

PLANES REGULADORES Y PLANIFICACION URBANISTICA EN EL DERECHO ITALIANO

POR

GUSTAVO VIGNOCCHI

Profesor de Derecho administrativo en la Universidad de Módena

SUMARIO: I. LOS PLANES URBANÍSTICOS EN EL ÁMBITO DE LAS INICIATIVAS REGULADORAS EN LA ACTIVIDAD EDILICIA Y URBANÍSTICA: BREVE BOSQUEJO HISTÓRICO Y DE DERECHO COMPARADO.—II. EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN ITALIANA SOBRE PLANES URBANÍSTICOS: *Leyes y proyectos legislativos más recientes.*—III. CONTENIDO DE LOS PLANES URBANÍSTICOS: *Planes territoriales de coordinación y planes reguladores municipales. Subdivisión de estos últimos: planes generales (municipales, intermunicipales y comarcales) y planes parciales (o pormenorizados). Naturaleza de los planes generales; su carácter prevalente dispositivo y programático. Naturaleza de los planes parciales: fundamentalmente ejecutiva. Contenido de los planes generales y parciales; la copresencia de normas reglamentarias y disposiciones singulares en los mismos.*—IV. PROCEDIMIENTO DE FORMACIÓN DE LOS PLANES REGULADORES: *Competencia; su repartición actual entre el Municipio y el Ministerio de Obras Públicas. Redacción. Aprobación y publicación. Eficacia constitutiva del Decreto de aprobación. Probables perspectivas de la nueva legislación regional. Impugnación. Eficacia temporal del plan general y del plan parcial.*—V. INCIDENCIA DE LOS PLANES REGULADORES EN LOS DERECHOS Y FACULTADES DE LOS PROPIETARIOS PARTICULARES: *Carácter público de las normas. El artículo 869 del Código civil y las prescripciones especiales de la Ley urbanística y de los planes reguladores. Efectos de la violación de las normas y prescripciones contenidas en los planes.*—VI. ACTUACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PLAN REGULADOR: *Sujetos interesados. Poderes de vigilancia y sanción de los órganos municipales y de otras autoridades.*—VII. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS Y MODALIDADES DE DESARROLLO DE LA PROGRAMACIÓN URBANÍSTICA CONTENIDA EN LA LEY DE 1942: *Otras leyes modificativas posteriores. Leyes especiales de edilicia popular y residencial. Referencia a varios proyectos de reforma importantes. Legislación urbanística y planificación económica. Incidencias cada vez mayores de la normativa urbanística sobre el "ius aedificandi".*

I

Los planes urbanísticos entran de lleno en el número de las iniciativas públicas que tienden a promover el mejoramiento de las condiciones de vida del cuerpo social. Para mayor precisión: la Administración pública interviene, a medio de ellos, con actividad disciplinante y de ejemplaridad, en la esfera de los intereses públicos y privados que se relacio-

nan con la actividad edilicia en el aspecto urbanístico. A ese fin tienden los varios medios de planificación urbanística (y dejamos a un lado los planes territoriales de coordinación), tales como los planes de regulación general y parcial, los planes intermunicipales y comarcales, los de reconstrucción y regulamiento municipal (bajo ciertos aspectos, también los de parcelamiento) que se proponen a tal fin de ejemplo y disciplina y a los cuales se contraponen a su vez aquellos actos e iniciativas singulares (órdenes, prohibiciones, autorizaciones, verificaciones, etc.), cuyo nacimiento se debe a la necesidad de cumplir normas generales anteriormente existentes.

A fin del siglo pasado, la necesidad de ampliar y renovar los lugares de habitación humana llevaron a legisladores de múltiples Estados a dictar normas reguladoras de la actividad edilicia, que, concretadas al principio a meras limitaciones de policía local impuestas a los particulares, han abierto después amplia vía a la injerencia de la Administración en el sector edilicio hasta el punto de convertirse en fin fundamental. Si nos referimos a los países del Continente europeo es digno de destacar cómo el desenvolvimiento de la legislación en la materia que nos ocupa, considerado en su conjunto, presenta una notable semejanza con la evolución de la nuestra. No omitamos, sin embargo, que los medios puestos en práctica por las Leyes promulgadas por los distintos Estados ofrecen a veces características desemejantes tanto comparados con las legislaciones extranjeras como con los que proveen las Leyes nuestras. Por ejemplo, los planes de líneas de fachada, que desde el principio son característicos de la ordenación francesa y alemana, carecen de un equivalente preciso en nuestras Leyes, por lo menos en las más antiguas, y no son totalmente identificables con las varias figuras de planes reguladores establecidos por nuestras Leyes más recientes. Pero, aun para dichos países, pueden retrotraerse tales ordenamientos a época relativamente próxima, pues en el pasado tuvieron carácter fragmentario y específico ya para particulares para determinados centros poblados.

En lo que respecta a Francia, las distintas disposiciones legales dictadas en los últimos sesenta años, incluida la materia edilicia popular, han sido posteriormente reunidas y coordinadas en el Código del Urbanismo y de la Vivienda (dictado en base a la Ley de 6 de agosto de 1953), que organiza las estructuras y funciones de los medios urbanísticos centrales y periféricos, la planificación municipal e intermunicipal, las licencias de construcción, la parcelación de las áreas edificables, las construcciones de alojamientos, establecimientos públicos e industrias.

Recordemos a seguido, además de una Ley de 7 de agosto de 1957, de reelaboración global, los Decretos de 1 de diciembre de 1958 número 581463 (que contienen normas sobre los planes abreviados municipales la detallada articulación de los *groupements d'urbanisme* sobre medidas de salvaguardia y publicación de planes) y las disposiciones de 31 de diciembre de 1958 números 581447 y 581464 acerca de las ZUP (*zones à urbaniser en priorité* en los municipios de mayor importancia urbanística, por medio de la acción directa de los propios entes locales o por medio de organismos de economía mixta) y sobre las modalidades temporales y financieras de ejercicio de las prelações correspondientes.

La materia de las ZUP ha sido coordinada y en parte puesta al día por la Ley de 26 de julio de 1962 número 62848, inspirada en criterios de una más sistemática intervención de los poderes públicos en caso de carencia de iniciativas por parte de los entes interesados y de mecanismos más eficaces para la consecución de sus objetivos. Con fines anti-especulativos vino también a regular la mencionada Ley, junto al Decreto de 7 de noviembre de 1962 número 621300, las *zones d'aménagement différé* (ZAD), correspondientes a los sectores al margen de las ZUP, insertos con ellas en sistemas de financiación basados en reservas especiales previstas por la Ley de 23 de febrero de 1963 número 63156.

Son, por último, dignas de mención algunas iniciativas legales ulteriores inspiradas en criterios de una más acentuada adquisición pública de las áreas y de indemnizaciones de expropiación sobre la base del valor de uso.

En Alemania, aparte de antiguas Leyes sobre alineamientos *Fluchtliniengesetz* y viviendas, tuvieron notable importancia las sucesivas Leyes de 1932, 1933, 1934 y 1937 *zur Neugestaltung deutscher Städte*, aplicadas a numerosas ciudades mediante normas particulares de ejecución, que, entre otras cosas, establecían un doble tipo de autorizaciones para construir (el *Bebauungsgenehmigung* o permiso de construcción y el *Ansiedlungsgenehmigung* o permiso urbanístico), además de disposiciones generales sobre las parcelaciones (*Parzellierung von Grundstücken zu Siedlungswecken*). Sin embargo, ya en el 1911 y 1920 se habían producido los primeros ejemplos de regulación urbanística de grandes ciudades o regiones con la Ley de 19 de julio de 1911 sobre el gran Berlín y la de 5 de mayo de 1920 sobre el plan regional del Ruhr.

La legislación de posguerra se ha caracterizado, especialmente en la República Federal alemana, por una acentuación de la normativa regional. Se modificaron las disposiciones precedentes en materia urba-

nística, aunque no siempre en forma coordinada. Así, la planificación de la zona del Ruhr en el marco del *Land Renania Westfalia* se efectuó por las Leyes regionales de 11 de marzo de 1950 y 7 de mayo de 1962. A escala nacional cabe señalar dos Leyes de importancia: la de 1953 sobre expropiación de terrenos edificables, regulando los requisitos, modalidades, indemnizaciones y procedimiento del mismo, y la Ley General Urbanística de 23 de junio de 1960, que regula orgánicamente la materia, en gran parte *ex novo*, abrogando numerosas normas precedentes. Consta esta Ley de once partes, en las que se establecen los requisitos generales de los planos, salvaguardia, utilización de terrenos, expropiación, urbanización, determinación de justiprecios e indemnizaciones, procedimientos, etc.

En Austria la regulación urbanística corresponde a la competencia exclusiva de los *Länder* y se concreta en reglamentos edilicios emanados por los mismos. Tales reglamentos están informados por principios jurídicos comunes, pero difieren considerablemente en los pormenores de carácter técnico. La actividad edilicia debe someterse al *Regulierungsplan* que, en rasgos generales, corresponde al plan regulador en Derecho italiano.

En Inglaterra, tras una serie de disposiciones urbanísticas especiales para la capital y para determinadas administraciones locales, entró en vigor el 1 de abril de 1933 el primer texto único y de carácter verdaderamente general, aplicable tanto a zonas edificadas como por edificar: la *Town and Country Planning Act*. Esta norma sería posteriormente modificada y completada por más modernas disposiciones (recordemos las de 1947 y 1952 sobre desarrollo urbano y sobre distritos, o las de 1953 y 1954) hasta llegar a la Ley Urbanística de 1959. Todas estas normas fueron siempre fruto de largos y meditados estudios, llevados a cabo por comisiones de expertos, que culminaron, por lo general, en Memorias, entre las que por su interés destacamos: el informe BARLOW de 1960 sobre la distribución de la población industrial, el informe SCOTT de 1942 sobre la utilización de áreas rurales, el informe UTHWATT, también de 1942, sobre indemnizaciones y contribuciones de mejora, el informe REITH sobre el desarrollo de la nueva ciudad, etc.

Todos estos informes y disposiciones han producido una reordenación prácticamente total de toda la materia urbanística inglesa. Han encontrado así nueva reglamentación los sectores de permisos y certificados urbanísticos, planes de extensión, expropiación, contribuciones de mejora, viabilidad, tutela de tesoros artísticos y bellezas naturales, etc.

II

Por lo que se refiere al legislador italiano, la materia de los planes reguladores, cuya importancia fuera ya advertida desde los mismos orígenes del Estado unitario, encontró su primera regulación positiva, aunque embrionaria, en la Ley de 25 de junio de 1865, número 2359, sobre expropiaciones por causa de utilidad pública, cuyo título II, capítulo VI, regulaba en sus artículos 86 a 92 cuáles eran los Municipios que podían llegar a la formación de planes reguladores, establecía las normas esenciales de procedimiento para el proyecto, aprobación y publicación de los mismos y determinaba sus características y eficacia frente a terceros.

Se promulgaron posteriormente diversas normas referidas a casos y situaciones concretas que regularon la materia en forma fragmentaria. Podemos recordar la Ley de 15 de enero de 1885, número 2892, para el saneamiento de la ciudad de Nápoles; el Decreto-ley de 15 de mayo de 1919, número 1550, aprobando el plan regulador de la ciudad de Bolonia; el Decreto-ley de 6 de julio de 1931, número 981, modificado posteriormente por otros, relativo al plan regulador de Roma; la Ley de 19 de febrero de 1934, número 433, que vendría a aprobar el plan regulador de la ciudad de Milán, etc. Sería con la Ley de 17 de agosto de 1942 con la que se regularía toda la materia urbanística de forma orgánica con lo que el sector de los planes reguladores recibió una reglamentación más actualizada según las nuevas exigencias que con el desarrollo de la técnica urbanística se habían impuesto.

Aunque ulteriores Leyes y Reglamentos en materia de urbanística especial (para zonas residenciales o industriales) y de edilicia económica popular (Ley de 18 de abril de 1962, núm. 167) han tomado como base la Ley de 1942, modificada, como veremos, por otras disposiciones legislativas hasta la última Ley de 19 de noviembre de 1968 núm. 1187, se han apreciado, sin embargo, en el campo doctrinal y político marcadas tendencias a efectuar una total revisión de toda la materia urbanística sobre nuevos criterios, con innovación de las actividades planificadoras y nueva concepción del *ius aedificandi*, como diferente y autónomo del derecho de propiedad inmobiliaria en general. Este fue el sentido de las propuestas de vastas reformas estructurales, expropiaciones generalizadas, empleo de los derechos de superficie y gran número de gravámenes que contenían los proyectos de Ley PIERACCINI y MANCINI, que no encontraron, sin embargo, sanción legislativa tal vez por falta

de madurez técnico-política y quizá también por una metodología insuficiente y por una gravosidad excesiva y no demasiado racional.

Determinados hechos de gravedad relacionados con la actividad edilicia y urbanística (casos de *Agrigento*) motivaron en 1967 la rápida aparición de la Ley de 6 de agosto núm. 765, llamada "Ley puente", tendente ante todo a introducir controles, garantías y sanciones para corregir los abusos e irregularidades producidos con determinadas variantes en relación a la existencia o no de planes reguladores y de planificación municipal en general.

Notable trascendencia tuvo la sentencia de la Corte Constitucional de 29 de mayo de 1968 (núm. 55) con la que se declaraba anticonstitucional la Ley urbanística de 1942. El legislador debió superar la declarada ilegitimidad de los vínculos creados, lo que realizó con la Ley de 19 de noviembre de 1968, disponiendo, como veremos, su duración transitoria.

Mencionamos, por últimos la Ley de 1 de junio de 1971 núm. 291 sobre la aceleración de procedimientos en materia de urbanística y obras públicas y para la estimulación edilicia. Con ella se han introducido modificaciones tendentes a facilitar y agilizar el procedimiento de aprobación de planes urbanísticos y a disminuir las limitaciones a las parcelaciones y licencias.

III

Examinando la naturaleza y problemas de los planes urbanísticos, según la normativa de la Ley de 1942, en adelante citada como Ley Urbanística, observamos que los mismos se diferencian según su contenido, efectos y procedimiento de formación. Podemos así distinguir los planes territoriales de coordinación y los planes reguladores municipales, que a su vez se subdividen en planes generales y planes parciales o pormenorizados, pudiendo ser, por su ámbito, los planes generales municipales, intermunicipales o comarcales.

Los planes territoriales de coordinación no han suscitado en la realidad particular atención. Habrían tenido como misión la de orientar y coordinar la actividad urbanística a desarrollar en determinadas zonas del territorio nacional a nivel regional y subregional, fijando las directrices a seguir por los entes locales menores en la redacción de sus respectivos planes; en las zonas a reservar para especiales fines o en las que imponer determinados vínculos y obligaciones; en los lugares a ele-

gir como sede de nuevos núcleos edilicios o de determinadas instalaciones; en la creación u organización de redes de carreteras, líneas férreas, eléctricas, de navegación etc. Los planes territoriales, como resulta de su regulación positiva, sólo obligaban directamente a los Municipios, quienes debían adecuar a los mismos las prescripciones de sus respectivos planes reguladores (arts. 5 y 6 de la Ley Urbanística citada). Precisamente por esto se ha afirmado con exactitud que, a semejanza de las planificaciones económicas generales, los planes territoriales funcionaban como planes de dirección con relación a los organismos públicos y como mero plan de estímulo en relación a los sujetos privados. Por consiguiente, hasta que no se hubiera llegado a un sistema de aprobación legislativa de los mismos (lo que podrá realizarse ahora con la intervención de los entes regionales recientemente instituidos), la eficacia vinculante de sus disposiciones para los particulares venía subordinada a su inserción en la planificación urbanística municipal. No obstante, debemos recordar que tal inserción, necesaria para la observancia concreta de los planes territoriales, estaba garantizada mediante un doble sistema de medidas concernientes, respectivamente, a la aprobación de los planes mismos, en la que participaban todas las llamadas administraciones interesadas, y a las consecuencias que la falta de observancia de las disposiciones directivas contenidas en ellos habría tenido sobre la legitimidad de las planificaciones municipales desde el punto de vista, si no de la violación de Ley, al menos del exceso de poder.

Nos referimos a continuación a los planes reguladores generales. Deben éstos señalar la red de las vías principales de comunicación y de carreteras, las líneas ferroviarias y vías navegables "en forma de satisfacer las exigencias del tráfico y de la higiene y decoro públicos". Deben asimismo contener una división en zonas del territorio en cuestión, delimitando las áreas destinadas a la expansión del conglomerado urbano y las características y vínculos de zona a observar en las edificaciones, así como las áreas destinadas a espacios de uso público o sometidas a especiales servidumbres y las reservadas a edificios o instalaciones de interés público.

Como más arriba hemos visto, los planes generales pueden ser municipales o intermunicipales (y hoy también comarcales). Los planes intermunicipales se refieren a complejos urbanísticos de dos o más municipios limítrofes. Son establecidos por el Ministro de Obras Públicas por propia iniciativa o a propuesta de una de las administraciones interesadas (art. 12 de la Ley Urbanística).

Los planes parciales están previstos como medio de ejecución de los planes generales. Deben determinar en su contenido: red de caminos y carreteras; altura orográfica de cada zona; masa y altura de las construcciones sitas a lo largo de las calles y plazas principales; espacios reservados a zonas y edificios públicos; edificios destinados a demolición, reconstrucción o restauración; lista de propiedades a expropiar o vincular; profundidad y extensión de las zonas laterales a obras públicas que se estimen necesarias para el desarrollo e integración de las mismas, etc.

El plan regulador general tiene vigor por tiempo indeterminado. Los propietarios de los inmuebles están obligados a observar las alineaciones y prescripciones de zona en él indicadas tanto en las construcciones como en las reconstrucciones (art. 11 de la Ley Urbanística).

Los planes parciales devienen, en cambio, ineficaces, en la parte no ejecutada, una vez transcurrido el plazo previsto para su ejecución. No obstante, se mantiene por tiempo indefinido la obligación de que los particulares respeten en las construcciones y modificaciones de los edificios "las alineaciones y prescripciones de zona indicadas en el plano (art. 17 de la Ley Urbanística).

El examen comparativo de las dos especies de planes analizados según su naturaleza y contenido revela el carácter prevalentemente dispositivo y programático del plan general, mostrándose el plan parcial como más técnico y analítico, diferencia que, en parte, se explica por el hecho de que este último esté previsto e instituido para la realización y actuación del primero. Tales consideraciones no excluyen, sin embargo, la presencia de las siguientes características comunes desde el punto de vista de su contenido:

a) Ambos tipos de planes tienden a la determinación de un programa de obras edilicias, organizado de forma coordinada y unitaria y regulado según una serie de prescripciones válidas para el sector interesado.

b) Ambos establecen vínculos, algunos con limitación taxativa de tiempo, a los particulares, bajo la forma de obligaciones y limitaciones a sus derechos de propiedad en relación con el programado orden urbano.

No queda, sin embargo, con esto aclarado el problema de la naturaleza jurídica de los planes reguladores, ya que surge el interrogante de si las prescripciones en ellos contenidas se identifican o no con verdaderas y propias normas jurídicas, dotadas de los requisitos de generalidad

y abstracción, o sean, en cambio, simples mandatos dirigidos a una pluralidad de personas, merecedores en todo caso de una caracterización concreta. En el primer caso asumirían la forma de reglamentos; constituirían en el segundo actos administrativos generales.

Es sabido que la categoría de los llamados actos administrativos generales se diferencia de la de los reglamentos, sobre todo en cuanto falta en los primeros el requisito de la abstracción indispensable para la caracterización del acto normativo en sentido estricto. Recientemente ha intentado la doctrina elaborar criterios de diferenciación entre ambos. Se ha afirmado (DE VALLÉS) que el elemento diferenciador se encontraría exclusivamente en la forma de los respectivos actos o en las expresiones usadas por el legislador con ocasión de su regulación; otros (GIANNINI, SANDULLI) han mantenido que la diferencia se encontraría en la voluntad o en la causa manifestada en el acto o en su carácter innovador o no del ordenamiento jurídico.

Mas volviendo al tema que nos interesa, observamos ante todo cómo no se puede desconocer seriamente que el contenido de los planes reguladores se presente caracterizado en forma demasiado varia y heterogénea. El esquema que la Ley urbanística ofrece del contenido de los mencionados planes (arts. 7 y 13) podría, por el hecho de contemplar supuestos y operaciones en su mayoría individuales *a priori*, inducir a admitir una preeminente afinidad de los planes mismos con los ya citados actos administrativos generales. Pero con una más atenta observación advertimos que, mientras de una parte el índice de materias contenido en dicho esquema no resulta taxativo ni exhaustivo, resulta de otra natural y manifiesta la exigencia de que sea posible, en el momento de redactar los planes, imponer verdaderos y propios preceptos encaminados a disciplinar la puesta en práctica de los mismos por parte de los particulares (en vista de los múltiples modos en que dicha actividad se podrá verificar por un número indeterminado de sujetos) y a salvaguardar de eventuales abusos por parte de estos últimos la acción que en la materia corresponde a la Administración. Todas estas consideraciones encuentran adecuada confirmación al examinar en concreto la planificación urbanística. En efecto, se puede observar que los diversos preceptos en que, en la práctica, se articulan los planes se dirigen sólo en parte a disciplinar supuestos de hecho concretos, mientras que el resto se encamina a regular una generalidad de situaciones aún en vías de producción, es decir, a establecer normas jurídicas en sentido estricto.

Así, por ejemplo, al lado de disposiciones sobre edificios destinados a demolición, restauración o bonificaciones edilicias o de catálogos catastrales de propiedades a expropiar o vincular, los planes reguladores nos ofrecen una serie importante de disposiciones concernientes a limitaciones en los derechos de los propietarios ediles (alturas, distancias, alineaciones, caracteres generales de las construcciones), las cuales no regulan ciertamente situaciones actuales y precisas, sino que se orientan al futuro, regulando, según esquemas abstractos, un número indeterminado de situaciones futuras concretas cuya producción se prevé.

Las disposiciones de uno y otro tipo encuentran una coordinación en el plan, a los efectos de la consecución de los fines asignados al mismo en su totalidad. Pero no creemos que por ello se pudiera afirmar que las disposiciones de un determinado tipo —por ejemplo, las de contenido concreto— prevalezcan sobre las del tipo opuesto, aun cuando cuantitativamente más importantes, a los efectos de una calificación jurídica unitaria del plan desde el punto de vista de su eficacia formal. Parece más acertado afirmar que la reglamentación mediante planes, que es hoy tan frecuente, incluso en campos diversos del urbanístico, manifiesta su peculiaridad propia precisamente en no poder prescindir de la utilización simultánea de previsiones concretas y disposiciones abstractas, dando así lugar a la coexistencia de las mismas en un único acto formal, lo que no es otra cosa que una proyección formal de la coordinación material de las diversas actividades públicas y privadas, que resulta indispensable para una completa y orgánica ordenación urbanística de las zonas pobladas. La identificación de ambos tipos de disposiciones en el plan se efectúa tan sólo en relación al punto de vista de la finalidad genérica asignada por la Ley al plan mismo; pero ello no implica que las características sustanciales y formales de algún tipo se deban ni puedan extender a la totalidad.

Se puede, en consecuencia, pensar que la naturaleza jurídica de los planes reguladores no es absolutamente unitaria, sino que se manifiesta en forma mixta según que se tengan en cuenta las decisiones de carácter concreto (con naturaleza de actos administrativos generales o de hechos de repercusiones normativas indirectas) o bien las disposiciones generales (a las que se debe reconocer, a todos los efectos, naturaleza reglamentaria). No parece oponerse este planteamiento a los principios generales vigentes en materia de fuentes reglamentarias, en especial en el sector reservado a la autonomía de los entes públicos no estatales, donde, a diferencia de lo que ocurre con la Ley formal, el principio de

la inmutabilidad de la forma y de la homogeneidad del contenido no constituye necesariamente un criterio taxativo e insuperable, en vista también de la naturaleza subjetivamente administrativa de los reglamentos mismos.

Una ratificación positiva a las anteriores conclusiones es la que ofrece el artículo 869 del Código civil italiano, así como los artículos 11 y 17 de la Ley Urbanística, en los que se establece la obligación de los particulares de observar por tiempo indefinido en las construcciones las normas de alineamiento y las prescripciones de zona contenidas en los planes, incluso aunque éstos hayan devenido ineficaces. El reconocimiento legislativo de la ultraactividad de las prescripciones dirigidas a los particulares es altamente significativo y autoriza la afirmación sobre la innegable distinción de sustancia y forma entre las dos especies de disposiciones coexistentes en los planes.

Las reservas doctrinales a veces formuladas a este planteamiento han sido quizá motivadas por la mayor importancia cuantitativa que los programas de actuación y las determinaciones concretas presentan en los planes mismos frente a las disposiciones abstractas. Pero, como ya hemos advertido, la preponderancia cuantitativa de las disposiciones de un determinado tipo no debe inducir necesariamente a considerar que las de tipo diverso, aun siendo menos determinantes en relación a la totalidad e incluso bajo ciertos aspectos, accesorias con relación a las primeras, pierdan por ello su individualidad propia y la eficacia formal que, por norma, se les atribuye.

IV

También plantea numerosos problemas la calificación del procedimiento administrativo por el que se forma el plan regulador. La Ley Urbanística lo regula con cierta precisión tanto respecto al plan general como al parcial. En un futuro próximo habrá que tener también en cuenta la futura intervención del legislador regional en la materia.

El plan general es redactado por el Municipio o, para ser más exactos, por todos los Municipios incluidos en catálogos aprobados por el Ministerio de Obras Públicas. Se deposita posteriormente en la Secretaría municipal para un período de consulta pública de treinta días consecutivos, tras el que se abre otro período de idéntica duración, en el que las asociaciones e instituciones interesadas "pueden presentar ob-

servaciones". Concluido este período, se somete el plan al Ministro de Obras Públicas, que lo aprueba con Decreto, tras oír el parecer del Consejo Superior de Obras Públicas (art. 10 de la Ley Urbanística, modificado por el art. 1 de la Ley de 1 de junio de 1971, núm. 291).

También los planes parciales son redactados por el Municipio y adoptados por expresa deliberación. Tras el depósito por treinta días en la Secretaría municipal, se abre, también en este caso, otro período de igual duración, durante el cual pueden presentar oposiciones al plan los propietarios de inmuebles comprendidos en el mismo, y observaciones todas las asociaciones interesadas. La competencia para la aprobación, antes atribuida al Jefe del Estado, ha sido descentralizada según las normas de la Ley de 6 de agosto de 1967 núm. 765, siendo atribuida a los delegados regionales de Obras Públicas, una vez oída la Sección urbanística regional y dentro de los ciento ochenta días siguientes a la presentación por parte de los Municipios (salvo casos de excepcional competencia del Ministerio de Obras Públicas o de eventuales intervenciones, cuando se trate de edificios de interés histórico o artístico, del Ministerio de Instrucción o de otros órganos competentes).

El plano parcial deberá ser ejecutado en el plazo de diez años. Con su Decreto de aprobación se pueden, según las nuevas normas, reunir las instancias de modificaciones esenciales para asegurar la observancia de los planes reguladores generales; la organización coordinada de los gastos y establecimientos de interés del Estado; la tutela del paisaje y de los complejos histórico-monumentales; reserva de adecuados espacios para aparcamiento, etc.

El Decreto de aprobación del plan parcial es posteriormente depositado en la Secretaría municipal y notificado en los formularios de citación a los particulares interesados, consecuencia ésta de la peculiar naturaleza del plan que crea, como hemos visto, vínculos inmediatos y concretos, facultando, sin duda, en su fase de ejecución, para actos de expropiación, en relación a los cuales la formalidad de la notificación reviste los caracteres de presupuesto de legitimidad (art. 16 de la Ley Urbanística).

Donde realmente pueden surgir dudas y problemas es respecto a la naturaleza y calificación jurídica de las anteriormente mencionadas intervenciones estatales. Una primera observación poco profunda de su regulación normativa podría inducir a pensar que se trata de actos gubernamentales de control. En efecto, la misma Ley Urbanística denomina aprobación, en sus artículos 10 y 16, los Decretos y decisiones a que nos

referimos y, como es sabido, la aprobación es típicamente un acto de la función de control. Sin embargo, una consideración más detallada obliga a abandonar esta primera hipótesis para llegar a una más correcta comprensión del sistema. La construcción más arriba esbozada se demuestra, en efecto, inidónea para representar sistemáticamente, basándose en el mismo derecho positivo, el fenómeno de la colaboración entre los órganos municipales y estatales en orden a la formación de los planes reguladores.

Más acorde, al menos según la normativa vigente, parece la tesis de que la deliberación del Consejo municipal y el Decreto de aprobación de la autoridad gubernamental ostentan ambos el carácter de momentos constitutivos de un proceso normativo complejo. A pesar del uso, en consecuencia incorrecto e impropio, del término aprobación atribuido por el legislador a las mencionadas disposiciones de las autoridades gubernamentales, no faltan preceptos de derecho positivo que vienen a corroborar nuestra opinión, en la que, por otra parte, coincide la mayor parte de la doctrina. Incluso la jurisprudencia del Consejo de Estado, que en un primer momento se había inclinado por una calificación de la intervención de la autoridad gubernamental como función de control, aunque concebida en un sentido muy amplio, ha definido después de los planes reguladores como actos complejos de desigual carácter, formados por el concurso de la voluntad del Municipio y la de la autoridad administrativa gubernamental.

En verdad, de todo el sistema normativo vigente se deduce con claridad suficiente, por lo menos en la situación actual, que el legislador ha pretendido distribuir la competencia en la formación de los planes reguladores (ya sean éstos generales o parciales) entre los Municipios y la Administración Central de Obras Públicas, limitando al respecto la autonomía local, como lo demuestran la competencia del Municipio en la primera redacción de los planes generales y parciales; la esfera de iniciativa municipal en la ejecución de los planes reguladores y también las intervenciones sustitutivas de los órganos centrales en el caso de que los Municipios no prevean a tiempo a la redacción del plan, así como las intervenciones ministeriales a la hora de la aprobación de planes y de sus modificaciones (arts. 8 y ss. de la Ley Urbanística de 1942, modificados por la Ley de 6 de agosto de 1967, núm. 765).

Analizando, con la ayuda de tales datos y premisas, el procedimiento de formación de los planes generales y parciales desde un punto de vis-

ta dinámico, la citada distribución de competencias entre Municipio y Estado se manifiesta con toda claridad en el nexo y sucesión de los respectivos actos del procedimiento. Sólo tras la llamada aprobación gubernamental resultará el plan completo y perfecto.

La autoridad gubernamental, a la que es presentado el plan en su redacción procedente del Municipio, lo somete a reexamen en un nuevo proceso decisorio, teniendo en cuenta las observaciones y oposiciones de los particulares y de los entes interesados, decidiendo sobre las mismas y variando eventualmente las decisiones contenidas en el acto elaborado por el Municipio (véanse en lo referente especialmente a planes parciales los arts. 10 y 16 de la Ley Urbana, modificada por la Ley de 1967). En particular el Decreto final de la autoridad gubernamental reproduce la deliberación municipal, con las variaciones a ella aportadas, lo cual impide considerar que tal Decreto sea un mero acto de control de la deliberación municipal primitiva. El Decreto final de aprobación, que concluye con eficacia externa desde un punto de vista formal la intervención gubernamental, constituye sustancialmente una nueva decisión con la que el proyecto municipal se integra y completa. Es, en suma, el elemento que perfecciona el complejo normativo del que surge el plan regulador, respecto al cual la deliberación del Municipio era sólo el primero de sus momentos. La circunstancia, más arriba señalada, de que las autoridades centrales puedan decidir sobre las oposiciones presentadas variando, incluso, el plan elaborado por el Municipio, es el elemento ulterior que viene a contradecir la tesis de la identificación de la intervención gubernamental con una función de control, ya que tal actividad no se corresponde con la modificación de los actos a ella sometidos ni con una facultad de subrogarse en las funciones del órgano controlado o administración activa por parte del controlante, al menos no con la importancia con que se da en este caso.

Todas las conclusiones anteriores se refieren naturalmente al actual sistema legislativo, siendo previsibles profundas modificaciones en un futuro inmediato a través del impulso de la legislación encomendada a la región, a la que el artículo 117 de la Constitución italiana atribuye también la materia urbanística, con lo que la misma planificación territorial local asumirá probablemente posiciones más marcadamente autonomistas que se acomoden mejor a los principios fundamentales de descentralización y autonomía que inspiran el sistema constitucional italiano.

Los planes reguladores generales y los parciales pueden ser impugnados por incompetencia, exceso de poder o violación de Ley ante el Consejo de Estado. Acto impugnabile lo será el Decreto de aprobación del plan en cuestión. No parece que sea necesaria la presentación de oposición al plan durante su formación para poder luego impugnarlo en vía jurisdiccional, pero los recurrentes habrán de probar un daño directo y actual en sus intereses por las disposiciones del mismo, lo que, en la práctica, podrá muy raramente ocurrir en los casos de impugnación de planes generales.

Los planes generales, considerados en su totalidad, tienen vigor y eficacia por tiempo indeterminado (art. 11 de la Ley Urbanística); los parciales devienen en cambio ineficaces una vez transcurrido el plazo señalado para su ejecución en la parte en que no hayan sido realizados, restando tan sólo válida por tiempo indeterminado la obligación de respetar los alineamientos y prescripciones de zona, como ya habíamos dicho más arriba y establece el artículo 17 de la Ley Urbanística.

Debemos también señalar que las obligaciones de no edificar impuestas por los planes reguladores generales se deberán considerar, en el supuesto de que no se adopten los respectivos planes parciales y de parcelación, temporales, con una duración máxima de cinco años, a tenor de las innovaciones introducidas por la reciente Ley de 19 de noviembre de 1968 número 1187, que ha pretendido llenar así el vacío legislativo producido por la ya citada declaración de inconstitucionalidad de la sentencia de la Corte Constitucional de 29 de mayo de 1968 número 55, en materia de normas vinculantes, por tiempo indefinido y sin indemnización, la edificación de inmuebles, que produjo una sensible incidencia sobre el valor comercial y disfrute de estos bienes.

Recordamos, por último, que las posteriores modificaciones de los planes generales y parciales se podrán realizar "en vista de la producción de circunstancias que determinen la imposibilidad de realización del plan anterior, o la necesidad de mejorarlo". El procedimiento a seguir es el mismo que para la redacción originaria (art. 10, párrafos penúltimo y último, y art. 16, párrafo último, de la Ley Urbanística de 1942, ambos modificados), salvo las normas de simplificación para la aceleración de procedimientos y estímulo de la actividad edilicia establecidas por la Ley de 1 de junio de 1971 número 291.

V

Se ha observado más arriba que una parte importante del contenido de los planes reguladores radica en la imposición de vínculos y obligaciones a los sujetos particulares cuyas propiedades inmobiliarias se encuentren situadas en el perímetro comprendido por el plan mismo. La obligación genérica que a ellos se impone de observar las disposiciones del plan en el ejercicio de sus actividades edilicias está prevista, además de en el artículo 869 del Código civil italiano, en varias disposiciones de la Ley Urbanística. Las cargas impuestas a los particulares presentan los más diversos aspectos, desde las obligaciones de hacer o no hacer y las simples limitaciones al derecho de propiedad, hasta la pérdida total del derecho mismo a consecuencia de la expropiación (art. 18 de la Ley Urbanística). Algunas de estas restricciones se inician en el momento en que se produce la decisión municipal de adopción del plan general (vid. art. único de la Ley de 3 de noviembre de 1952 núm. 1902, modificada por el art. 4 de la Ley de 21 de diciembre de 1955 núm. 1357, y por la Ley de 5 de julio de 1966 núm. 517, aparte de la Ley de 6 de agosto de 1967 núm. 765, modificativa del art. 10 de la Ley Urbanística). Así se ha previsto la facultad, convertida en obligación tras la Ley de 1967 de que el alcalde suspenda toda decisión sobre las solicitudes de licencias de construcción que aparezcan en contraste con el plan ya adoptado por el Municipio, hasta que éste sea definitivamente aprobado (medidas de salvaguardia).

Respecto a las obligaciones negativas se puede, en cambio, afirmar con carácter general que surgen con la aprobación del plan general, limitándose a las previsiones contenidas en el mismo, y que se multiplican y precisan a continuación de la emanación del plan parcial y en correspondencia con las normas dictadas por éste. Por el contrario, las obligaciones positivas se hacen obligatorias sólo en virtud de actos concretos singulares en la fase ejecutiva de los planes, aunque reciban también su título de validez de los Decretos de aprobación de los planes.

Se debe tener en cuenta, en relación a los eventuales procedimientos de expropiación a efectuar en la ejecución del plan, que la declaración de pública utilidad de las obras a realizar debe considerarse efectuada por el Decreto de aprobación del plan parcial (art. 16 modificado de la Ley Urbanística). La expropiación se puede efectuar seguidamente, en la fase de ejecución del plan, bien sea con la finalidad de realizar

obras públicas o para remediar la inercia de los particulares, obligados a determinadas actuaciones para la ejecución del plan en los terrenos de su propiedad (arts. 20 y 22 de la Ley Urbanística). Pueden además los municipios, a tenor de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley Urbanística, proceder a determinadas expropiaciones a continuación tan sólo de la aprobación del plan general, cuando se trate de “preparar la ordenada actuación del plan mismo”, en las zonas de expansión del conglomerado urbano.

Las limitaciones y obligaciones negativas se concretan, entre otras, en la prohibición absoluta de edificar en determinadas zonas (art. 25) y en prohibiciones relativas, como los permisos de edificación subordinados a la adecuación al plan de los respectivos proyectos de construcción. Se deben también mencionar las limitaciones de altura de los edificios situados a lo largo de las calles y plazas principales, las disposiciones de alineación de fachada en algunas calles, etc.

Las obligaciones de hacer conciernen sobre todo a los arreglos a cargo de los particulares, previstos en los planes parciales y consistentes en construcciones, reconstrucciones o modificaciones de inmuebles (artículo 20).

Los planes generales se orientan al cuidado de intereses generales. Sus normas ostentan, por tanto, carácter esencialmente público, no siendo los particulares titulares de derechos subjetivos respecto a la observancia de las mismas por parte de terceros. Es ello conforme a la función jurídica asignada por la Ley a los planes (regulación del buen orden e incremento de los centros de población) y se deduce además del sistema de previsiones y normas en el que los planes se articulan, donde es siempre evidente el estrecho ligamen con intereses públicos específicos.

También los límites y restricciones de los derechos de los propietarios particulares revisten un carácter eminentemente público, lo que impide, por norma, que los terceros, como titulares de un derecho subjetivo *ad hoc*, puedan pretender su observancia.

Un limitado sector de la doctrina y de la jurisprudencia ha entendido que la simple remisión efectuada por el artículo 869 del Código civil italiano a la disciplina de los planes reguladores significa implícita y necesariamente la atribución a las normas contenidas en los mismos de la misma eficacia que presentan los preceptos civiles. Pero no parece que la norma en cuestión sea por sí sola idónea y suficiente para au-

torizar tal conclusión: referencias análogas a normas de carácter público son frecuentes en el Código civil (v. gr. art. 840, 866 y ss. 871, 2.º, etcétera), sin que por ello se asista a una transformación de la naturaleza de las normas mismas. Pero, además, a ello se oponen, sobre todo, las características intrínsecas, ya examinadas, de los planes reguladores, encaminados ante todo a una planificación urbanística en interés del desarrollo ordenado y coherente de los núcleos de población. Todo lo más se podrá admitir que cuando, y en la medida en que los planes reguladores contengan disposiciones modificativas o integradoras de las normas de los reglamentos edilicios o del Código Civil en materia de distancias y alturas de edificios, se pueda verificar, además de la tutela de los fundamentales intereses públicos, una contemporánea protección de los intereses privados. Todo esto en cuanto la analogía de las disposiciones limitativas contenidas en el plan con las normas edilicias reglamentarias puede justificar su equiparación a estas últimas, incluso a los efectos de la remisión del artículo 872 del Código civil en materia de relaciones de vecindad, aunque de derechos subjetivos y de pretensiones procesales no administrativas sólo podrá hablarse respecto a relaciones entre propietarios limítrofes, ya que al tomar contacto éstos con la Administración pública, encargada de la misión de formación y ejecución de los planes, todo derecho subjetivo por ellos ostentado se degrada necesariamente, en virtud de la naturaleza pública de los planes, al rango de interés legítimo, tutelable solamente ante los jueces administrativos competentes.

VI

La fase de ejecución de los planes se caracteriza por el desarrollo de actividades jurídicas y materiales por parte de entes tanto públicos (especialmente Municipios) como privados.

No está obligado el municipio a ejecutar exclusivamente por sí solo el programa de actividad edilicia previsto por el plan; no se debe excluir, en efecto, la posibilidad de concurso y participación en la actuación del mismo por parte de otros sujetos públicos y privados; sí debe, por el contrario, adecuar todas las iniciativas encaminadas a modificaciones edilicias del conglomerado urbano que de él dimanen a los límites y directrices marcados por los planes.

Devienen exigibles en la fase de ejecución del plan las obligaciones positivas que, con el mismo, surgen a cargo de los particulares. Podrá exigirles la autoridad municipal la ejecución de obras de arreglo, rectificación de límites, etc. La falta de cumplimiento puede, como ya se ha dicho, legitimar al Municipio para verificar, previa intimación, la expropiación de los terrenos de que se trate. Tanto de la orden de verificación de las obras como de la intimación previa a la expropiación debe darse traslado a la Oficina de Registros Inmobiliarios (art. 20 de la Ley Urbanística). En lo referente a indemnizaciones, la Ley Urbanística (tít. III, arts. 37 y ss.) remite en general a los principios de la Ley de 1865, especificando que no se deberán tener en cuenta los incrementos de valor que puedan haberse motivado por el hecho de la aprobación del plan regulador, o que se deriven de obras realizadas en el inmueble después de la publicación del mismo, y que, en ningún caso, se debe indemnización por las meras limitaciones temporales, ni por las cargas originadas por los nuevos alineamientos edilicios de las construcciones (art. 40 de la Ley Urbanística, modificado por el artículo 5 de la Ley de 19 de noviembre de 1968, núm. 1187).

También en esta fase de ejecución se podrán realizar los planes de parcelación de determinadas áreas para su edificación. El alcalde tiene facultad de invitar a los propietarios de zonas edificables a presentar, dentro de un plazo prudencial, un proyecto de parcelación concordado entre ellos. Puede también, una vez presentado, introducir modificaciones en el mismo, y proceder a la expropiación de los terrenos afectados en caso de que los propietarios no acepten dichas modificaciones (artículo 28 de la Ley Urbana). Posteriormente, ha sido esta materia de las parcelaciones sometida a nueva y rigurosa regulación con las normas de la Ley de 6 de agosto de 1967, que han modificado y completado el primitivo artículo 28, con la intención de interrumpir las parcelaciones en todos aquellos municipios en que no se hubieren adoptado planes reguladores de edificación y de exigir garantías severas programatorias, financieras y formales (autorizaciones gubernamentales, intervención del Consejo Municipal, transacciones y estipulaciones, etc.). Por último ha disciplinado también esta materia la reciente Ley de 1 de junio de 1971, número 291, para el estímulo de las actividades edilicias.

Gozan también las autoridades administrativas centrales y locales de otros poderes represivos y sancionatorios respecto a las acciones privadas e incluso los mismos actos administrativos que violen las disposiciones de los planes reguladores. Además de las facultades del Municipio, y

en vía sustitutiva del Ministro de Obras Públicas, de decretar la suspensión o demolición de las obras realizadas en contravención de las disposiciones del plan (arts. 26 y 32), la Ley Urbanística prevé, como confirmación de un principio general, la potestad de anulación por parte del Gobierno, en base al artículo 6.º del texto unificado de la Ley de 3 de marzo de 1934, de los actos y decisiones municipales que contengan violaciones del plan (art. 27 de la Ley Urbana, modificado por Ley de 1967). Sobre ésta materia se pueden suscitar dudas con la instauración del nuevo ordenamiento regional, ya que puede ir contra los principios del mismo.

Por lo que se refiere únicamente a los Municipios, corresponden al alcalde amplios poderes de vigilancia sobre las construcciones, "para asegurar la adecuación a las disposiciones del plan municipal regulador (art. 32 de la Ley Urbanística). Destaca, ante todo, la obligatoriedad de la licencia de que deben proveerse los particulares antes de iniciar una construcción (art. 31 de la Ley Urbanística), con la que el alcalde puede condicionar el desenvolvimiento de la actividad de construcción al respeto de las disposiciones del plan. Aparte de esto, puede el alcalde, cuando haya comprobado la violación por los constructores de las normas edilicias en general, entre ellas las de los planes reguladores, ordenar la inmediata suspensión de las obras, a salvo de las decisiones definitivas que se habrán de adoptar en el plazo de un mes a contar desde la fecha de la notificación de suspensión. Tales decisiones pueden consistir en la orden de modificación de las obras irregulares o de la total reposición al estado primitivo, con eventual ejecución coactiva, a expensas del contraventor, aparte de las sanciones penales correspondientes (art. 321.u.), y sin perjuicio de la aplicación en vía administrativa de sanciones particulares en caso de imposibilidad de proceder a la reposición al estado anterior (art. 41 de la Ley Urbanística, modificado por Ley de 6 de agosto de 1967).

VII

Señalaremos, para terminar, y a modo de apéndice, dos hechos de gran importancia íntimamente conexos con la evolución de la materia de los planes reguladores. En primer lugar, la producción en los tiempos recientes de un notable incremento de la disciplina urbanística me-

diante planes en un sentido que podríamos llamar especializado; basta recordar la urbanística de especiales zonas residenciales o industriales o aquella relacionada con la adquisición de terrenos para construcciones económicas o populares. Por otro lado, el hecho de la amplia y profunda reelaboración de que viene siendo objeto, como ya hemos señalado, la misma regulación general de la actividad urbanística-edilicia, aunque hasta ahora tan sólo se haya manifestado a nivel preparatorio o de estudio de determinadas comisiones técnico-políticas; en íntima relación con los programas económico-sociales de diversos Gobiernos.

Se observa, por lo general, en la regulación jurídica de la materia urbanística la fundamentación de la mencionada normativa especializada, pese a algunas desviaciones, en la legislación urbanística de 1942, informándose en los principios materiales y reglas de procedimiento contenidas en la Ley de 17 de agosto de 1942, número 1150 (véanse entre otras, las diversas remisiones a tal Ley, contenidas en la Ley de 18 de abril de 1962, núm. 167, sobre edilicia económica y popular, y en el art. 8 de la de 18 de julio de 1959, núm. 555). No deben silenciarse, sin embargo, determinados proyectos elaborados por Comisiones ministeriales, y otros promovidos por algunas fracciones parlamentarias, que han planeado una total revisión de la materia, alejándose de los esquemas de la legislación vigente. Estas tendencias se orientan a dar un definitivo impulso a los planes urbanísticos, adecuándolos a los nuevos niveles de descentralización territorial mediante una pluralización de los mismos, coordinándolos, creando órganos de consulta a nivel estatal, entes de gestión urbanística, etc.

En este plano de política legislativa, y sin que venga al caso detenernos más sobre el tema, nos queda por constatar la existencia de varias lagunas en la legislación vigente, reveladas por las más recientes experiencias, sobre todo en relación a la coordinación de iniciativas, intervenciones en la elaboración y ejecución de los planes, adecuación de las autonomías locales con las exigencias de otras comunidades más vastas: intermunicipales, comarcales, provinciales, regionales y estatales. Es obvio además que, con la instauración efectiva de las regiones en todo el territorio estatal, la normativa urbanística, prescindiendo de las anticipaciones de los proyectos citados, vendrá obligada a actualizarse para ponerse en concordancia con las nuevas estructuras y en particular con los poderes que, según la Constitución, pertenecen a los ordenamientos regionales precisamente en esta materia urbanística.

Por lo que concierne a los aspectos económicos de las nuevas tendencias, se observa que las leyes citadas sobre la adquisición de terrenos para la construcción residencial y popular, y sobre urbanística industrial, anuncian ya una cierta evolución hacia una más directa incidencia de los planes sobre la disponibilidad de los terrenos, al lado de un más estrecho lazo entre planificación urbanística y planificación económica o, más simplemente, entre urbanística y economía.

Si la Ley de 1942 era más bien indiferente a la estructura económica general, las últimas Leyes tienden directamente a la solución de determinados problemas economicosociales. Ya en el proyecto de la Comisión gubernamental de 1964 se había afirmado expresamente la relación entre urbanística y economía al disponer en su artículo 1.º: "La planificación urbanística es, a todos los niveles, coordinada en las motivaciones, en el tiempo y en las formas de intervención con la programación económica." Si bien no parece justo reconducir la planificación urbanística a la normativa constitucional referente a las actividades económicas y su coordinación y programación del artículo 41 de la Constitución, sino más bien a la esfera de previsión del artículo 42 de la misma (límites positivos y negativos de la propiedad conexos con su función social), no se debe, en cambio, excluir que, por los estrechos vínculos materiales que existen entre urbanística y economía, se acentúen en la próxima legislación y en su correlativa experiencia jurídica ocasiones de unión y contacto entre el sector de la disciplina de la propiedad y el de la actividad económica, si es que incluso no se llega a producir una íntima compenetración entre ambos tipos de disciplina, habida cuenta de cómo el vínculo urbanístico edilicio trasciende a la utilización de los bienes económicos y condiciona en la práctica, al menos en parte, las mismas decisiones empresariales. Son interesantes al respecto las significativas enunciaciones concernientes al sector urbanístico, contenidas en el programa económico nacional para el quinquenio 1966-1970, aprobado por Ley de 27 de julio de 1967, número 685.

Las consideraciones anteriores se ven corroboradas por los más recientes textos legislativos en materia de edificaciones económicas y populares, Leyes sobre vivienda (véase en particular la Ley reciente 22-X-1971, núm. 865, con programas y coordinación de la edificación residencial pública, reglas sobre la expropiación para utilidad pública, etc.), y los varios proyectos urbanísticos en curso, donde el mero problema técnico urbanístico se eleva a nivel de búsqueda de soluciones más complejas de orden demográfico y social para una mejor convivencia en el

ámbito territorial, según directrices políticas determinadas; aunque estos principios no siempre resultan traducidos en esquemas jurídicos y en fórmulas técnicas completamente racionales, aun por lo que se refiere a una utilización eficaz y a una síntesis de los principios de eficiencia y garantía.

Todavía, como la de otros países, la tendencia de la legislación italiana se va enderezando aún más hacia la adquisición pública de áreas urbanas y de poderes de condicionamiento y redistribución del *ius aedificandi*, en forma tal que las características generales del sistema vengán, en cierto sentido, a asumir una nueva fisonomía, pasando las diversas medidas privativas de la propiedad, del plano de la contingencia anterior al de índices característicos constantes de una orgánica situación ambiental, en la que la misma delimitación de la esfera pública podría ser, de nuevo, susceptible de importantes revisiones (1).

(1) Sobre las cuestiones tratadas en el presente trabajo pueden consultarse, entre otras, las siguientes obras:

BABIE, *Traité théorique et pratique de Droit public et admin.*, vol. VI, Parigi, 1885, págs. 20 y ss.; HOLLSTEIN, *Die Lehre von der oeff-rechtlichen Eigentumsbeschränkung*, 1921, págs. 100 y ss.; CHAPMAN, *Town and regional development*, London, 1933, G. D. H., Colé, *Britain's Town and Country Pattern*, London, 1943; PÉREZ BOTIJA, *Derecho urbanístico, conceptos y legislación*, Madrid, 1950; ADAMOVICH, *Handbuch des Osterreichischen Verwaltungsrechts*, Viena, 1953, págs. 134 y ss.; FORSTHOFF, *Norm und verwaltungsakt im geltenden und künftigen baurecht*, in *Deutsches verwaltungsblatt*, 1957, págs. 113 y ss.; POHL, *Planungs-Boden und Baurecht* (Handbuch der Komm Wissenschaft und Praxis, a cura di Hans Peters, vol. II, Berlin, 1957, págs. 493 y ss.; HAMANN, *Öffentlich-rechtliche Bau- und Planungsmassnahmen und die Eigentumsgarantie des Artikels 14 GG*, in *DVBl.* 1957, S. 513; ALOMAR, *La nuova legge urbanistica spagnola* (*Urbanistica*, 1957, pág. 95); ALOMAR, *Sociología urbanística*, Madrid, 1958; WEBSTER, *Urban Planning and Municipal Public Policy*, New York, 1958; DAVIS, *The Origins and Growth of Urbanisation in the World*, in Mayer and Clyde, *Readings in urban Geography*, Chicago, 1959; HAAR, *Land-Use Planning*, Boston, Toronto, 1959, páginas 147 y ss.; BROHM WINFRIED, *Rechtsschutz im bauplanungs Recht*, in *Beitrage zum öffentlichen recht* (hrsg. con prof. Forsthoff), B. D. 3, Heidelberg, 1959, I. A. 535; SCHÜTZ-FROBERG, *Kommentar zum Bundesbaugesetz*, Neuwied-Berlin-Darmstadt, 1960; IMBODEN y OBERMAYER, *Der plan als Verwaltungsrechtliches Institut* (heft 18, *Veroeffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, Berlin, 1960, págs. 113 y ss. 144 y ss.); F. VENTRIGLIA, *L'esperienza urbanistica in Israele* *Rass. Lav. Pubbl.* 1960, 545; POOLEY, *Planning and zoning in the United States*, Michigan, 1961; HERING, *Verwaltungsverfahren und Gerichtsverfahren nach dem Bundesbaugesetz*, in *DVBl.* 1961, 217; WAMBSCGANZ, *Die Bauleitplanung*, 3 Teile, in *DVBl.* 1961; ROULIN, *Amenagement du territoire et propriété privée*, 1961, pág. 56; ROSSILLON, *Les plan d'urbanisme communaux et intercommunaux*, Paris, 1963, 2 ed., pág. 300; BRZEZINSKI, *The legal problems of town-planning in Poland*, in "Revue internationale de sciences administratives", 1963; HALSTEMBERG, *La pianificazione territoriale della Repubblica federale tedesca*, in "Urbanistica", marzo 1963; ISLE, *Istituto per la documentazione e studi legislativi*, *L'urbanistica nella legislazione di alcuni paesi europei: Belgio-Francia-Germania federale-Gran Bretagna-Polonia*, Milano, 1963; PACELLI, *Pianificazione urbanistica e proprietà privata in alcuni paesi europei*, in "Rass. Lav. pubbl.", 1963, pág. 845; PACELLI, *La legislazione urbanistica francese*, in "Il diritto dell'economia", 1963, 1, págs. 45 y ss.; PACELLI, *La*

legislazione urbanistica della repubblica federale tedesca, ibidem, 1963, págs. 849 y ss.; WERNER HOPPE, *Bauleitplanung und eigentumgarantie*, in *Deutsches verwaltungs Blatt*, 1964, págs. 164 e *passim*... BACHMANN, *Die Bauplanung im Italienischen Recht*, Danzig, 1964; DIEZ PICAZO, *Problema jurídico de urbanismo*, n.º 43 de esta REVISTA, aprile 1964; HAUSER-SCHNORE, *The Study of urbanisation*, New York, 1965; BARTHOLOMEW, *Land uses in American cities*, Cambridge, 1965; QUILICI, *Architettura sovietica contemporanea*, Rocca S. Casciano, 1965; OBERMAYER KLAUS, *Der Plan als Verwaltungsrechtliches Institut, Leitsätze in die öffl. Verw.*, 1959, págs. 856 y ss.; GARCÍA DE ENTERRÍA, *Naturaleza jurídica de los planes de urbanismo (Curso di conferenze all'Ist. Amm. locale*, Madrid, 17-1-66; MARTÍN BLANCO, *Principios y perspectivas de la legislación urbanística*, Zaragoza, 1966; BOSQUET COLETTE, *Planification urbaine et propriété privée*, Paris, 1967; NÚÑEZ RUIZ, *Derecho urbanístico español*, Madrid, 1967; BERGER, *Land Ownership and Use*, Boston, 1968; HEREDERO HIGUERAS, *Las estructuras de organización de la administración urbanística*, Alcalá, 1968 (Publicaciones de la Escuela Nacional de A. P.); LEDRUT, *Sociología urbana*, trad. it., Bologna, 1969; *Report of the international colloquium, The Mastery of Urban Growth*, Bruxelles, 1971; MEILÁN, *El territorio, protagonista del desarrollo*, Consejo Superior de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Madrid, 1971; ROMERO HERNÁNDEZ, *La edificación forzada en la Ley del Suelo*, Madrid, 1971; GUICCIARDI, *Varianti a piano regolatore* (Giur. Ital., 1946, I, 2, 21); VIGNOCCHI, *Sui regolamenti edilizi e sulle conseguenze giuridiche della loro violazione* (Riv. trim. dir. e proc. c.v., 1948, 320 y ss.); GIANNINI, *Sull'imputazione dei piani regolatori* (Giur. compl. cass. civ., 1950, XXIX, 882 y ss.); MANITTO, *L'urbanistica nei centri minori*, Firenze, 1952; CUCCIA, *In tema di ammissibilità di modifiche di ufficio ai piani urbanistici in sede di approvazione* (Riv. amm., 1953, 225 y ss.); PALLOTTINO, *questioni di giurisdizione in tema di piani regolatori* (nota a sent. Cass., Sez. Un., 13 maggio 1954, in Foro Ital., 1954, I, 1255 y ss.); BENVENUTI, *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia* (in *Economia Trentina*, n. I-2, 1956); JANNITTI PIROMALLO, *Spunti esegetici sulla legge urbanistica* (Nuova Rass., 1956, 843); TESTA, *Manuale di legislazione urbanistica*, Milano, 1956; GIACOBELLI, *Le limitazioni della proprietà privata nei piani regolatori* (Studi in onore di De Francesco, Milano, 1957, págs. 363 y ss.); LESSONA, *I consorzi di comparto edificatorio* (Rass. Lav. Pubbl., 1957, 75); LUCIFREDI, BENVENUTI e AMORTH, *Relazioni al II Convegno di diritto amministrativo in materia di licenze edilizie*, in Sanremo, dicembre 1956 (*Atti del Convegno*, Città di Castello, Roma, 1957); LOSCHIAVO, *Diritto edilizio*, Milano, 1958, nuova ediz., 1964; PREDIERI, *Discussioni sulla natura e sull'efficacia giuridica dei piani urbanistici* (Urbanistica, 1958, 24-25, 165); SANDULLI, *Appunti per uno studio sui piani regolatori* (Riv. giur. edil., 1958, II, 131); BASSI, *Lineamenti della lottizzazione edilizia* (ibid., 1959, II, 180 y ss.); CATALDI, *Le strutture amministrative ed i piani di coordinamento territoriale* (La scienza e la tecnica dell'organizzazione della pubblica amministrazione, 1959, págs. 467 y ss.); GERMANI, *La pianificazione territoriale e i piani territoriali di coordinamento* (ibid., 1959, págs. 479 y ss.); STELLA RICHTER, *Sulla formazione dei comparti edificatori* (Riv. giur. edil., 1960, II, 21 y ss.); ANGELO, *Rassegna critica di giurisprudenza sui piani regolatori generali* (ibid., 1961, II, 3 y ss.); MAZZAROLLI, *In tema di disposizioni del piano regolatore generale immediatamente operative* (ibid., 1961, I, 786); IDE, *Osservazioni in tema di piani regolatori approvati con legge* (Giur. cost., 1961, 6 y ss.); MEREGAZZI, *Tutela giuridica degli interessi dei terzi in materia di pianificazione urbanistica* (Riv. giur. edil., 1961, II, 166); PREDIERI, *Profili costituzionali, natura ed effetti dei piani urbanistici nelle opinioni della dottrina e nelle decisioni giurisprudenziali* (Riv. trim. dir. pubbl., 1961, 224 y ss.); SANDULLI, *Competenze e coordinamento delle competenze nella pianificazione urbanistica territoriale e in quella generale* (Riv. giur. edil., 1961, II, 149 y ss.); TESTA, *Funzione del piano regolatore particolareggiato nella disciplina dell'attività edilizia* (ibid., 1961, II, 192 y ss.); ANDRIOLI, *Osservazioni in margine al dibattito sull'ultimo progetto di legge urbanistica* (ibid., 1962, II, 169 y ss.); ANDRIOLI, CARIOTA FERRARA, TESTA, SILVA ed altri, *Dibattito sull'ultimo progetto di legge urbanistica* (ibid., 1962, II, 141 y ss., 161 y ss., 211 y ss., 1963, II, 47); MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1962; MEREGAZZI, *I piani regolatori urbanistici nella recente elaborazione giurisprudenziale* (Cons. Stato, 1962, II, 652 y ss.); MIELE, *La pianificazione urbanistica. Prolusione*, Nonchè le relazioni, già citate per autore in questa rassegna,

le comunicazioni e gli interventi al VII Convegno di Studi di scienza dell'amministrazione sur la pianificazione urbanistica, raccolti nel volume del Centro studi amministrativi della provincia di Como, *La pianificazione urbanistica*, Milano, 1962; SANDULLI, *Invito ad un dibattito sull'ultimo progetto di legge urbanistica* (*Riv. giur. edil.*, 1962, II, 142); MAZZAROLI, *I piani regolatori urbanistici sulla teoria giuridica delle pianificazioni*, Padova, Cedam, 1962; GROSSO, *Riflessioni di un giurista sul progetto di legge urbanistica* (*Riv. province*, 12, 1962, 511); CIOFI, *Pregi e difetti della legge urbanistica (Comune democratico)*, 1962, 393); ANTONINI, *Piani urbanistici e strutture amministrative (Esperienze amministrative)*, n. 3, luglio-settembre 1962); D'ANGELO, *Misure di salvaguardia e tutela dei piani particolareggiati in contrasto col piano generale* (*Riv. giur. edil.*, 1963, I, 78 y ss.); PACELLI, *Urbanistica e costituzione* (*ibid.*, 1963, I, 643); PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Milano, 1963, págs. 95 y ss., 176 y ss.; RODELLA, *La legge 18 aprile 1962, N. 167, sui piani delle aree per l'edilizia economica popolare ed i problemi interpretativi per la sua applicazione* (*Riv. giur. edil.*, 1963, II, 87 y ss.); SPANTIGATI, *I piani urbanistici delle aree di sviluppo industriale* (*ibid.*, 1963, II, 141 y ss.); LANDI, *Profili giuridici della disciplina urbanistica* (*ibid.*, 1964, II, 67 y ss.); MEREGAZZI, *Coordinamento delle competenze amministrative in materia urbanistica* (*ibid.*, 1964, II, 904 y ss.); SISI, *Le legislazioni urbanistiche in Belgio, Inghilterra, Francia, Germania occidentale, Olanda, Danimarca, Svezia, Italia, Arezzo*, 1964; SPAGNUOLO VICORITA, *Autonomia comunale e autorità dello Stato nell'adozione dei piani regolatori* (*Riv. giur. edil.*, 1964, I, 183 y ss.); TESTA, *Aspetti tecnici e amministrativi della disciplina urbanistica* (*ibid.*, 1964, II, 121 y ss.); TESTA, *Disciplina urbanistica*, 2.º ediz., Milano, 1964; MENGOLI, *Urbanistica e costruzioni edilizie*, Pirola, Milano, 1964; GARGIULO, *Coordinamento di competenze in tema di piani regolatori ecc.*, in *Rass. dell'avvocatura dello Stato*, 1964, págs. 920 y ss.; GASPARRI, *Il diritto di proprietà di fronte alle esigenze urbanistiche* (relazione), nonché le altre relazioni e comunicazioni al Convegno di studi in materia urbanistica (Perugia, 13-15 giugno 1964), pubblicate in *Atti del convegno*, Roma, 1965; LANDI, *Profili giuridici della disciplina urbanistica*, in *Foro ammin.*, 1964, III, 51; *Camera dei Deputati, Quaderni di Studi e legislazione, Ricerca sull'urbanistica I, Servizio studi legislazione e inchieste parlamentari*, Tipografia, Camera dei Deputati, Roma, 1965; MIELE, *Aspetti giuridici della pianificazione urbanistica*, in *Studi in memoria di G. Zanobini*, Milano, 1965, II, págs. 267 y ss.; PACELLI, *La pianificazione urbanistica nella costituzione*, Milano, 1966; PACELLI, *Profilo della legislazione urbanistica*, Roma, 1966; D'ANGELO, *Cento anni di legislazione urbanistica*, in *Riv. giur. edilizia*, 1966, II, 143; RODELLA, *Misure di salvaguardia per i piani regolatori generali e particolareggiati e per i programmi di fabbricazione*, in *Atti del XII Convegno di studi amministrativi sul tema della disciplina edilizia comunale*, settembre 1966; DE CESARE, *La disciplina dell'edilizia*, in *Atti del Convegno celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, volume I Comuni, a cura di M. S. Giannini, Neri Pozza, 1967; MARTUSCELLI, *La legge ponte; significato e operatività*, in *Urbanistica*, 1967, págs. 8 y ss.; D'ANGELO, *La "piccola riforma" della legge urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 1967, II, 36; MENGOLI, *Urbanistica e costruzioni edilizie nel diritto vigente*, Milano, 1967; ROCCO, *Programma di fabbricazione*, in *Noviss. Dig. it.*, XIV, Torino, 1967; POGGI, *Legge urbanistica e legge ponte*, Firenze, 1967, 49; GIANNINI, *Relazioni all'assemblea straordinaria dell'istituto naz. di urbanistica*, in *Urbanistica*, 1968, 104; PIGA, *Effetti della sentenza n. 55 della corte costituzionale nel processo di formazione dei piani regolatori*, in *Foro ammin.*, 1968, II, 122 y ss.; LESSONA, *Piani regolatori e programmi di fabbricazione*, in *Nuova Rass. di legislazione, dottrina e giurispr.*, 1968, págs. 2960 y ss.; PACELLI, *Proprietà privata e pianificazione urbanistica in una recente sentenza della corte costituzionale*, in *Democrazia e diritto*, 1968, 400; HERISSE, *Partecipazioni dei proprietari alla elaborazione dei piani urbanistici*, in *Dibattito urbanistico*, 1968, 420 y ss.; STELLA RICHTER, *Il potere di pianificazione nella legislazione urbanistica*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, 1969, 2, págs. 103 y ss.; BENEVOLO, *Le origini dell'urbanistica moderna*, Bari, 3.º ed., 1968; MARTINOTTI (Antologia a cura di), *Città e analisi sociologica*, Padova, 1968; CAMPOS VENUTI, *Urbanistica incostituzionale*, Padova, 1968; PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Giuffrè, 1969; SPANTIGATI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 1969; FRAGOLA, *Le leggi urbanistiche ed edilizie*, Padova, 1969; CASALIN, *Licenze edilizie*, 3.º ediz., Firenze, 1969; SCHINAIA, *Gli standards urbanistici nulla legge 6.8.1967, n. 765*, in *Rass. Coss pubbl.*, 1969, 1195; POGGI, *Rasseg-*

na di giurisprudenza nella urbanistica, Milano, 1970; PACELLI, *La potestà legislativa regionale in materia urbanistica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, III, 1970, páginas 41 y ss.; CAPILUCCI, *Programmi di fabbricazione*, *Nuova Rassegna*, 1970, 385; ROEHRSEN, *Considerazioni sulla formazione dei piani regolatori comunali*, in *Nuova Rass.*, 1970, I; D'ANGELO, *Punti d'ombra nell'attuale momento della legislazione urbanistica*, in *Riv. giuridica dell'edilizia*, 1970, II, 3; SALVIA-TERESI, *Appunti di diritto urbanistico*, *Ristampa*. Palermo, 1971; PREDIERI, HOCHIDELLI, BARTOLI, BRUNETTI (a cura di ...), *La riforma della casa*, Milano, 1971.