

II. CRONICAS

El Proyecto «Sullo» para la nueva Ley italiana de Urbanismo.

SUMARIO: I. La Ley de 17 de agosto de 1942.—II. El Proyecto «Sullo»: A) Visión general. B) Carácter socializador. C) Examen del articulado.

I. LA LEY DE 17 DE AGOSTO DE 1942

La Ley de 17 de agosto de 1942 señaló una etapa fundamental en el desarrollo del Derecho urbanístico en Italia, por cuanto por primera vez fue regulada de forma unitaria y orgánica toda la materia urbanística.

Con anterioridad, dicha materia había sido solamente esbozada en leyes aisladas y fragmentarias, inspiradas en principios ya actualmente superados. En la legislación de 1942 se introdujeron instituciones completamente nuevas, que no sólo respondían a exigencias de la realidad objetiva, sino que también eran inspiradas en algunas concepciones que en aquella época resultaban un tanto avanzadas. Entre estas instituciones se pueden mencionar la obligación de la formación de planes por parte de los Municipios, la extensión de los planes territoriales a toda la Nación, los consorcios de edificación, etc.

Pero su aplicación fué desgraciadamente retrasada, debido a que vió la luz en un momento crucial, en plena guerra mundial, y ello dificultó su aplicación práctica, que de hecho no tuvo lugar hasta alrededor de 1950.

La experiencia recogida durante estos años de vigencia facilita formular un juicio preciso sobre la eficacia de algunos de sus principios e instituciones y sobre las lagunas de la propia Ley, inconvenientes que se pretenden evitar con el nuevo proyecto.

El articulado de la Ley de 1942 se refiere al ordenamiento de la planificación, de encuadramiento general y consiguientes particularidades, merced a la formulación elástica de sus normas, con posibilidad de variaciones.

La institución de los planes reguladores municipales—que data de

muy antiguo, pues se hallan ya citados en la Ley de Expropiación forzosa italiana de 1865—, ha sido disciplinada en relación a la evolución que ha impuesto el progreso, pues se extienden a todo el término municipal, lo que representa la superación de la antigua concepción que contraponía la ciudad al campo.

Se ha afirmado también la obligatoriedad de la formación de estos planes reguladores municipales para los Municipios de un cierto número de habitantes, superándose el criterio que establecía que era mera facultad potestativa de los Municipios la formación de estos planes.

En cuanto se refiere al contenido del plan general, esta Ley no evitó el inconveniente de las numerosas variantes a los planes; esto ha confirmado que el plan debe tener una estructura flexible y abierta para poder adaptarlo a las continuas exigencias de la realidad.

Es de notar las nuevas figuras de los consorcios obligatorios de edificación y otros instrumentos para la actuación en forma coercitiva de los sistemas constructivos previstos en el plan, aunque estos institutos han tenido escasa aplicación. Raras veces, también, los planes reguladores se han visto sustituidos por los planes particulares. Seguramente puede ser debido a los escasos medios económicos de los Municipios. Este motivo influirá también en el hecho de que los Municipios no hayan hecho uso de sus facultades expropiatorias, ni que hayan procedido a edificaciones por propia iniciativa.

Por otra parte, el famoso problema de la plusvalía, es decir, del valor conseguido por las superficies edificables por el solo efecto de la expansión natural de los centros habitados, no ha sido ni siquiera afrontado en dicha Ley.

También son insuficientes las disposiciones que se refieren al control sobre la actividad constructora urbana, pues se ha permitido el abuso de las construcciones ilegítimamente autorizadas.

Se puede concluir afirmando que, a pesar de los nuevos principios que se contienen en la Ley de 1942, en su complejo total ha sido superada ampliamente; sus instituciones fundamentales resultan inadecuadas frente a la vertiginosa expansión del fenómeno urbanístico y a las nuevas experiencias de la actividad urbanística, ya sea pública o privada.

Era precisa, por tanto, una renovación de la legislación urbanística vigente en Italia.

II. EL PROYECTO «SULLO»

A) VISIÓN GENERAL.

A tal fin, una Comisión interministerial terminó recientemente sus trabajos, a fines del año 1962, con la redacción de un texto orgánico y técnicamente avanzado. Es el llamado «Proyecto Sullo», por haberse presentado siendo Sullo el Ministro italiano de Obras Públicas.

El Proyecto viene a establecer la propiedad pública del suelo urbano, tendencia que ha tenido acogida favorable en los ambientes socialistas.

Una propuesta de ley urbanística se había redactado ya y presentado al VII Congreso Nacional de Urbanística, que tuvo lugar en Roma, del 16 al 18 de diciembre de 1960, proyecto que no prosperó, dado su carácter aun más avanzado que el de 1962.

El Proyecto actual se presenta en su mayor parte como una ley estatal, destinada a ser un prototipo de ley urbanística regional. Su título II es la ley tipo en sentido propio; el título III se refiere a las «Normas estatales sobre la actividad urbanística» y está constituido por una serie de normas destinadas a perder vigencia, una vez que cada una de las regiones haya formulado su propia ley urbanística regional.

Ello ha sido hecho por razones prácticas evidentes, teniendo presente los principios constitucionales en vigor, según los cuales las normas estatales se aplican a las materias atribuidas a la competencia legislativa de las regiones, hasta que las mismas no hayan previsto unas normas propias.

Hay que tener en cuenta que según lo que dispone la Ley constitucional vigente de 10 de febrero de 1953, estas leyes-tipo deben contener solamente los principios fundamentales a que deben atenerse las leyes regionales. Por esta razón no pueden dictar normas particulares, puesto que en este caso se violaría la autonomía legislativa de las regiones. Es lo que ocurre al examinar este título II del Proyecto; la materia se halla tratada de una manera tan particular, que no se deja casi discrecionalidad normativa a un futuro legislador.

Parece, en efecto, que se trata de una ley-tipo sobreabundante. Se ha querido hacer ver a las regiones que para obtener un resultado justo, es necesario disciplinar los procedimientos de formación de los planes reguladores, y de adopción de los mismos, de forma excesivamente cuidada. Es necesario conjugar una serie de intereses generales, colectivos y particulares, a los fines de su adecuada valoración, y de permitir una plu-

ralidad de instancias tales que consientan la corrección de errores en los cuales se pueda incurrir.

Un carácter excesivamente autoritario de las leyes regionales podría imprimir a los procedimientos administrativos en materia urbanística un carácter tal que resultase lesivo para los derechos e intereses de la colectividad y de los particulares; pero también podría ocurrir el extremo contrario; es decir, que las leyes regionales, si adoptasen direcciones poco cuidadas o excesivamente amplias, podrían llevar incentivos para los intereses de sectores, individualizados en grupos ya organizados, y de ahí llevasen a los intereses públicos generales a sucumbir frente a los intereses de grupos particulares.

B) CARÁCTER SOCIALIZADOR.

Antes de examinar con más detalle el articulado del Proyecto, es necesario fijarse en la nueva concepción del derecho de propiedad que propugna, orientada hacia una minoración de los derechos inherentes a la propiedad privada, señalando, al efecto, tres aspectos capitales: denegación de indemnización, prohibición de construir y posibilidad de expropiar.

En el artículo 65 se dice: «Por los vínculos de zona, por las limitaciones, por las cargas que gravan las construcciones, por los destinos de uso atribuidos a los inmuebles por los planes reguladores, no se debe ninguna indemnización».

Con este precepto, inspirado en el Proyecto de 1960, solamente los propietarios afectados sufren las cargas derivadas de la urbanización, y en cambio pueden aprovecharse, sin aportación alguna, los propietarios de otras zonas, que resultan beneficiados al establecerse las distintas alineaciones. Si el plan regulador es una obra pública de interés general, sería más lógico que para subvenir a las cargas que afectan a algunos propietarios se acudiera a los recursos generales del erario público integrado, en parte, por otros propietarios que obtuvieran beneficios especiales.

Otro problema importante que suscita el Proyecto es el relacionado con la facultad de construir por parte del propietario. Dice Buonamico (1) que el *ius aedificandi* es la facultad derivada del dominio, que consiente al titular para construir sobre su propio fundo, en su natural expansión,

(1) BUONAMICO: *Limiti posti nell'interesse privato alla facoltà di edificare*. Milano, 1960, pág. 16.

y que permite edificar, ya en sentido horizontal, ya en sentido vertical, sin ninguna limitación.

Afirma también dicho autor que la facultad de edificar sobre el propio fundo puede ser más o menos restringida en virtud de normas jurídicas, de las que surgen límites a la propiedad privada, o bien por la voluntad de las partes, que da origen a la constitución de servidumbres prediales.

El Proyecto de 1960 afirmaba que una vez formado el plan regulador general, el propietario podrá construir si observaba las prescripciones del mismo. El Proyecto de 1962, en su artículo 28, afirma que «a partir de la fecha de adopción del plan regulador general y hasta la aprobación de los planes particulares, la formación de los cuales será obligatoria, no se consiente utilización a efectos de construcción».

Es un paso más avanzado que el artículo 22 de la Ley española del Suelo, que establece que los órganos competentes para la formación de un plan, podrán acordar la suspensión por un año del otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos y edificación en sectores comprendidos en un perímetro determinado, con el fin de estudiar el plan de ordenación o su reforma.

Finalmente, en el artículo 23 del Proyecto se atribuye a los Municipios la facultad de expropiar en el ámbito del plan particular «todas las áreas inedicadas». Es de notar la diferencia con la Ley española del Suelo, porque en los artículos 142 y siguientes de ésta se fijan plazos para la edificación, y solamente transcurridos éstos y su prórroga, pasa la parcela a situación de venta forzosa.

La Comisión que ha redactado el Proyecto justifica este artículo 23, afirmando que de esta manera se pueden resolver adecuadamente y con criterios de equidad las difíciles situaciones que pueden encontrarse con la aprobación del plan particular, evitando la posibilidad de intervenciones y presiones extrañas sobre la actividad de la Administración municipal; con la adquisición por el Municipio de estas superficies edificables se hace más asequible la sucesiva utilización de dichas superficies, y, en cambio, el derecho de los propietarios viene salvaguardado a través de la correspondiente indemnización.

Benvenuti (2) estudia el valor que tiene la aprobación de un plan regulador general ante las relaciones privadas. Afirma que para la Ley urbanística de 1942 la obligación de respeto del plan general no surge en el momento de su aprobación, sino en el momento de la notificación

(2) BENVENUTI: «Efficacia ed esecutività dei piani regolatori generali», *Rivista dei Lavori Pubblici*, 1956.

del plan particular al propietario afectado. Lo deduce del estudio de los artículos 11 a 17 de la Ley del 42. El artículo 11 dispone que «los propietarios de los inmuebles tienen la obligación de observar en las construcciones y reconstrucciones las líneas y prescripciones de zona indicadas en el plan». Este artículo, si bien determina que los planes reguladores producen efectos, no dice desde qué momento surgen estos efectos en las relaciones entre particulares. En la Ley del 42, al hacer necesarios los planes particulares, se transfiere la ejecutividad del plan general al momento de notificar el plan particular; y así afirma Benvenuti que los vínculos en él previstos se convierten en efectivos para los particulares sólo en el momento de la aprobación y notificación del plan particular; es entonces cuando surge la obligación de observar las prescripciones de zona.

Es interesante el artículo 26 del Proyecto de 1960, cuyo párrafo tercero dice así: «El derecho de superficie sobre las áreas destinadas a edificación residencial viene cedido por medio de subasta pública, salvo que las áreas vengan reclamadas para conseguir sus fines institucionales, por Entes públicos que actúen en el sector de la construcción que tengan por objeto la construcción de viviendas económicas y populares para los propios socios y salvo que éstas (áreas) sean pedidas para utilización industrial».

Como puede observarse, los particulares sólo tendrán el derecho de superficie por las edificaciones que se construyan, correspondiendo la propiedad al Municipio que hubiere previamente expropiado la totalidad de las mayores fincas primitivas. En otros términos, se introduce un sistema de propiedad comunitaria, cuyo sujeto es el Municipio, sistema que se extiende a todo el territorio nacional.

Con la aprobación del Proyecto toda la propiedad urbana se hallará en manos de los Municipios, que resultarán los únicos y grandes arrendadores de fincas frente a la masa de los ciudadanos inquilinos, con la única excepción de las entidades dedicadas a construcción de viviendas económicas o populares o para fines industriales.

Ello no está de acuerdo con el texto constitucional, especialmente en sus artículos 42 y 47, que declaran como uno de los objetos a conseguir la accesibilidad de la propiedad a todas las clases sociales, y que mediante el ahorro popular pueda cada uno ser propietario de su propia vivienda.

Una de las razones que se han aducido para esta nueva orientación es la de que los núcleos urbanos varían continuamente sus necesidades. Así, donde hoy es suficiente una calle de diez metros de anchura, al

cabo de unos años puede ser que esta calle necesite tener veinte metros. Si se conserva la propiedad privada de las áreas edificables, esta transformación no sería posible, o lo sería con grandes dificultades, mediante expropiaciones, indemnizaciones, etc. Si, en cambio, el Municipio conserva la propiedad de estas áreas, podrá adoptar con menores dificultades las soluciones urbanísticas más convenientes.

C) EXAMEN DEL ARTICULADO.

La Ley ha sido dividida en cinco títulos, de los cuales el primero contiene normas de carácter general; el título segundo contiene los principios fundamentales de la legislación regional, sobre la constitución y sobre el funcionamiento de los órganos regionales; el título tercero contiene las normas estatales relativas a la actividad urbanística, mejor dicho, las normas que deben aplicarse hasta que aparezcan las distintas normas de cada región; el título cuarto comprende una serie de normas de carácter general y común, y deberán encontrar aplicación en la fase transitoria, hasta cuando no hayan sido aprobadas las mencionadas leyes regionales. El título quinto y último contiene las disposiciones transitorias que han sido consideradas necesarias para regular el paso de la vigente Ley urbanística al nuevo régimen que será introducido con la nueva Ley aplicada.

El artículo primero se preocupa de establecer las necesarias relaciones entre la programación económica nacional y la planificación urbanística; es simplemente una disposición de carácter general, muy amplia, que no compromete las futuras disposiciones; es un principio que conservará su validez, incluso en el futuro.

Estos primeros artículos del título primero fijan sólo las directrices programáticas de la nueva orientación urbanística, fijándose en las zonas de primordial interés público y la competencia de las Comisiones ministeriales en este sentido. Estas Comisiones tienen la facultad de dictar directrices generales de carácter técnico para la formación de los planes y obras de urbanización.

En el título segundo se estudia la planificación urbanística. Los planes se distinguen en cuatro clases: regionales, comarcales, municipales y particulares; o sea, de forma análoga a la clasificación del artículo 6.º de la Ley española del Suelo.

Entre estos cuatro tipos de planes existe una verdadera relación de jerarquía, en cuanto los planes menores deben estar siempre subordinados a los más importantes.

El artículo 5.º se ocupa de la formación del plan regional, estableciendo que la ley regional debe atenerse a las siguientes normas: atribución de la formación del plan a un órgano del que formen parte algunas Administraciones estatales y representantes de los entes territoriales; para su formación debe ser publicado convenientemente, con la posibilidad de que los particulares pueden sugerir observaciones en la fase formativa del plan.

El plan regional se aprueba mediante Decreto del Jefe del Estado, previa deliberación del Consejo de Ministros y parecer del Consejo Nacional de Economía y Trabajo. Es, pues, una mayor solemnidad, teniendo en cuenta su obligatoriedad y su contenido.

Respecto al contenido del plan regional, está detallado en su artículo 6.º que establece cuáles deben ser las grandes líneas de actuación, y que deben indicar: *a*), las zonas de residencia urbana, de desarrollo industrial, de valoración turística y paisajística, y de especialización agraria; *b*), las comunicaciones y otras infraestructuras principales; *c*), las intervenciones públicas y coordinación de las fases de actuación en relación a los programas de actuación de los planes económicos generales y de sector, etc.

Los artículos 7.º al 9.º se preocupan del plan comarcal, que representa una especificación del plan regional, a fin de poder adaptar las directrices de éste a los caracteres, exigencias y otros elementos propios de cada zona; prevé, principalmente, el destino del uso del territorio, y las obras públicas importantes.

Los artículos 10 al 16 se ocupan del plan regulador general. La tendencia del Proyecto es estimular la actividad de los Municipios e inducirles a adoptar un plan regulador general, indispensable para ordenar la vida del Municipio.

Este plan debe abarcar la totalidad del término municipal, y debe contener todas aquellas indicaciones, prescripciones y directrices que aparezcan necesarias para el desarrollo ordenado de todos los aspectos urbanísticos de una ciudad: vías de comunicación, estaciones, puertos y aeropuertos, superficies destinadas a espacios de uso público, edificios públicos, requisitos que deben observarse en las zonas de carácter histórico, limitaciones a edificar, términos a que deben extenderse los planes particulares; es decir, las normas para la actuación del plan.

Se introduce en el sistema legislativo la institución de las reuniones de los distintos servicios, para poder examinar de forma colegiada, y con la intervención de las autoridades interesadas, los graves problemas que el plan general presente.

En su artículo 17 se da al Municipio la facultad de expropiar las superficies no edificadas y aquéllas sobre las que existan construcciones de carácter provisional al objeto de utilizarlas según las previsiones de la Ley. Nuestra Ley del Suelo establece que el propietario de solares, o de fincas con construcciones ruinosas o inadecuadas, deberá emprender la edificación dentro del plazo fijado en el plan, proyecto de urbanización o expropiación, programa de actuación o acuerdo de declaración de interés inmediato de urbanización y edificación del polígono o manzana. Las fincas en las que existieren construcciones paralizadas, ruinosas, derruidas o inadecuadas, deberán ser, previo expediente tramitado de oficio o a instancia de parte, incluidas en el Registro de solares, pero no pasarán a la situación de venta forzosa hasta que hayan transcurrido dos años sin iniciar o continuar las obras, o desarrollarlas con ritmo normal.

Los últimos artículos del capítulo segundo se refieren a los planes particulares. Una innovación importante en este aspecto es el que no se admite en el Proyecto, a diferencia de lo que ocurría en la Ley del 42, que los particulares puedan hacer reclamaciones al plan, cuando se halla en el trámite de su aprobación. Esta exclusión contrasta con los principios generales del ordenamiento jurídico italiano, que admite la oposición contra todos los actos administrativos, y no se comprende por qué se hallan excluidas aquéllas en los planes urbanísticos, que están entre los actos más importantes capaces de afectar numerosos intereses privados.

Otras novedades importantes en materia de los planes particulares son: la duración ilimitada de los mismos y la necesidad de que existan estos planes particulares para la realización del plan general.

Respecto a la duración ilimitada del plan particular, que constituye a la vez declaración de utilidad pública, revoluciona el sistema tradicional del ordenamiento italiano, en el que domina la garantía de la duración limitada de las afecciones expropiatorias, de acuerdo con lo que disponía la Ley de Expropiación de 1865, en la que se evitaba establecer cargas y gravámenes de duración indefinida. Ello pone en peligro la esencia, valor y función de la propiedad inmobiliaria, que pierde sus caracteres fundamentales de disponibilidad y utilización, en espera de una actuación que puede retardarla sin límites.

En cuanto a la obligatoriedad de los planes particulares para todo el territorio interesado por el plan general, representa la subordinación absoluta del desarrollo y porvenir de la ciudad a la voluntad de los administradores públicos. Esta subordinación está acentuada en la exclusión de toda forma de desarrollo convencional y se convierte en absoluta con

la prohibición de cualquier construcción antes de la aprobación de los planes particulares.

Una de las partes que adolece de más inconvenientes, ya sea por la gravedad de sus normas, o por la incongruencia de éstas y su formulación, es la que se refiere a la expropiación, principalmente en el artículo 23 antes mencionado, cuya aplicación daría como resultado que todos los núcleos habitados serían de propiedad municipal.

El Proyecto facilita en gran manera, aun desde el punto de vista económico, esta progresiva municipalización de la propiedad urbana, con radicales modificaciones introducidas en el sistema de la indemnización, que lleva a introducir factores discrecionales y artificiosos en los criterios de estimación del valor de los bienes, sin grandes garantías al efecto, pues se simplifica notablemente el procedimiento de expropiación, y, en cambio, puede demorarse el pago de la suma de indemnización.

El capítulo tercero del título segundo se refiere más precisamente a la actividad urbanística, y después de precisar que todos los Municipios deben estar dotados de Ordenanzas a tal efecto, se establece, con disposición de carácter absoluto, que las normas de este Reglamento disconformes con las prescripciones del plan general se entienden sustituidas por estas mismas prescripciones.

El artículo 28, ya comentado, contiene limitaciones a esta actividad constructora. El plan general debe ser actuado solamente por medio de los planes particulares, y no concibe la realización de obras sin que primero existan tales planes.

Con esta prohibición de edificación en el intervalo que transcurre entre la aprobación del plan general y la del plan particular, se obliga a los Municipios a no demorar la formación de tales planes. A esta norma sólo existe excepción para las zonas que ya tengan destino urbano e industrial, en que la prohibición de utilización se limita al momento de la realización de las obras de urbanización primaria.

Se introducen modificaciones en el procedimiento de aprobación y concesión de las licencias de construcción, en el sentido de que, a fin de estimular a los Municipios a adoptar sus acuerdos en tiempo oportuno, evitando graves inconvenientes a los particulares, el Municipio que actúe después del plazo establecido por las leyes regionales, estará obligado al resarcimiento de daños en la medida de los intereses legales. Es un gran avance respecto a la legislación anterior, al admitir el resarcimiento de daños por parte de la Administración que retrase la concesión de la autorización a construir.

Otra innovación es la que protege al ciudadano que construya de

acuerdo con la licencia autorizada por la autoridad municipal, que podía ser intervenida su construcción por otras autoridades administrativas. Se establece que una vez concedida la licencia de construcción y aprobado el proyecto, ninguna otra autoridad administrativa puede de ningún modo intervenir en la realización de la construcción.

El título tercero de la Ley contiene las disposiciones que deberán disciplinar la actividad urbanística hasta que cada región dicte su propia ley sobre la materia.

Las disposiciones que se contienen en este título (artículos 35 a 63) reproducen, sustancialmente, las normas del título segundo, en forma desarrollada y complementaria, de modo que mientras el título segundo contiene una ley tipo, el título tercero contiene la disciplina detallada y precisa de la actividad en cuestión. Por ello no es necesario el comentario detallado de este título, ya que tiene sólo carácter provisional, hasta tanto no hayan sido aprobadas las distintas leyes regionales.

No obstante hay que hacer constar la importancia de los artículos 53 y 59. El artículo 53 recuerda que el Municipio que retrase el pago de la indemnización de expropiación, estará obligado a satisfacer los intereses legales sobre las sumas debidas.

En el artículo 59 se establecen las medidas de salvaguardia, dirigidas a hacer cumplir las disposiciones de los planes generales y particulares. Hay que objetar que es excesiva la facultad del Alcalde de suspender las construcciones iniciadas en forma legítima bajo la vigencia del ordenamiento precedente que consentía tales construcciones, porque está en contradicción con el principio de la certeza del derecho.

Si alguien ha iniciado una construcción, con debida autorización y amparado por preceptos legales, corre el riesgo en el Proyecto que se estudia, que su construcción sea suspendida por el Alcalde, si éste considera que puede hacer difícil la actuación de los planes urbanísticos.

Se quiebra aquí el principio de la seguridad jurídica, que hace incierto un derecho legítimamente adquirido. Y más; pues en el último párrafo de dicho artículo se admite que «en caso de inercia del Alcalde, este decreto puede ser adoptado a petición de las Administraciones interesadas».

Al igual que en el artículo 34 del Proyecto, en el artículo 60 se dejan a salvo, debiendo conservarse con sus caracteres, los edificios ya existentes al aprobarse el plan, respecto de los cuales no haya prescripciones ni en el plan general ni en los particulares. Se ha de entender, no obstante, que quedan sujetos a posible expropiación.

En el título cuarto se comprenden numerosas disposiciones comunes

que deben tener aplicación, tanto antes de la aprobación de las leyes regionales como después de la misma. En él se contiene el artículo 65 ya comentado.

Los artículos siguientes tratan de la institución del «comparto», que se hace obligatorio para las obras de saneamiento y conservación de los centros históricos, artísticos y ambientales.

El contenido del «comparto» se enumera en el artículo 68 en los siguientes términos: «El «comparto» comprende construcciones que deben transformarse o sanearse según especiales prescripciones y superficies inedicadas. Eso constituye una unidad inescindible, definida ya planimétricamente, ya volumétricamente, en los elementos urbanísticos y constructivos y comprende también las relativas superficies existentes en las vías, plazas y otros espacios de uso público».

Como puede observarse, guarda analogía con el sistema de compensación de los artículos 124 y siguientes de la Ley española del Suelo.

El artículo 69 establece que los propietarios participan en el «comparto» con una cuota proporcional al valor del inmueble respecto al valor de todos los inmuebles que constituyen el mismo, y estas cuotas se establecen mediante acuerdo entre los interesados. No se prevé el caso de la no existencia de acuerdo, hecho que puede ocurrir con relativa facilidad, aunque es de advertir que se ha suavizado la rigurosidad de los artículos que trataban el «comparto» en el proyecto de Ley urbanística de 1960.

En virtud del artículo 70, los propietarios que no se adhieran a la formación del consorcio de obras derivado del «comparto», podrán ver expropiadas sus propiedades, por los que formen parte del mismo, o por el mismo Municipio.

En el capítulo tercero de este título se comprenden disposiciones financieras y tributarias, dirigidas a facilitar a los Municipios el desarrollo de su actividad urbanística. De modo particular el artículo 74 tiene carácter innovativo en el Derecho italiano en cuanto impulsa la gestión urbanística, mediante una actividad orgánica, completa y racional, por parte del Municipio, que de esta forma puede proveer a las adecuadas previsiones.

El capítulo cuarto impone sanciones a las contravenciones de lo dispuesto en la Ley, al objeto de reforzar la observancia de las normas.

Merece destacarse el artículo 78, que dispone lo siguiente: «quien, en las construcciones de nuevos edificios o en la reconstrucción, modificación o ampliación de edificios existentes, exceda los límites de altura o distancia establecidos en el plan regulador general o particular, o a éste

equiparado, será castigado con la pena de privación de libertad hasta tres meses y con multa de hasta un millón de liras. La condena importa confiscación de las partes construídas excesivamente».

Es de esperar que en la apreciación de estos preceptos se seguirá una línea discrecional, porque en la mayoría de los casos se tratará de construcciones que excederán en poca proporción a lo permitido.

La Ley española del Suelo en su artículo 215 impone sólo multas por las infracciones urbanísticas, en cuantía proporcional al número de habitantes de la población de que se trate, en escala que puede llegar a ser cuantiosa. Implica también sanción la orden de derribo que prevé el artículo 228 de nuestra Ley, si bien puede conservarse la obra por razones urbanísticas, mediando sólo indemnización al propietario perjudicado.

El quinto y último título del Proyecto de Ley contiene simplemente las disposiciones necesarias, de carácter transitorio, para acoplar el articulado de la nueva Ley con la hasta ahora vigente de 1942, sin requerir otro comentario.

Este Proyecto de Ley urbanística es el resultado de una reelaboración por una Comisión interministerial que ha terminado su trabajo en los últimos meses del año 1962. La nueva dirección de programación económica ha subrayado la actualidad de la aportación urbanística, porque es evidente que los programas económicos van supeditados a una planificación territorial.

Los urbanistas que han redactado el Proyecto de Ley deberán desarrollar un trabajo de persuasión hacia los grupos parlamentarios y de propaganda hacia la opinión pública, si desean que esta Ley resulte operativa lo más pronto posible, en sustitución de la ya algo caduca de 17 de agosto de 1942.

M.^a MONTSERRAT SERRALLONGA SIVILLA.

Abogado del Ilustre Colegio de Barcelona.