

LA LEY ITALIANA NUM. 10/1977 REGULADORA DE LA CONCESIÓN PARA EDIFICAR

INTRODUCCIÓN

El 29 de enero de 1977, la «Gaceta Oficial de la República Italiana» publicaba una nueva ley urbanística—fecha da el día anterior—por la que se sustituye el tradicional régimen de las licencias para construir, por un sistema de concesiones. Dada la novedad de sus planteamientos, parece interesante dar a conocer la norma en nuestro país.

Pese a la facilidad que el lector de habla española puede encontrar para leer y comprender un texto italiano, creo que es útil ofrecer la traducción de la nueva ley, intentando precisar su sentido de cara a nuestro lenguaje jurídico.

Las anotaciones a pie de página pueden ayudar al encuadramiento de la norma dentro del ordenamiento jurídico positivo italiano. Sin embargo, la inteligencia del Derecho positivo requiere, en la mayoría de los casos, hacer referencia a las concepciones ideológicas de más amplio alcance que determinan la existencia de las técnicas jurídicas concretas. No en vano se ha sostenido que «el Derecho es un puro arbitrio político, expresión convencional establecida por los detentadores del Poder» (1). Por ello, antes de iniciar la lectura de la nueva ley italiana, creo que sería útil perfilar de alguna manera el contexto ideológico dentro del cual ha nacido.

En Italia aparece muy clara la existencia de dos corrientes de pensamiento diferentes, contrapuestas dialéctica y prácticamente. No es este el lugar adecuado para reflejar las características del enfrentamiento; es suficiente constatar el hecho de que frente al sistema de poder vigente—dominado por una determinada tendencia—surge otro sistema distinto, como alternativa en el ejercicio del poder, que ofrece sus propias elaboraciones y estudios acerca de cómo debía de ser y estructurarse la sociedad.

Uno de los sectores donde esa contraposición se muestra más acusada es precisamente el urbanismo. En nada se parece, hablando

(1) Sebastián MARTÍN-RETORTILLO en la obra colectiva: *Aspectos jurídicos del trasvase del Ebro*. Caja de Ahorros de la Inmaculada, Zaragoza, 1975, p. 12; si bien, el autor señalaba que el Derecho también podía configurarse como límite de aquel poder político, «frontera de su actuación». En la misma obra, JOSÉ BERMÚDEZ VERA (pp. 62-63) y Luis MARTÍN REBOLLO (p. 108) se orientaban en idéntico sentido, tal y como puse de relieve en mi recensión al libro citado (publicada en el núm. 78 de esta REVISTA, 1975, p. 442).

en términos absolutos, la actual ordenación (2) del territorio, sostenida por la clase dominante, a la ordenación y los medios para conseguirla que propugnan los grupos políticos de la oposición. Son distintos.

Ahora bien, pese a esa radical diferencia en las orientaciones básicas, lo cierto es que ninguna de las dos tendencias es totalmente hermética respecto a las ideas de la contraria. Siempre háy un mutuo intercambio o una mutua influencia.

Fruto de esa inevitable interconexión puede considerarse la Ley número 10/1977. Ha sido aprobada bajo un Gobierno de corte democrata-cristiano, aunque responde más bien a ideas y exigencias sostenidas o propugnadas por la oposición.

Examinaré entonces, siquiera someramente, la ideología que sirve de soporte a la nueva ley. Una advertencia: las siguientes consideraciones, aunque están basadas en una determinada doctrina (3), son de mi exclusiva responsabilidad. Al lector interesado en el tema remito a los autores citados, en la seguridad de que un estudio detenido de los mismos podrá suplir los defectos y colmar las muchas lagunas de mi rápida exposición.

La existencia de los grandes núcleos urbanos ha puesto en evidencia la contradicción existente entre dos principios afirmados en el cuadro de las instituciones jurídicas: el derecho de propiedad y el urbanismo concebido como función pública.

La contradicción nace porque se estima que uno de los contenidos de la propiedad de un inmueble es el derecho a edificar sobre el mismo. La existencia de este derecho determina el nacimiento de lo que puede denominarse la renta urbana (4).

La renta urbana consistiría en el beneficio que el propietario del terreno edificable obtiene del mismo por el simple hecho de ser su dueño. En efecto, el propietario del suelo únicamente se caracteriza por su función pasiva: adquirido un fundo, toda su actividad se reduce a esperar; esperar que el precio del mismo aumente. No es tan siquiera ni un capitalista: no trata de producir ningún objeto, ni crea—por consiguiente—todo el complejo de medios y elementos conducentes a la producción.

El propietario obtiene la renta gracias a la existencia de un elemento

(2) ¿O más bien deberíamos decir «el actual desorden»? Porque el caos urbanístico italiano parece ser que no tiene nada que envidiar al existente en España. Véase el estudio de CEDERNA, *Appunti per un'urbanistica moderna in Italia*, en «Italia Nostra»: *La difesa del territorio*, Arnoldo Mondadori Ed., Milano, 1976, páginas 33 y ss.

(3) Fundamentalmente me remito al estudio de Giuseppe CAMPOS VENUTI: *Amministrare l'urbanistica*, Einaudi Ed., Torino, 1967, 3.ª ed., pp. 17-58. Véase también el libro de Alain LIPIETZ: *Le tribut foncier urbain. Calculation du capital et propriété foncière dans la production du cadre bâti*, Librairie François Maspero, Paris, 1974, traducido al italiano por Grazia Cherchi con el título de *La rendita fondiaria nella città*, Feltrinelli Ed., Milano, 1977 (con una introducción de Bianca BOTTERO).

(4) En Italia se habla de *rendita fondiaria* para indicar el fenómeno a que me refiero en el texto. La expresión es nueva de cara a la terminología usada en España. Convencionalmente la he traducido por *renta urbana*, si bien, para recalcar esa circunstancia, en el texto aparece siempre con distinta escritura.

comunitario, la ciudad. Es la comunidad—somos todos los ciudadanos—quien otorga al fundo la situación privilegiada que lo hace convertirse en solar. En ocasiones—todavía muy abundantes, pese a los intentos en sentido contrario de la legislación urbanística—, son los propios poderes públicos los que financian las obras de urbanización primaria (agua, gas, electricidad, desagües, teléfono, comunicaciones...) y secundaria (iglesias, escuelas, parques...) (5), imprescindibles para que un terreno resulte edificable. En tales supuestos, la contradicción a que me refería al principio es evidente: las inversiones públicas sirven para proporcionar beneficios al dominus soli.

En la hipótesis de que el propietario particular participe—siempre de modo incompleto—en la urbanización, su actitud meramente pasiva experimenta una pequeña adición de actividad capitalista. Pero en cualquier caso el gasto ocasionado repercutirá en un aumento del precio del terreno edificable, lo cual a su vez determina el encarecimiento de la construcción. En último extremo, pues, quienes pagan las obras de urbanización son los ciudadanos que adquieren lo edificado.

Desde otro punto de vista, la existencia del derecho a edificar como connatural a la propiedad, con la obtención consecuente de la renta urbana, es uno de los factores determinantes del caos urbanístico que se padece. Los únicos terrenos que tienen valor para el propietario son aquellos en los que es posible edificar, en función de los instrumentos planificatorios urbanos. La Administración pública, destinada a realizar una gestión de los fondos comunitarios que no le reporta ningún beneficio, viene a sufrir, por añadidura, la presión de los propietarios que desean poder edificar en sus terrenos.

Podría estimarse que los avances de los instrumentos planificatorios han variado en alguna manera la situación; sin embargo, entiendo que la crítica de fondo sigue en pie: ¿por qué el propietario tiene derecho a obtener, por medio de la edificación, una renta del fundo, cuando resulta que el origen de esa renta está en la sociedad y cuando, al mismo tiempo, quien sufre las consecuencias negativas de la obtención de la repetida renta es la propia sociedad?

Mientras continúe existiendo la renta urbana subsistirán los dos elementos que la acompañan: especulación y caos urbanístico. La comunidad no tiene otra solución que acabar con la posibilidad de que aquella venga obtenida, y ello por la sencilla razón de que es la comunidad quien crea las condiciones para su logro y al mismo tiempo quien más perjudicada sale de su existencia. Es preciso acabar con ese curioso principio, que impregna nuestras instituciones, en virtud del cual se socializan las pérdidas y se privatizan las ganancias. Tal finalidad entiendo que puede ser obtenida por medio de tres sistemas.

(5) La distinción entre obras de urbanización primaria y secundaria es utilizada en la legislación italiana corrientemente, como podrá verse en el texto de la ley que traducimos. Por medio de la urbanización primaria se atiende a la creación de una serie de elementos que configuran un nivel de vida existencial, mientras que en la urbanización secundaria el elemento comunitario, la vida de relación, pasa a primer plano.

1.º El primero consiste en nacionalizar el suelo, lo cual comporta una serie de opciones socializadoras que únicamente determinados Estados están en condiciones de realizar. Dado que los ordenamientos jurídicos de Italia y España afirman la existencia del derecho de propiedad privada como uno de los principios del sistema, conviene, si quiere darse una cierta prospectiva al discurso, desechar esta solución, dado que su viabilidad no depende de una mera elección gubernativa ni legislativa.

2.º El segundo sistema si puede ser realizado dentro de los actuales esquemas sociales. Consiste en la utilización por parte de la Administración pública del instrumento de la expropiación forzosa para hacerse cargo de todos los terrenos sobre los que han de extenderse las ciudades, según la planificación. Las edificaciones se podrán realizar cuando el poder público conceda esa facultad a un particular o a un ente público o privado, previo el pago de la parte de los gastos de urbanización correspondientes y, en cualquier caso, de acuerdo con las modalidades, limitaciones y condiciones que la Administración imponga. Naturalmente, la utilización del instituto expropiatorio requiere que la cuantía de las correspondientes indemnizaciones no tenga en cuenta la renta urbana que trata de suprimirse (6). Sin embargo, pese a esta elemental cautela, es evidente que la aplicación del sistema requeriría la disponibilidad de enormes cantidades de dinero por parte de la Administración. Esa es su mayor dificultad.

Una versión atenuada podría consistir en actuar únicamente sobre algunas zonas de las ciudades, con la intención de que la existencia de una oferta fuera de edificación a precio bajo, promocionada por el sector público, influyera sobre el mercado. Un poco sobre esta idea se articula el sistema italiano de los planes de zona para viviendas económicas y populares previstas por la Ley de 18 de abril de 1962, número 167 (7).

3.º El último sistema—también realizable en nuestro ordenamiento—consiste en suprimir el derecho a edificar como contenido de la propiedad. Su justificación reside en el hecho ya apuntado de que la facultad edificatoria es proporcionada en realidad por la situación del fundo con respecto a las opciones comunitarias. Al igual que en el caso de expropiación de los terrenos, en este supuesto la edificación está sujeta a concesión administrativa previo el pago de una cantidad. Sin embargo, el sistema ofrece dos ventajas fundamentales de cara al anterior. De un lado, no son precisas las fuertes inversiones públicas que la expropiación requiere. De otro, la supresión del sólo derecho

(6) En Italia este problema ha intentado solucionarse de alguna manera con la Ley de 22 de octubre de 1971, núm. 865, que determina el *quantum* indemnizatorio, en la expropiación por razones de urbanismo, en base al valor agrícola de los terrenos, multiplicado por un coeficiente cuya medida varía en virtud de la situación del terreno expropiado. La existencia del coeficiente es un residuo de la concepción que ve en la obtención de la renta urbana un derecho del propietario. Sobre las indemnizaciones expropiatorias, véase la nota 25 a propósito del artículo 14 de la nueva Ley núm. 10/1977.

(7) Véase la nota (9) al artículo 2.º de la nueva Ley italiana número 10/1977.

a edificar permite conservar otros contenidos de la propiedad, como serian la utilización agrícola, cinegética, pecuaria del terreno y la titularidad del propietario para obtener la concesión edificatoria, con lo cual el derecho de propiedad en modo alguno queda suprimido, sino más bien funcionalizado socialmente en su ejercicio. Ahora bien, resta el problema de cómo evitar la repercusión del coste adicional, que la concesión a título oneroso supone, sobre los ciudadanos que compran lo edificado. ¿Cómo lograr que no se dé un traslado de la fuente de especulación? La solución deberá orientarse por el camino de limitar los precios de venta y alquiler de los edificios: bien de todos o bien de una parte de ellos, con la esperanza de que la existencia de unos precios más bajos incida sobre el mercado. Obsérvese que con este sistema se pueden obtener dos objetivos de interés público: uno, hacer que los gastos de urbanización corran a cargo de sus beneficiarios (por medio de la onerosidad de la concesión); otro, limitar la especulación de terrenos y el consecuente encarecimiento de los edificios (por medio de la limitación de los precios de venta y alquiler y la concesión del derecho a edificar únicamente en los sectores programados).

La Ley italiana número 10/1977 podría encuadrarse dentro de esta última opción, si bien no por completo. Son demasiadas las tensiones sufridas y muchos los intereses contrapuestos que han debido superarse hasta llegar a su aprobación, para que pueda hablarse de un sistema perfecto. No obstante, constituye un paso importante en el camino que ha de llevar a una real caracterización del urbanismo como función pública.

LEY DE 28 DE ENERO DE 1977, NÚMERO 10. NORMAS SOBRE LA EDIFICABILIDAD DEL SUELO

(«Gaceta Oficial» de la República Italiana de 29-I-1977.)

Artículo 1.º *Transformación urbanística del territorio y concesión para construir.*

Toda actividad que comporte transformación urbanística o de la edificación en el territorio municipal participa en las cargas correspondientes, subordinándose la ejecución de las obras a concesión por parte del alcalde, según la presente ley.

Art. 2.º *Planes de zona y patrimonio municipal del suelo* (8).

Para los terrenos comprendidos en los planes de zona a que se refiere la Ley de 18 de abril de 1962, número 167, y para los adquiridos

(8) He traducido la expresión *demani comunali di area* por «patrimonio municipal del suelo», que es la fórmula utilizada en nuestra legislación, para indicar la propiedad de terrenos por los municipios de cara a una gestión urbanística más activa.

según los artículos 27 y 51 de la Ley de 22 de octubre de 1971, número 865, subsiste el régimen previsto por las normas de la misma ley número 865 (9).

Para tales terrenos también es necesaria la resolución (10) del alcalde a que se refiere el artículo 1.º de la presente ley.

El primer párrafo del artículo 3.º de la Ley de 18 de abril de 1962, número 167, ya sustituido por el artículo 29 de la Ley de 22 de octubre de 1971, número 865, se sustituye por el siguiente:

(9) La Ley núm. 167/1962 trata de favorecer la adquisición de terrenos edificables para viviendas económicas y populares, utilizando un tipo de planificación especial: los planes de zona. Por medio de ellos se delimitan los sectores de la ciudad necesarios para satisfacer las exigencias de vivienda social. Normalmente los planes de zona deben de actuar sobre terrenos sin construcciones y destinados a la edificación residencial por los planes generales. Sin embargo, la ley no excluye la posibilidad de un plan de zona en lugares construidos. Lo único que ocurre es que resulta más económico actuar sobre fondos sin edificios, dado que el principio general sobre el que asientan los planes de zona es la expropiación —con indemnizaciones según el valor agrícola de los terrenos, de acuerdo con las modificaciones aportadas por la Ley núm. 865/1971. Cfr. la nota 25 a propósito del artículo 14— de los terrenos comprendidos en los mismos. De esta manera toda la zona entra a formar parte del patrimonio indisponible del municipio, el cual, de acuerdo con el destino dado a cada fundo por esta planificación especial, realiza tres tipos de actuaciones:

a) Concesión por tiempo indeterminado a entes públicos, cuando se trata de terrenos dedicados a instalaciones y servicios públicos.

b) Concesión por tiempo no inferior a sesenta ni superior a noventa y nueve años en el caso de terrenos destinados a viviendas sociales.

c) Cesión en propiedad de terrenos con igual finalidad que los anteriores. La ley limita las posibilidades de utilización de esta figura determinando que la superficie a ceder en propiedad no puede ser inferior al 20 por 100 ni superior al 40 por 100 del área total.

Esta planificación especial, en la que la intervención pública es decisiva en todo momento, se respeta por la nueva ley. La postura parece lógica puesto que la eficacia obtenida por los planes de zona de cara a la vivienda popular es enorme dado el constante control que sobre los mismos realiza la Administración.

En cualquier caso el principio general establecido por el artículo 1.º de la nueva ley, en el sentido de separar el derecho a edificar del derecho de propiedad, queda a salvo por lo dispuesto en el siguiente párrafo del artículo 2.º

El artículo 27 de la Ley núm. 865/1971 regula los llamados planes para instalaciones productivas cuyo contenido es muy similar a los planes de zona de la Ley núm. 167/1962, si bien la finalidad es distinta: proveer terrenos a bajo precio para esas instalaciones.

La ley últimamente citada, de 1962, únicamente obligaba a la formación de planes de zona a los municipios con población superior a los 50.000 habitantes o capitales de provincia. El artículo 51 de la Ley núm. 865/1971 —cuyo régimen subsiste— prevé una serie de actuaciones, con el idéntico fin de promocionar terrenos para viviendas sociales, en los municipios que no dispongan de los planes de zona. Téngase en cuenta, por último, la limitación temporal para los municipios de más de 20.000 habitantes que impone el último párrafo del artículo 2.º de la nueva ley.

Sobre toda esta materia véase: Gian Carlo MENGOLI: *Urbanistica e costruzioni edilizie nel diritto vigente*, Pirola Ed., Milano, 1976, pp. 211-225 y bibliografía allí citada.

(10) He traducido el término italiano *provvedimento* por «resolución». En la doctrina italiana se distingue claramente entre acto administrativo en general, por medio del cual se realiza, se cumple, cualquier actividad administrativa, y *provvedimento* administrativo, definido como «la disposición que expresa el cumplimiento de un poder de naturaleza y función complementaria, emanada por una autoridad administrativa como tal, respecto a una relación en la que ella no sea parte, para la realización de un interés público concreto» (Renato ALESSI: *Principi di diritto amministrativo*, Giuffrè Ed., Milano, 1974, tomo I, pp. 308 y *passim*).

«La extensión de las zonas a incluir en los planes se determinará con relación a las exigencias de la edificación económica y popular en un período de diez años, no pudiendo ser inferior al 40 por 100 ni superior al 70 por 100 de la necesaria para satisfacer las exigencias totales de edificación habitable en el período considerado» (11).

Se deroga el artículo 26 de la Ley de 22 de octubre de 1971, número 865. Los terrenos ya vinculados según dicho artículo se sujetan al régimen previsto por el artículo 35 de la Ley de 22 de octubre de 1971, número 865, salvo lo previsto en los apartados undécimo, decimosexto y decimotavo del mismo artículo 35 en lo referente a los requisitos subjetivos (12).

En los municipios con población superior a veinte mil habitantes, según los datos que resultan del último censo, el artículo 51 de la Ley de 22 de octubre de 1971, número 865, y sucesivas modificaciones, se aplica hasta la fecha del 31 de diciembre de 1980.

Art. 3.º *Contribución (13) por la expedición de la concesión.*

La concesión comporta el pago de una contribución calculada en base a la incidencia de los gastos de urbanización y al coste de construcción.

Art. 4.º *Características de la concesión.*

La concesión se otorga por el alcalde al propietario del terreno o a quien tenga título para solicitarla, con las modalidades, procedi-

(11) Con anterioridad, tras la reforma de 1971, la extensión comprendida en los planes de zona para viviendas sociales únicamente se limitaba en cuanto a su superficie máxima: el 60 por 100 de la necesaria para satisfacer las exigencias totales de vivienda en el período de diez años. La nueva ley viene, por un lado, a aumentar ese máximo, llevándolo hasta el 70 por 100, pero, de otra parte, fija también un mínimo: el terreno afectado por los planes de zona no puede ser inferior al 40 por 100 de la superficie precisa para satisfacer las necesidades de viviendas.

Como consecuencia del precepto existe siempre, cuanto menos, un 30 por 100 de las necesidades totales de viviendas que es dejado a la iniciativa privada.

(12) El artículo 26 de la Ley núm. 865/1971, que ahora se deroga, concedía a los municipios la posibilidad de aprobar unos programas quinquenales con el fin de expropiar hasta el 20 por 100 de los terrenos comprendidos en las zonas de expansión del plan general del municipio, siempre y cuando se diera una de estas dos circunstancias: que se tratara de terrenos sin edificar o con edificios que contradijeran las previsiones del plan general.

La nueva ley, al sujetar los terrenos ya vinculados según el artículo 26 de la Ley núm. 865/1971 a lo dispuesto en el artículo 35 de la misma, lo que hace es conceder un tratamiento unitario a las intervenciones públicas urbanísticas, puesto que el artículo 35 modificaba el régimen de los planes de zona de la Ley núm. 167/1962, sobre los que ya hablé en la nota 9.

(13) Según la clasificación que nuestra Ley General Tributaria hace de los tributos (en tasas, contribuciones especiales e impuestos), parece que el término español que más se acomodaría para significar el italiano *contributo*, sería el de «tasa». En efecto, la concesión para construir podría caer dentro del hecho imponible de la tasa: «la utilización del dominio público, la prestación de un servicio público o la realización por la Administración de una actividad que se refiere, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo» (art. 26, 1.º, a) de la L. G. T.). Sin embargo, he preferido traducir literalmente *contributo* por «contribución», dado que en italiano existe también la palabra *tassa*, advirtiendo, sin embargo, que no se trata de una contribución especial.

miento y efectos del artículo 31 de la Ley de 17 de agosto de 1942, número 1150, y sucesivas modificaciones e integraciones, de conformidad con las previsiones de los instrumentos urbanísticos y de los reglamentos de edificación y, en los municipios desprovistos de dichos instrumentos, de acuerdo con el artículo 41-5, apartados 1.º y 2.º, de la misma ley, así como con las ulteriores normas regionales (14).

En el caso de inmuebles propiedad del Estado la concesión se otorga a quienes estén provistos de título, expedido por los órganos competentes de la Administración, al disfrute del bien.

En el acto de concesión se indican los plazos de inicio y de finalización de las obras.

El plazo para el inicio de las obras no puede ser superior a un año; el plazo de finalización, dentro del cual la obra debe ser habitable o utilizable, no puede ser superior a tres años, pudiendo prorrogarse, con resolución motivada, sólo por hechos extraños a la voluntad del concesionario y sobrevenidos, retardando las obras, durante su ejecución.

Un período más largo para la finalización de las obras puede concederse exclusivamente en consideración al volumen de la obra a realizar o a sus particulares características técnico-constructivas; o bien cuando se trate de obras públicas cuya financiación esté prevista en diversos ejercicios financieros.

Cuando las obras no estén finalizadas en el plazo establecido, el concesionario debe presentar instancia con el fin de obtener una nueva concesión; en tal caso, la nueva concesión se refiere a la parte no finalizada.

La concesión es transferible a los sucesores o causahabientes. No incide sobre la titularidad de la propiedad o de otros derechos reales relativos a los inmuebles realizados como consecuencia de su expedición y es irrevocable, salvo los casos de caducidad según la presente ley y las sanciones previstas por el artículo 15 de la misma. Subsiste

(14) El artículo 31 de la Ley núm. 1150/1942, modificado por la Ley núm. 785/1987, regula el procedimiento para la obtención de la licencia de construcción. La remisión que a dicho precepto hace la nueva ley no es sino la concreción del principio sentado en su artículo 21, párrafo 2.

El artículo 41-5 de la Ley núm. 1150/1942, modificado también por la Ley número 785/1987, contiene unos *standards* a los que deben sujetarse los municipios desprovistos de instrumentos planificatorios. En esta forma se establece que el volumen de lo construido no puede superar la medida de un metro cúbico y medio por metro cuadrado de superficie edificable si se trata de edificios situados en centros habitados (cuyos perímetros son fijados por los municipios; cfr. lo que se dirá a este propósito en la nota 17) o de la décima parte de un metro cúbico por metro cuadrado si la construcción se sitúa en cualquier otro terreno. El criterio general es que los edificios no deben tener más de tres plantas; pero en todo caso su altura no puede ser superior a la anchura de los espacios—públicos o privados—a los que da el edificio. La distancia con las construcciones vecinas no puede ser inferior a la misma altura.

El Ministerio de Obras Públicas—competente en materia de urbanismo— puede disponer límites diversos de cara a determinadas construcciones que tienen por objeto procurar viviendas a los trabajadores agrícolas dependientes.

además la disposición a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 31 de la Ley de 17 de agosto de 1942, número 1150 (15).

La región establece las formas y las modalidades de ejercicio de los poderes sustitutivos en el caso de falta de expedición de la concesión en los plazos que marca la Ley.

A partir del 1 de enero de 1979, dejando a salvo la aplicación del artículo 4.º de la Ley de 1 de junio de 1971, número 291 (16), en los municipios desprovistos de instrumentos urbanísticos generales, a falta de normas regionales y hasta la entrada en vigor de éstas, la concesión debe observar los siguientes límites:

a) Fuera del perímetro de los centros habitados fijado según el artículo 17 de la Ley de 6 de agosto de 1967, número 765 (17), la edificación con finalidad residencial no puede superar el índice de 0,03 metros cúbicos por metro cuadrado de terreno edificable.

b) En el ámbito de los centros habitados fijados según el artículo 17 de la Ley de 6 de agosto de 1967, número 765, se consienten solamente obras de restauración, *saneamiento conservativo* (18), conser-

(15) El párrafo 11 del artículo 31 de la Ley núm. 1150/1942, cuya vigencia es expresamente respetada, dispone: «La entrada en vigor de nuevas previsiones urbanísticas comporta la caducidad de las licencias que contrasten con las mismas, salvo que los correspondientes trabajos hayan comenzado y se terminen en el plazo de tres años desde la fecha de iniciación». De cualquier forma, el término licencia habrá de sustituirse por el de concesión, ya que en la actualidad no podrán otorgarse más licencias de construcción (razonamiento que se confirma por la dicción expresa del art. 21.2 de la nueva ley).

(16) La Ley núm. 291/1971 regula una serie de resoluciones para acelerar los procedimientos urbanísticos, dando incentivos a la actividad constructora; en concreto, el artículo 4.º levanta los límites del artículo 41-5 de la Ley núm. 1150/1942 (cfr. lo dicho en nota 14) desde la fecha de presentación del plan general a la autoridad competente para su aprobación.

(17) El perímetro de los centros habitados, según el artículo 17 de la Ley número 765/1967 (convertido en el art. 41-5 de la Ley núm. 1150/1942), fue fijado por los municipios en el plazo de noventa días desde la entrada en vigor de la ley, mediante acuerdo del Consejo municipal, oídas la Jefatura Regional de Obras Públicas y la Superintendencia competente. En la actualidad, si aún fuera viable fijar esos perímetros o aportar variaciones a los mismos, la competencia para emitir el dictamen consultivo correspondería a las regiones con estatuto ordinario, en virtud del Decreto del presidente de la República de 15 de enero de 1972, núm. 8.

(18) A pesar de que no suena muy bien en castellano, al traducir he preferido conservar la fórmula *saneamiento conservativo*, pues es expresiva de su significado.

El llamado *saneamiento conservativo* es una técnica urbanística que opera en el casco viejo de las ciudades con una filosofía muy diferente a la usual. En efecto, lo normal es que, de cara al problema de las zonas viejas de las ciudades, la alternativa presentada sea la de su destrucción. El razonamiento es muy simple: dado que determinados barrios o zonas no presentan condiciones mínimas de salubridad, lo mejor es tirarlos y construir de nuevo con criterios más modernos. Sin embargo, los costes de una operación de tal envergadura no suelen compensarse con las ventajas obtenidas, sobre todo por la dificultad de conciliar el interés público con el privado e incluso por el enorme problema social que el derribo de una zona de la ciudad supone.

La grandilocuencia, la teatralidad, la perspectiva en la construcción de la ciudad parece que es lo deseable: una urbe que asombre a propios y extraños. Algo parecido a la Roma soñada por MUSSOLINI. Ilustrativo es el siguiente párrafo de uno de sus discursos que no me resisto a transcribir (discurso del 31 de diciembre de 1925; citado por Giovanni ASTENGO en *Tutela e valorizzazione dei*

vación ordinaria o extraordinaria, consolidación estática o saneamiento higiénico.

c) En cada propiedad las superficies cubiertas por los edificios o por los complejos productivos no pueden superar una décima parte del terreno (19).

Art. 5.º *Determinación de las cargas de urbanización.*

La incidencia de las cargas de urbanización primaria y secundaria (20), previstas por el artículo 4.º de la Ley de 29 de septiembre de 1964, número 847, modificado por el artículo 44 de la Ley de 22 de octubre de 1971, número 865, así como por las leyes regionales, se establece, a los fines del precedente artículo 3.º, con acuerdo del consejo municipal, en base a las tablas paramétricas que la región fija en el plazo de ciento veinte días desde la fecha de entrada en vigor de la presente ley, por clases de municipios con relación a:

- a) La amplitud y la evolución demográfica de los municipios.
- b) Las características geográficas de los municipios.
- c) La zonificación prevista en los instrumentos urbanísticos vigentes.

d) Los límites y relaciones mínimos inderogables fijados en aplicación del artículo 41-5, párrafos penúltimo y último, de la Ley de 17 de agosto de 1942, número 1150 (21), y sucesivas modificaciones e integraciones, así como por las leyes regionales.

beni culturali ambientali, en «Per la tutela dei beni culturali in Italia», Colombo Ed., Roma, 1967, vol. I, p. 454, nota 1):

«Dentro de cinco años Roma debe aparecer maravillosa a todas las gentes del mundo: vasta, ordenada, poderosa como fue en los tiempos del primer imperio de Augusto. Continuaréis liberando el tronco de la vieja encina de todo lo que todavía lo estropea: despejaréis los alrededores del Augústeo, del Teatro Marcelo, del Campidoglio, del Panteón. *Todo lo que creció a su alrededor en los siglos de la decadencia debe desaparecer.* Dentro de cinco años, desde la plaza Colonna, a través de un gran pasaje, debe ser visible la mole del Panteón. Liberaréis también de construcciones parasitarias y profanas los templos majestuosos de la Roma cristiana: *los monumentos milenarios de nuestra historia deben alzarse como gigantes en necesaria soledad.*»

Pues bien, frente a este tratamiento de lo «viejo» —que únicamente ve en ello un estorbo—, se afirma, cada vez con más fuerza, una orientación que tiende a limitar al máximo la construcción de nuevas casas y la ampliación periférica de la ciudad; se trata de recuperar lo existente, de arreglar los barrios viejos de la ciudad para utilizarlos. Poco a poco, sin grandes obras espectaculares, actuando sobre lo que ya está, pero que no se usa, pueden obtenerse frutos consistentes. Eso es el *saneamiento conservativo*, que en Italia cuenta ya con apoyos financieros importantes en base a las Leyes núm. 167/1962, núm. 865/1971 y núm. 166/1975. Sobre el tema puede verse el ensayo de Antonio CEDERNA: *Appunti per un'urbanistica moderna in Italia*, ob. cit., pp. 88 y ss.; en especial pp. 96-7.

(18) Obsérvese que estas normas, cuya aplicación comenzará el 1 de enero de 1979, modifican con criterios más rigurosos las previsiones o *standards* que, a falta de los instrumentos de planificación urbanística, preveía el artículo 41-5 de la Ley núm. 1150/1942. Véase lo dicho a este respecto en la nota 14.

(20) Véase lo dicho en nota 5.

(21) Los párrafos octavo y noveno del artículo 41-5 de la Ley núm. 1150/1942 son del siguiente tenor:

«8. En todos los municipios, con miras a la formación de nuevos instrumentos urbanísticos o a la revisión de los existentes, deben ser observados límites inde-

Hasta la aprobación de las tablas a que se refiere el párrafo anterior, los municipios continúan aplicando las disposiciones adoptadas en actuación de la Ley de 6 de agosto de 1967, número 765.

En el caso de falta de fijación de las tablas paramétricas por parte de la región dentro del plazo establecido en el párrafo primero y hasta la fijación de las mismas, los municipios proveen, en vía provisional, con acuerdo del consejo municipal.

Art. 6.º Determinación del coste de construcción.

El coste de construcción a que se refiere el precedente artículo 3.º para los nuevos edificios se determina anualmente, con decreto del ministro de Obras Públicas, en base al coste de la edificación subvencionada a que se refiere el artículo 8.º, párrafo tercero, del Decreto-ley de 6 de septiembre de 1965, número 1022, convertido, con modificaciones, en la Ley de 1 de noviembre de 1965, número 1179.

Con la misma disposición se clasifican los edificios con características tipológicas superiores a las consideradas por la citada ley, determinándose para ellos aumentos de dicho coste de construcción en medida no superior al 50 por 100.

La contribución correspondiente a la concesión comprende una cuota de dicho coste, en porcentaje variable del 5 al 20 por 100, cuota que viene determinada por la región en función de las características, de los tipos de construcciones y de su destino y ubicación.

En la primera aplicación de la presente ley el decreto a que se refieren los párrafos primero y segundo debe dictarse en el plazo de tres meses desde la fecha de entrada en vigor de la misma.

En el caso de obras en edificios existentes el coste de construcción se determina con relación al coste de las mismas tal y como se concrete por el municipio en base a los proyectos presentados para obtener la concesión.

Art. 7.º Edificación concertada.

Para las obras de edificación habitable, incluso las que se refieran a edificios existentes, la contribución del precedente artículo 3.º se reduce únicamente a la cuota del artículo 5.º, cuando el concesionario se obligue, por medio de un concierto con el municipio, a aplicar

rogables en cuanto a la densidad de la edificación, la altura, la distancia entre las construcciones, así como relaciones máximas entre espacios destinados a instalaciones residenciales y productivas y espacios públicos o reservados a las actividades colectivas, a zonas verdes o a aparcamientos de coches.

9. Los límites y las relaciones previstos por el párrafo anterior se fijan, para zonas territoriales homogéneas, con decreto del ministro de Obras Públicas de acuerdo con el del Interior, oído el Consejo Superior de Obras Públicas (funciones hoy de competencia regional en virtud del Decreto del presidente de la República de 15 de enero de 1972, núm. 8). Para la primera aplicación de la presente ley, tal decreto se dicta en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la misma.»

precios de venta y cánones de alquiler fijados según el acta de concierto (22) prevista por el sucesivo artículo 8.º

En el concierto puede preverse la directa ejecución por parte del interesado de las obras de urbanización, en lugar del pago de la cuota a que se refiere el párrafo anterior; en tal caso deben describirse las obras a realizar y precisarse los plazos y las garantías para su ejecución.

Hasta la aprobación por parte de la región del acta de concierto, los conciertos previstos por el presente artículo se estipulan conforme a un esquema de acta de concierto, acordado por el consejo municipal, que contenga los elementos a que se refiere el sucesivo artículo 8.º

En lugar del concierto es posible un acto unilateral de obligación con el cual el concesionario se comprometa a observar las condiciones establecidas en el acta de concierto y a pagar en el plazo establecido la cuota relativa a las obras de urbanización o bien a realizarlas directamente.

El concierto o el acto de obligación unilateral se transcriben en los registros inmobiliarios a solicitud del municipio y a expensas del concesionario.

Art. 8.º *Acta de concierto.*

De cara a la concesión relativa a las obras de edificación habitable a que se refiere el precedente artículo 7.º, la región aprueba un acta de concierto, con la cual se establecen los criterios y los parámetros, fijados con mecanismos tabularios por clases de municipios, a los que deben de uniformarse los conciertos municipales, así como los actos de obligación, en orden esencialmente a:

a) La indicación de las características tipológicas y constructivas de las viviendas.

b) La determinación de los precios de cesión de las viviendas, sobre la base del coste de los terrenos, tal y como se define en el apartado siguiente, de la construcción y de las obras de urbanización, así como de los gastos generales, comprendidos los del proyecto y las cargas de preamortización y financiación.

c) La determinación de los cánones de arrendamiento en base a un porcentaje de los precios fijados para la cesión de las viviendas.

d) La duración de validez de la concesión, no superior a treinta ni inferior a veinte años.

La región establece criterios y parámetros para la determinación del coste de los terrenos, en medida tal que su incidencia no supere el 20 por 100 del coste de construcción fijado según el precedente artículo 6.º

(22) En atención a la terminología castellana he traducido *convenzione* y *convenzione-tipo* por «concierto» y «acta de concierto», respectivamente.

Por un periodo de diez años desde la entrada en vigor de la presente ley el concesionario puede solicitar que el coste de los terrenos, de cara al concierto, se determine en medida igual al valor fijado con ocasión de transferencias de propiedad acaecidas en los cinco años anteriores a la fecha del concierto.

Los precios de cesión y los cánones de arrendamiento determinados en los conciertos según el párrafo primero son susceptibles de periódicas variaciones, con frecuencia no inferior al bienio, en base a los índices oficiales ISTAT de los costes de construcción sobrevenidos después de la estipulación de los conciertos mismos.

Todo pacto estipulado con violación de los precios de cesión o de los cánones de arrendamiento es nulo en cuanto al exceso.

Art. 9.º *Cesión gratuita.*

La contribución a que se refiere el precedente artículo 3.º no se debe:

a) Por las obras a realizar en las zonas agrícolas, comprendidas las viviendas, en función del arrendamiento del fundo y de las exigencias del empresario agrícola directo cultivador, según el artículo 12 de la Ley de 9 de mayo de 1975, número 153.

b) Por las obras de restauración, de *saneamiento conservativo* y de reestructuración que no comporten aumento de las superficies útiles ni cambio de uso, cuando el concesionario se obligue, mediante concierto o acto de obligación unilateral, a fijar precios de venta y cánones de alquiler de las viviendas de acuerdo con el municipio y a concurrir a los gastos de urbanización.

c) Por las obras de conservación extraordinaria, habida cuenta de que para la conservación ordinaria no se requiere concesión.

d) Por las obras de restauración, de *saneamiento conservativo*, de reestructuración y de ampliación, en medida no superior al 20 por 100 de edificios unifamiliares.

e) Por las modificaciones internas necesarias para mejorar las condiciones higiénicas o estáticas de las viviendas, así como por la realización de los volúmenes técnicos que resulten indispensables tras la instalación de montajes tecnológicos necesarios para las exigencias de las viviendas.

f) Por las instalaciones, los montajes, las obras públicas o de interés general realizados por los entes institucionalmente competentes, así como por las obras de urbanización, realizadas incluso por particulares, en actuación de instrumentos urbanísticos.

g) Por las obras a realizar en actuación de normas o de resoluciones dictadas como consecuencia de públicas calamidades.

Para las obras realizadas por los sujetos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 4.º, la contribución por la concesión —que se determina por el municipio según el precedente artículo 5.º— se mide únicamente por la incidencia de las obras de urbanización.

Subsisten las normas a que se refieren los artículos 29 y 31, segundo párrafo, de la Ley de 17 de agosto de 1942, número 1150, y sucesivas modificaciones (23).

Art. 10. Concesión relativa a construcciones o instalaciones no destinadas a residencia.

La concesión relativa a construcciones o instalaciones destinadas a actividades industriales o artesanales dirigidas a la transformación de bienes y a la prestación de servicios comporta el pago de una contribución igual a la incidencia de las obras de urbanización, de las necesarias para el tratamiento y el desagüe de los residuos sólidos, líquidos y gaseosos y para el arreglo de los lugares cuyas características sean alteradas. La incidencia de tales obras se establece con acuerdo del consejo municipal en base a parámetros fijados por la región siguiendo los criterios a que se refieren las letras a) y b) del precedente artículo 5.º, así como en relación a los tipos de actividad productiva.

La concesión relativa a construcciones o instalaciones destinadas a actividades turísticas, comerciales y administrativas comporta el pago de una contribución igual a la incidencia de las obras de urbanización, determinada según el precedente artículo 5.º, así como una cuota no superior al 10 por ciento del valor de las construcciones, fijada, respecto a los diversos tipos de construcciones, con acuerdo del consejo municipal.

Cuando el uso a que se destinen las obras indicadas en los párrafos precedentes, o las situadas en las zonas agrícolas previstas por el precedente artículo 9.º, se modifique de cualquier modo en los diez años sucesivos a la finalización de las obras, la contribución por la concesión se debe en la medida máxima correspondiente al nuevo destino, determinada con referencia al momento de la variación realizada.

Art. 11. Pago de la contribución correspondiente a la concesión.

La cuota de la contribución a que se refiere el precedente artículo 5.º se paga al municipio en el acto de expedición de la concesión. Con descuento total o parcial de la cuota debida, el concesionario puede obligarse a realizar directamente las obras de urbanización con las modalidades y las garantías establecidas por el municipio.

(23) El artículo 29 de la Ley núm. 1150/1942 se refiere a la competencia del ministro de Obras Públicas para comprobar la conformidad de las construcciones estatales a las prescripciones del plan regulador (general) municipal y del Reglamento de Edificación vigentes en el territorio en que se realicen las obras.

La misma previsión contiene el artículo 31.2 respecto a las obras realizadas sobre terrenos demaniales (con excepción de las destinadas a la defensa nacional), si bien en este caso el Ministerio de Obras Públicas efectúa la comprobación de acuerdo con las Administraciones interesadas y oído el Municipio correspondiente.

La cuota de la contribución a que se refiere el precedente artículo 6.º se determina en el acto de expedición de la concesión y se paga durante la ejecución de las obras con las modalidades y las garantías establecidas por el municipio, aunque nunca más tarde de sesenta días después de la finalización de las obras.

Art. 12. Destino del producto de las concesiones.

El producto de las concesiones y de las sanciones a que se refieren los artículos 15 y 18 se deposita en una cuenta corriente sometida a control de la tesorería del municipio y se destina a la realización de las obras de urbanización primaria y secundaria, al saneamiento de complejos arquitectónicos comprendidos en los centros históricos, así como a la adquisición de los terrenos a expropiar para la realización de los programas plurianuales a que se refiere el siguiente artículo 13.

Art. 13. Programas plurianuales de actuación.

La actuación de los instrumentos urbanísticos generales se realiza sobre la base de programas plurianuales de actuación que delimitan los terrenos y las zonas—incluidos o no en planes parciales o en planes concertados de parcelación—en los que deben de realizarse, incluso por medio de divisiones, las previsiones de dichos instrumentos y las correspondientes urbanizaciones, con referencia a un período de tiempo no inferior a tres ni superior a cinco años.

En la formulación de los programas debe observarse la proporción entre terrenos destinados a la edificación económica y popular y terrenos reservados a la actividad de edificación privada, establecida según el artículo 3.º de la Ley de 18 de abril de 1962, número 167, y sucesivas modificaciones, como resulta según el artículo 2.º de la presente ley (24).

La región establece con propia ley, en el plazo de ciento ochenta días desde la fecha de entrada en vigor de la presente ley, el contenido y el procedimiento de formación de los programas plurianuales de actuación, determina los municipios exonerados, incluso con relación a la dimensión, a la evolución demográfica y a las características geográficas, históricas y ambientales—con excepción, de todas formas, de aquellos con particular expansión industrial y turística—, de la obligación de dotarse de tales programas y prevé las formas y las modalidades de ejercicio de los poderes sustitutivos de cara a los municipios infractores.

En los municipios obligados según el párrafo tercero, la concesión a que se refiere el artículo 1.º de la presente ley se otorga únicamente para los terrenos incluidos en los programas de actuación y, fuera de ellos, para las obras y las intervenciones previstas por el precedente artículo 9.º, siempre que no estén en contraste con las prescripciones de los instrumentos urbanísticos generales.

(24) Véase al respecto lo dicho en nota 11.

Hasta la aprobación de los programas de actuación, fuera de los casos previstos en el apartado precedente, la concesión se otorga por los municipios obligados únicamente en terrenos dotados de obras de urbanización o para los cuales exista el compromiso de los concesionarios de realizarlas.

Cuando en los períodos indicados por los programas de actuación quienes tengan título no presenten instancia de concesión singularmente o reunidos en consorcio, el municipio expropia los terrenos en base a las disposiciones de la Ley de 22 de octubre de 1971, número 865, modificada según la presente ley.

Las disposiciones del apartado anterior no se aplican a los bienes inmuebles propiedad del Estado.

La ley regional prevé las modalidades de utilización de los terrenos expropiados.

En los municipios exonerados se aplica la norma del primer párrafo del precedente artículo 4.º

Art. 14. *Indemnización por expropiación* (25).

En el apartado primero del artículo 12 de la Ley de 22 de octubre de 1971, número 865, modificado por el artículo 6.º del Decreto-ley

(25) La Ley núm. 865/1971 supuso una pequeña revolución en el campo de las indemnizaciones expropiatorias en Italia, al establecer que la cuantía de las mismas había de ser determinada con relación al valor agrícola de los terrenos.

La Ley de 25 de junio de 1865, núm. 2359, Ley general en materia de expropiación forzosa hasta entonces vigente, seguía el criterio de que el *quántum* indemnizatorio debía ser igual al valor de mercado del bien expropiado. La solución puede resultar lógica si se considera la hipótesis del Estado-policía; pero en el Estado moderno intervencionista, con tendencia a devenir Estado social de derecho, es insostenible el que la Administración haya de pagar precios especulativos por los bienes que debe expropiar por causa de utilidad pública. Por ello, a partir de 1865 constantemente diversas leyes empiezan a hacer tambalear el criterio que iguala la indemnización al valor de mercado de la cosa expropiada: Ley de Nápoles de 15 de enero de 1885, núm. 2892, que fija la indemnización en base a la media entre el valor de mercado del bien y el alquiler percibido en el último decenio; Ley de 1 de junio de 1939, núm. 1089, para las expropiaciones de bienes de interés artístico e histórico; Ley de 29 de junio de 1927, núm. 1630, sobre los terrenos destinados a la construcción de aeropuertos... No interesa ahora dar un elenco completo de todas estas disposiciones que van adoptando regímenes indemnizatorios en base a reglas jurídicas, de forma tal que las cantidades obtenidas son sensiblemente más bajas que las correspondientes al valor de mercado del bien —al menos por lo que se refiere a los terrenos situados en las ciudades o en sus zonas de influencia—. Lo importante es señalar cómo el principio general de la Ley núm. 2359/1865 va quebrando poco a poco.

En este proceso juega un papel fundamental la sentencia de la Corte Constitucional de 25 de mayo de 1957, núm. 61, donde se declara que la indemnización no puede significar integral resarcimiento, sino solamente la máxima contribución y reparación que, en el ámbito de los fines de general interés, la pública administración puede garantizar al interés privado. Lo cual significa que la valoración comparativa de tales intereses y el modo en que llegar a su máxima satisfacción debe ser el resultado de un complejo y vario examen de elementos técnicos, económicos, financieros, políticos que sólo el legislador pueda realizar. En el mismo sentido, la sentencia de 9 de abril de 1965, núm. 22.

De acuerdo con la argumentación de la Corte Constitucional y siguiendo con el criterio ya apuntado de las diversas leyes expropiatorias especiales, la Ley número 865/1971 va a generalizar la consideración de que el *quántum* indemnizatorio no tiene por qué corresponder al valor de mercado del bien expropiado.

de 2 de mayo de 1974, número 115, convertido, con modificaciones, en la Ley de 27 de junio de 1974, número 247, la cifra «30 por 100», se sustituye por la cifra «50 por 100» (26).

Al artículo 12 de la Ley de 22 de octubre de 1971, número 865, se añaden los siguientes párrafos:

«El expropiante dispone el pago de la indemnización aceptada en el plazo de sesenta días desde la resolución a que se refiere el tercer párrafo.

Para las expropiaciones dependientes de obras de competencia estatal, la administración competente emite la resolución que dispone el pago en el plazo de sesenta días a partir de la comunicación de la autorización al pago a que se refiere la Ley de 3 de abril de 1926, número 686, y sucesivas modificaciones.

A partir del vencimiento de los términos a que se refieren los párrafos anteriores, se deben los intereses en medida igual al interés legal» (27).

El artículo 15 de la Ley de 22 de octubre de 1971, número 865, se sustituye por el siguiente:

«Cuando la indemnización no sea aceptada en el plazo que señala el apartado primero del artículo 12 el presidente de la junta regional requiere su determinación a la comisión competente por territorio a que se refiere el artículo 16. La comisión, en el plazo de treinta días desde el requerimiento del presidente de la junta regional, determina la indemnización sobre la base del valor agrícola con referencia a los cultivos efectivamente practicados

Se adopta la pauta del valor agrícola de los terrenos corregido por coeficientes que tienen en cuenta la posición del fundo.

Las modificaciones de la nueva Ley núm. 10/1977 no introducen nuevos criterios valorativos de fondo. Únicamente se corrigen algunos aspectos parciales. Si es importante la creación de una comisión provincial de composición representativa—cuanto menos de las fuerzas políticas regionales y estatales—que sustituye a la oficina técnica del erario en su función, primordial de cara a las expropiaciones, de determinar los diversos valores agrícolas que la aplicación de la ley requiere. También debe destacarse la tendencia general de la reforma a aumentar—por medio de la elevación de los coeficientes multiplicadores—las cuantías de las indemnizaciones. A tal respecto me remito a lo que se dirá en las notas siguientes a propósito de este artículo 14.

(26) Notificada la suma de la indemnización provisional—que fija el presidente de la junta regional—al expropiado, éste tiene derecho a convenir con el expropiante la cesión voluntaria de los inmuebles con un aumento del precio no superior al 30 por 100—que ahora se eleva al 50 por 100, en un intento de favorecer este tipo de acuerdos—de aquella indemnización provisional.

(27) En el plazo de sesenta días a contar desde la disposición del presidente de la junta regional por la que se ordena el pago (o desde la comunicación de la autorización al pago, en el supuesto de expropiaciones para obras estatales), aquél habrá de ser realizado; en caso contrario, la cantidad produce intereses. Agilizando el pago de la indemnización aceptada se pretende fomentar el acuerdo entre expropiante y expropiado sobre el *quántum* indemnizatorio. Realmente la posibilidad de recibir el dinero con rapidez puede ser más tentadora para el particular que la continuación del procedimiento.

sobre el fundo expropiado, incluso respecto al ejercicio de la empresa agrícola y la comunica al expropiante.

El expropiante comunica las indemnizaciones a los propietarios de los inmuebles a que se refieren las indemnizaciones mediante notificaciones realizadas con las formalidades de los actos procesales civiles; deposita la relación de la comisión en la secretaría del municipio y hace público el depósito realizado en los modos previstos por el párrafo segundo del artículo 10» (28).

Los cuatro primeros párrafos del artículo 16 de la Ley de 22 de octubre de 1971, número 865, se sustituyen por los siguientes:

«Con resolución regional se instituye, en cada provincia, una comisión compuesta por el presidente de la Administración provincial o su delegado, que la preside, por el ingeniero jefe de la oficina técnica del erario o su delegado, por el ingeniero jefe del Cuerpo de Ingenieros Civiles o su delegado, por el presidente del Instituto autónomo de las Cajas Populares de la provincia o su delegado, así como por dos expertos nombrados por la región en materia urbanística y de edificación y por tres expertos en materia de agricultura y montes (29) elegidos por la región misma entre ternas propuestas por las asociaciones sindicales agrícolas más representativas.

La región, donde particulares exigencias lo requieran, puede disponer la formación de *subcomisiones*, las cuales actuarán con la misma composición de la comisión a que se refiere el primer párrafo. A tal fin la región nombra los ulteriores componentes.

La comisión del primer párrafo tiene su sede en la oficina técnica del erario. El intendente de finanzas dispone la constitución de la secretaría de la comisión y la asignación a ésta del personal necesario.

La comisión determina cada año, antes del 31 de enero, en el ámbito de cada una de las regiones agrarias delimitadas según la última publicación oficial del Instituto

(28) La redacción dada al artículo 15 de la Ley núm. 865/1971 es prácticamente igual a la anterior. La comisión creada por la nueva ley se sustituye en las competencias de la oficina técnica del erario. Al contrario de la anterior fórmula del precepto, ahora se precisa que la indemnización habrá de fijarse por la comisión sobre la base del valor agrícola del fundo.

El plazo que señala el artículo 12.1 de la Ley núm. 865/1971 es el de treinta días para aceptar la indemnización provisional fijada por el presidente de la junta regional.

Los modos previstos por el artículo 10.2 de la misma ley para hacer público el depósito consisten en la inserción de la noticia referente al mismo en el registro municipal y en el Diario de anuncios legales de la provincia.

(29) He traducido la palabra *foreste*, literalmente bosques o selvas, por montes, ya que corresponde mejor a la terminología legal y al contenido que en España se da a lo que los italianos llaman *foreste*.

Central de Estadística, el valor agrícola medio, en el precedente año solar, de los terrenos, considerados libres de vínculos de contratos agrarios, según los tipos de cultivo efectivamente practicados.

La indemnización por expropiación, para los terrenos situados fuera de los centros edificados a que se refiere el artículo 18, se mide por el valor agrícola medio a que se refiere el párrafo precedente correspondiente al tipo de cultivo practicado en el terreno a expropiar.

En los terrenos comprendidos en los centros edificados la indemnización se mide por el valor agrícola medio del cultivo más rentable entre aquellos que, en la región agraria en que se encuentra el terreno a expropiar, cubren una superficie superior al 5 por 100 de la cultivada en la región agraria misma.

Tal valor se multiplica por un coeficiente:

- De 2 a 5 si el terreno recae en el territorio de municipios de hasta 100.000 habitantes.
- De 4 a 10 si el terreno recae en el territorio de municipios con población superior a 100.000 habitantes.

Para la determinación de la indemnización correspondiente a los terrenos comprendidos en los centros edificados, la comisión a que se refiere el primer apartado se completa con el alcalde o su delegado» (30).

El primer párrafo del artículo 17 de la Ley de 22 de octubre de 1971, número 865, se sustituye por el siguiente:

«En el caso de que el terreno a expropiar sea cultivado por el propietario directo cultivador, en la hipótesis de cesión voluntaria según el artículo 12, primer párrafo, el precio de cesión se determina en el triplo de la indemnización provisional, excluida la mejora prevista por el susodicho artículo» (31).

En el primer párrafo del artículo 19 de la Ley de 22 de octubre de 1971, número 865, las palabras: «de la oficina

(30) La principal innovación introducida con esta nueva redacción del artículo 18 de la Ley núm. 865/1971 consiste en crear una comisión provincial que se sustituye en las funciones antes ejercidas por la oficina técnica del erario.

Por otra parte, los criterios para la determinación del *quántum* indemnizatorio no han variado. Únicamente se han modificado los coeficientes multiplicadores, subiéndolos, y se ha abandonado la distinción entre centros edificados y centros históricos de cara a la fijación de dichos coeficientes.

(31) Véase lo dicho en nota 28 acerca del artículo 12.1 de la Ley núm. 865/1971.

La anterior redacción del artículo 17.1 de la misma ley, ahora modificado, era del siguiente tenor: «En el caso de que el terreno a expropiar sea cultivado por el propietario directo cultivador, la indemnización expropiatoria determinada según el artículo 18, se dobla.»

técnica del erario» se sustituyen por las siguientes: «de la comisión a que se refiere el artículo 16».

En el tercer párrafo del artículo 20 de la Ley de 22 de octubre de 1971, número 865, las palabras «La oficina técnica del erario dispone» se sustituyen por las siguientes: «La comisión a que se refiere el artículo 16 dispone», y las palabras: «una veinteava parte de la indemnización», se sustituyen por las siguientes: «una doceava parte de la indemnización» (32).

En el artículo 20 de la Ley de 22 de octubre de 1971, número 865, se añade al final el siguiente párrafo:

«La disposición del segundo párrafo del presente artículo debe entenderse aplicable incluso a las ocupaciones preordenadas para la realización de las obras y de las intervenciones previstas por el artículo 4.º del Decreto-ley de 2 de mayo de 1974, número 115, convertido, con modificaciones, en la Ley de 27 de junio de 1974, número 247» (33).

Art. 15. Sanciones administrativas.

La falta de pago de la contribución en los plazos a que se refiere el precedente artículo 11 comporta:

a) El pago de los intereses legales de mora si el pago se realiza en los sucesivos treinta días.

b) El pago de una multa igual al doble de los intereses legales cuando el pago se realice en los treinta días siguientes.

c) El aumento de un tercio de la contribución debida, cuando el retraso se prorrogue más allá del plazo a que se refiere la precedente letra b).

La vigilancia sobre las construcciones se ejercita por el alcalde según el artículo 32 de la Ley de 17 de agosto de 1942, número 1150 (34).

(32) La sustitución de la comisión en las funciones de la oficina técnica del erario da lugar a las modificaciones correspondientes en el artículo 19, respecto a la oposición de los expropiados a las estimaciones de la comisión ante la corte de apelación competente por razón del territorio, y en el artículo 20, ambos de la Ley núm. 865/1971, en cuanto a las ocupaciones urgentes. La cuantía de la indemnización correspondiente a la ocupación urgente es elevada por la nueva ley de una veinteava a una doceava parte de la indemnización que correspondería en caso de expropiación.

(33) El artículo 20.2 de la Ley núm. 865/1971 fija en cinco años la duración máxima de la ocupación urgente. La nueva ley extiende esa disposición a las obras e intervenciones por parte del Estado, las regiones, las provincias, los municipios u otros entes públicos o de Derecho público aun no territoriales, según lo previsto en el artículo 4.º del Decreto-ley núm. 115/1974, convertido, con modificaciones, en la Ley núm. 247/1974.

(34) El artículo 32 de la Ley núm. 1150/1942, en materia de atribuciones del alcalde para la vigilancia sobre las construcciones, es del siguiente tenor:

•1. El alcalde ejercita la vigilancia sobre las construcciones que se realizan en el territorio municipal para asegurar su correspondencia con las normas de

Las obras realizadas con total inobservancia o en ausencia de la concesión deben ser demolidas, por cuenta y riesgo del propietario, dentro del plazo fijado por el alcalde con ordenanza. En su defecto, las obras señaladas se adquieren gratuitamente, con el terreno sobre el que se asientan, para el patrimonio indisponible del municipio, que las utiliza para fines públicos, comprendidos los de edificación residencial pública.

La adquisición se efectúa con ordenanza motivada del alcalde.

El pretor en cuya jurisdicción recae el municipio interesado visa y hace ejecutiva la ordenanza, que constituye título para la inscripción en los registros inmobiliarios y para entrar en posesión.

Contra la ordenanza del alcalde puede presentarse recurso ante el tribunal administrativo regional competente por territorio.

Los actos jurídicos que tengan por objeto unidades arquitectónicas construidas en ausencia de concesión son nulos en cuanto no resulte de ellos que el adquirente tenía conocimiento de la falta de concesión.

Cuando la obra realizada con total inobservancia o en ausencia de la concesión contraste con relevantes intereses urbanísticos o ambientales, o bien no pueda ser utilizada para fines públicos, se demolerá a expensas de su constructor.

En caso de anulación de la concesión, cuando no sea posible la remoción de los vicios del procedimiento administrativo o la reposición al estado anterior, el alcalde aplica una sanción pecuniaria igual al valor de mercado, según la apreciación de la oficina técnica del erario, de la obra o de las partes de ésta abusivamente realizadas. El municipio notifica al interesado la valoración de la oficina técnica, que deviene definitiva transcurridos los términos de impugnación.

Las contribuciones, las sanciones y los gastos a que se refiere la presente ley se cobran con el mandamiento previsto por el artículo 2.º del Real Decreto de 14 de abril de 1910, número 639, emitido por el alcalde del municipio interesado.

Las obras realizadas con parcial inobservancia de la concesión deben ser demolidas a expensas del concesionario. En el caso de que las obras incorrectas no puedan ser removidas sin perjuicio de la

la presente ley y de los reglamentos, con las prescripciones del plan regulador municipal y con las modalidades de ejecución fijadas en la licencia (hoy concesión) de construcción.

2. Cuando se constate la inobservancia de dichas normas, prescripciones y modalidades de ejecución, el alcalde ordena la inmediata suspensión de los trabajos reservándose las medidas necesarias para la modificación de las construcciones o para la reposición del lugar a su estado anterior. La orden de suspensión cesará de tener eficacia si en el plazo de un mes desde su notificación el alcalde no adopta y notifica las resoluciones definitivas.

3. Cuando los trabajos se hayan iniciado sin licencia (concesión) o se continúen después de la orden de suspensión, el alcalde puede, previa advertencia y oído el parecer de la Sección urbanística departamental, ordenar su demolición a expensas del infractor, sin perjuicio de las sanciones penales.

4. Cuando la inobservancia se refiera a construcciones realizadas por Administraciones estatales, el alcalde informa de ello al Ministerio de Obras Públicas a los efectos del precedente artículo 29.º (Sobre el artículo 29, véase lo dicho en nota 23.)

parte correcta, el alcalde aplica una sanción igual al doble del valor de la obra realizada con inobservancia de la concesión.

No se procede a la demolición ni a la aplicación de la sanción a que se refiere el párrafo precedente en el caso de realización de variantes, a condición de que éstas no estén en contraste con los instrumentos urbanísticos vigentes y no modifiquen el modelo, las superficies útiles ni el destino de las construcciones para las que se ha otorgado la concesión. Las variantes deberán de cualquier modo aprobarse antes de la expedición del certificado de habitabilidad.

Las obras realizadas por terceros, con total inobservancia de la concesión o en ausencia de ésta, sobre suelos propiedad del Estado y de entes territoriales, se adquieren gratuitamente, respectivamente, para el demanio del Estado y para el patrimonio indisponible de los entes (salvo el poder de ordenar la demolición, efectuada por cuenta y riesgo del constructor en el plazo de sesenta días, cuando la obra contraste con relevantes intereses urbanísticos y ambientales). En caso de falta de ejecución de la orden, el municipio provee a la demolición, recuperando los gastos según el Real Decreto de 14 de abril de 1910, número 639.

Cuando las obras sean sólo parcialmente incorrectas respecto a la concesión, se aplica lo dispuesto en el undécimo párrafo del presente artículo. La sanción allí prevista se exige por el Estado o por los otros entes territoriales interesados.

Se prohíbe a todas las administraciones distribuidoras de servicios públicos suministrar sus abastecimientos para la ejecución de obras sin concesión.

Art. 16. *Tutela jurisdiccional.*

Los recursos jurisdiccionales contra la resolución por la que se otorga o deniega la concesión, así como contra la determinación y la liquidación de la contribución y de las sanciones previstas por los artículos 15 y 18, se transfieren a la competencia de los tribunales administrativos regionales, los cuales, aparte de los medios de prueba previstos por el artículo 44, párrafo primero, del Real Decreto de 26 de junio de 1924, número 1054, pueden disponer también las pericias a que se refiere el artículo 27 del Real Decreto de 17 de agosto de 1907, número 642.

Art. 17. *Sanciones penales.*

Salvo que el hecho no constituya un delito más grave y aparte de las sanciones previstas por el precedente artículo 15, se aplica:

a) Multa hasta de dos millones de liras por la inobservancia de las normas, prescripciones y modalidades de ejecución previstas en la presente ley, en la Ley de 17 de agosto de 1942, número 1150, y sucesivas modificaciones e integraciones, en cuanto sean aplicables, así

como en los reglamentos de edificación, en los instrumentos urbanísticos y en la concesión.

b) Arresto hasta de seis meses y multa hasta de cinco millones de liras en los casos de jecución de los trabajos con total inobservancia o en ausencia de concesión, de prosecución de aquéllos, no obstante la orden de suspensión o de inobservancia de lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley de 17 de agosto de 1942, número 1150, y sucesivas modificaciones (35).

Art. 18. *Normas transitorias.*

Quedan a salvo las licencias de edificación ya expedidas, incluso en actuación de planes de parcelación, antes de la fecha de entrada en vigor de la presente ley, siempre que los trabajos se terminen en el plazo de cuatro años desde la misma fecha, de forma que los edificios sean habitables o utilizables. Para la parte no terminada en tal plazo deberá solicitarse la concesión

Subsistiendo los gastos de urbanización, la cuota a que se refiere el artículo 6.º respecto al coste de construcción:

- No se debe para las instancias presentadas hasta seis meses después de la fecha señalada.
- Se reduce el 30 por 100 de la medida establecida por las normas de la presente ley para las instancias de concesión presentadas en el plazo de doce meses desde la misma fecha.
- Se reduce al 60 por 100 de la misma medida para las instancias de concesión presentadas en el plazo de veinticuatro meses desde tal fecha.

Las disposiciones del párrafo precedente no se aplican cuando a las instancias no se adjunten los actos, documentos y trabajos previstos por las vigentes normas urbanísticas y de la edificación o bien cuando los proyectos presentados sufran variantes esenciales a requerimiento del concesionario producido fuera de los términos indicados.

En orden a las instancias a que se refiere el segundo párrafo, la concesión con los beneficios allí previstos no puede otorgarse pasado un año desde la presentación de las mismas instancias, salvo que haya intervenido posteriormente decisión anulatoria del silencio negativo o de la resolución denegatoria emitida por el municipio.

Los trabajos objeto de estas concesiones deben completarse en el plazo de tres años desde la fecha de expedición, de forma que los edificios sean habitables o utilizables. En caso de falta de terminación de las obras dentro del plazo indicado, el concesionario está obligado

(35) Según el artículo 28.1 de la Ley núm. 1150/1942, modificado por el artículo 8.º de la Ley núm. 785/1987, «antes de la aprobación del plan regulador general o del programa de construcciones... está prohibido proceder a la parcelación de los terrenos con el fin de edificar». A continuación contiene diversas reglas que regulan toda la cuestión de las parcelaciones de terrenos.

al pago de una sanción igual al doble de la contribución de concesión debida por la parte de la obra no finalizada.

Para los planes de parcelación concertada a que se refiere el artículo 8.º de la Ley de 6 de agosto de 1967, número 765, ya aprobados, subsisten las cargas de la urbanización concertada. La expedición de cada concesión se subordina solamente al pago de la cuota del coste de construcción, según las normas de la presente ley.

Art. 19.

Las disposiciones a que se refiere el precedente artículo 14, para determinar la indemnización por expropiación y ocupación, no se aplican a los procedimientos en curso si la liquidación de la indemnización se ha hecho definitiva o no impugnable o se ha fijado con sentencia firme en la fecha de entrada en vigor de la presente ley.

Hasta la constitución de las comisiones a que se refiere el artículo 14, sus competencias se desempeñan por la oficina técnica del erario, la cual aplica los criterios previstos por la presente ley para determinar la indemnización por expropiación y por ocupación.

Art. 20. *Normas tributarias.*

A las resoluciones, a los convenios y a los actos de obligación previstos por la presente ley se aplica el tratamiento tributario a que se refiere el artículo 32, párrafo segundo, del Decreto del presidente de la República de 29 de septiembre de 1973, número 601.

La transcripción prevista por el artículo 15 de la presente ley se efectúa con tasa fija.

Art. 21. *Disposiciones finales.*

Quedan en vigor las normas de la Ley de 18 de diciembre de 1973, número 880, y de la Ley de 2 de agosto de 1975, número 393.

Quedan también en vigor las normas de la Ley urbanística de 17 de agosto de 1942, número 1150, y sucesivas modificaciones e integraciones, siempre que no sean incompatibles con las de la presente ley y entendiéndose la expresión «licencia de edificación», sustituida por la expresión «concesión».

Art. 22.

La presente ley entra en vigor al día siguiente de su publicación en la «Gaceta Oficial».

Introducción, traducción y notas
Fernando LÓPEZ RAMÓN