

< UNA VISIÓN GLOBAL DE DERECHO COMPARADO EN EUROPA >

Esquema y Notas de la Conferencia pronunciada en Sevilla el día 3 de abril de 2018 en la IV JORNADAS DE LA ASOCIACIÓN DE INSPECTORES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO y VIVIENDA de ANDALUCÍA (LOS RETOS DE LA DISCIPLINA URBANÍSTICA EN ANDALUCIA ANTE LA NUEVA LEY) POR

MARTÍN BASSOLS COMA

Catedrático De Derecho Administrativo (PH Universidad de Alcalá)

Presidente de la Asociación española de Derecho Urbanístico

PRIMERA PARTE

LA CIUDAD Y LOS CIUDADANOS COMO NUEVOS PROTAGONISTAS DEL DERECHO URBANÍSTICO Y SU REFLEJO EN DECLARACIONES UNIVERSALES Y EUROPEAS

La primera constatación que merece destacarse es la de que la legislación urbanística española en el periodo 1956- 2007 apenas contienen menciones a la ciudad y a los ciudadanos; sus puntos de referencia son únicamente los propietarios del suelo, urbanizadores y Administraciones públicas. No hay de nición de un modelo concreto de ciudad, sino simplemente apelaciones al desarrollo urbanístico y al suelo no urbanizable, este ultimo como un simple intento de constituir una muralla- nunca conseguida- para frenar los desarrollos urbanísticos. Es a partir de la Ley del Suelo de 2007, cuando haciéndose eco de la Carta de LEIPZIG sobre la Ciudad cuando nuestra legislación va incorporando referencias relacionadas con el modelo de ciudad y los derechos de los ciudadanos. En el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 podemos encontrar referencias al modelo de ciudad y del medio urbano (art 3) y a los derechos d los ciudadanos (art 5) Este incipiente nuevo enfoque responde a una serie principios y declaraciones

de ámbito internacional y europeo que han contribuido a a orar este nuevo enfoque y que cada día es más ambicioso, por lo que creemos necesario conocer las principales actuaciones al respecto en el ámbito internacional y europeo que se están desarrollando para poder comprender el actual y futuro protagonismo de las ciudad y los ciudadanos en el marco de la legislación urbanística

I. AMBITO INTERNACIONAL. -CARTA AGENDA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS. EN LA CIUDAD (Florencia 11 diciembre de 2011):

1º Derecho a la Ciudad

2º Derecho a la Democracia participativa

3º Derecho a la Paz Cívica y seguridad en la ciudad y el Espacio publico

4º Derecho a la igualdad hombres y mujeres

5º Derecho de los niños y niñas

6º Derecho a los Servicios públicos básicos de proximidad

7º Libertad de conciencia, Religión, Opinión e Información

8º Derecho de Reunión, Asociación y Sindicación

9º Derechos culturales

10º Derecho a la Vivienda y al Domicilio

II. CONFERENCIA NACIONES UNIDAS SOBRE VIIVIENDA Y DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE (HABITAT III) 2017 LA CIUDAD INCLUSIVA

En la ciudad de QUITO se celebró en 2017 el H.III y en el mismo se destacaba como la urbanización está basada en ciudades competitivas, en la atracción de los negocios y la mercantilización de las tierras y la consiguiente especulación sin lograr un modelo sostenible de inclusión social y que garantice los derechos de los ciudadanos. Por ello se apuesta por un modelo de crecimiento urbano inclusivo, no discriminatorio de los migrantes, grupos marginados y de los derechos humanos. Por ello se apuesta por una plani cación urbanística que posibilite formas de

inclusión social, incluyendo una mayor igualdad, el acceso a servicios, nuevas oportunidades y la participación y la movilización que refleje la diversidad de las ciudades, países y el mundo> Para ello se proponen una serie de medidas para que la ordenación del territorio sea inclusiva y participativa, haciendo un especial atención al tema de la Rendición de Cuentas y de evaluación de las capacidades de las ciudades para afrontar el grave problema de la exclusión urbana.

III AMBITO EUROPEO: AGENDA TERRITORIAL DE LA UNION EUROPEA 2020 Y AGENDA URBANA PARA LA UNION EUROPEA

1. AGENDA TERRITORIAL DE LA UNION EUROPEA 2020.

En 19 de mayo de 2011 en GÖDÖLLÖ (Hungría) se aprobó por la reunión de ministros responsables de ordenación del territorio y desarrollo territorial el documento <Hacia una Europa integradora, Inteligente y Sostenible de Regiones diversas >. En esta declaración se proclamaba como objetivo básico < la cohesión territorial como objetivo común. Por una Europa más armoniosa y equilibrada

En su punto 27, después de recordar la Carta de LEIZZIG y las Declaraciones de Marsella y Toledo sobre desarrollo urbano, declara que < apoyamos todos los esfuerzos que contribuya a convertir **las ciudades en motores de desarrollo inteligente sostenible e integrador y en unos lugares atractivos para vivir, trabajar, visitar e invertir** >

2. AGENDA URBANA PARA LA UNIÓN EUROPEA

El Pacto de AMSTERDAM, acordado por los Estados Miembros Unión Europea en mayo de 2016, estableció la Agenda Urbana para la UE que constituye un paso histórico hacia una Asociación de Ciudades para el desarrollo de las políticas nacionales y de la Unión Europea. Las ciudades tienen así la oportunidad de **presentar ACCIONES CONCRETAS para mejorar la legislación, la financiación y los conocimientos sobre las políticas nacionales y de la Unión Europea, así como un marco común para todas las iniciativas en materia de política urbana emprendidas por la Comisión.**

La Agenda funciona en base a Asociaciones (grupos de expertos de la Comisión, de los Estados miembros, las ciudades y las partes interesadas); analizan los desafíos y los obstáculos a fin de remendar **ACCIONES ESPECIFICAS concretas y ejecutables y trazan un plan de acción especialmente para obtención financiación de estas acciones por parte de la Unión Europea. Hasta el momento se han constituido doce Asociaciones (su tamaño se limita a 15-20 miembros)** Se requiere en todo caso que las cuestiones y aportaciones de aborden desde una manera integrada.

Se han seleccionado en esta primera etapa doce temas prioritarios, tomando en consideración las prioridades de la Estrategia europea 2020 : : para un crecimiento inteligente sostenible e integrador- inclusión de migrantes y refugiados, - pobreza urbana-vivienda-calidad del aire-economía circular, puestos de trabajo y capacidades en la economía local; adaptación al Clima (incluida las soluciones de infraestructura verde)-transición energética- uso sostenible del de las tierras y soluciones basadas en la naturaleza-, movilidad urbana- transición digital y contratación pública innovadora y responsable

L Todos estos programas de trabajo han venido a demostrar que las ciudades no constituyen únicamente los lugares donde se aplican las políticas e instrumentos de las Unión Europea, sino que también pueden ser **AGENTES** en la formación de las políticas e instrumentos de la UE que abran los desafíos A LOS QUE SE ENFRENTAN.

Entre los Proyectos formulados por estas Asociaciones pueden subrayarse los siguientes; establecer una subvención en bloque para que las autoridades urbanas luchen contra la pobreza en el marco de las políticas de cohesión posterior a 2020; facilitar el acceso de las Ciudades a los fondos FEDER que apoyen a la integración de refugiados y otros migrantes; apoyo público a viviendas asequibles; establecer base estadística sólida con respecto a datos relacionados con la integración en el ámbito urbano y regional; crear una base de datos y un conjunto instrumentos de migrantes y viviendas asequibles etc.

SEGUNDA PARTE

INCIDENCIA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL DERECHO URBANÍSTICO. LA PROBLEMÁTICA DE LA LIMITACIÓN DEL CONSUMO DE SUELO, LA DESCONTAMINACIÓN DE LOS SUELOS URBANOS Y LA PROTECCIÓN DEL PAISAJE Y LA AGRICULTURA

Mientras hasta fechas recientes la planificación urbanística tradicional atendía preferentemente a la extensión de la ciudad (lo que en nuestro Derecho urbanístico tradicional se conoció como Ensanche de la ciudad y posteriormente suelo urbanizable) y concibe el suelo agrícola o rural (suelo no urbanizable) como una simple función de contención de la expansión urbanística, la planificación urbanística en la actualidad asume nuevos paradigmas derivados, primero, del llamado desarrollo sostenible o sostenibilidad y, más recientemente, la difusión de la problemática del cambio climático. Estos nuevos paradigmas de base fundamentalmente ecológica se manifiestan fundamentalmente en preocupación por el frenar el consumo del suelo urbanizable; regenerar descontaminar los suelos urbanos y potenciar los valores ecológicos, paisajísticos y agrícolas. Todos estos paradigmas se están ya reflejando a nivel de principios, de Proyectos de Ley e incluso en Leyes definitivamente aprobadas como es el caso de la Legislación Suiza. A continuación, realizamos un breve panorama de estas nuevas tendencias legislativas.

- A) La Unión Europea está impulsando la toma en consideración de los distintos países de la necesidad de reducir el consumo de suelo para la urbanización al punto que en el año 2050 este consumo sea igual a cero. Alemania se propone reducir a 30 hectáreas al día el suelo urbanizable entre 2020 y 2050, cuando en el año 2000 el consumo diario era de 130 hectáreas al día. Análogas reducciones se proponen por países como Reino Unido y Holanda

- B) DERECHO URBANÍSTICO SUIZO, El Derecho Suizo constituye hasta el momento el ejemplo paradigmático de las posibilidades legislativas de articular un proceso de reducción del consumo del suelo urbano

- El 14 de agosto de 2008 se presentó una iniciativa popular, bajo la rúbrica < De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage)>, proponiendo la modificación del art 75 de La Constitución consistente en aprobar una moratoria durante 20 años para las superficies de las zonas a construir a fin de proteger el paisaje y los suelos agrícolas. Tras distintos estudios y propuestas técnicas y presentación de contrapropuestas finalmente se llegaría a la modificación parcial de "la Loi Fédérale sur l'aménagement du territoire" en virtud de la Ley de 15 de junio de 2012. dejando para una segunda fase la modificación relativa a los suelos rústicos o agrícolas que actualmente está también en fase de estudio. La revisión de 2012 se anuncia como un instrumento para frenar la dispersión de las construcciones, proteger mejor las tierras cultivables, mejorar el desarrollo de la urbanización en el interior del medio edificado (suelos urbanizados); reducir las zonas edificables sobredimensionadas y también desplazar las zonas edificadas o desclasificadas si ello se considera necesario.

Tras la revisión del contenido del sistema de planeamiento (Planes directores, y planes urbanísticos, denominados <plan d'affectation>) se propone la gran división o separación de todo el territorio de los Cantones en zonas construibles o urbanizables (zonas a batir) y zonas no urbanizables (zonas agrícolas et zonas a proteger) con el fin de proteger la naturaleza y el paisaje y reducir el consumo del suelo. Tras la realización de unos estudios de base, cuyos parámetros e indicadores se fijan a nivel estatal en coordinación con los propios Cantones, se elaborará un escenario demográfico para los próximos quince años, comprensivo de las necesidades habitacionales y de empleo para cada Cantón, teniendo en cuenta la distribución municipal existente y, en su caso, los supuestos de zonas de influencia de un municipio sobre los colindantes lo que permitirá la capacidad de acogida del territorio y de cada municipio. Una vez conocida esta capacidad de acogida se delimitará en cada caso la superficie de suelo susceptible de urbanización o edificación, jándose de esta suerte el consumo máximo de suelo urbanizable permitido tanto a nivel territorial como a nivel individual. Al margen de estas delimitaciones territoriales y superficiales no podrá dedicarse el suelo a la urbanización y quedarán clasificadas como zonas agrícolas o paisajísticas. En el interior de las zonas destinadas a urbanización se

atenderá principalmente a la renovación urbana, reutilización del suelo y disminuir las zonas edificadas superdimensionadas.

- Para la segunda fase de reforma de la Loi sur l'aménagement du territoire, que se está preparando desde 2016 por un Grupo de expertos, se pretende regular el régimen de las actividades en el suelo rústico, actuaciones por espacios funcionales y regular detalladamente el régimen urbanístico de la planificación del subsuelo. En relación con el primer objetivo se proponen como medidas :i) la que podríamos considerar como medidas "estrella" consistente en que las autorizaciones para nuevas construcciones o instalaciones en el suelo rústico se otorgaran vinculadas a la obligación condicional de su demolición en el caso de desaparición de su destino originario o cambio en la explotación agrícola subyacente; ii) en caso de requerir utilizaciones suplementarias a las construcciones iniciales, los Cantones pueden legislar imponiendo condiciones especiales o compensaciones dinerarias o en suelo.; iii) la delimitación de zonas agrícolas especiales o dedicadas al turismo deben ser objeto de un régimen estricto para preservar las tierras cultivables : iv. Las zonas agrícolas deberán ser reservadas estrictamente a la producción agrícola dependiente del suelo, así como las actividades accesorias no agrícolas deben ser limitadas al máximo y siempre vinculadas a la agricultura (por ejemplo, agroturismo o a prestaciones socio-terapéuticas); v. se prevé un estricto régimen sancionador administrativo y penal por las infracciones que pueden imponerse a los infractores

C. DERECHO URBANISTICO ITALIANO. Desde 2015 está pendiente de aprobación en el Parlamento un Proyecto de Ley de <Contenimento del consumo del suolo y de reutilización del suolo edificado> que ha sido objeto de diversas versiones y modificaciones. Su tramitación ha sido lenta y posiblemente no prospere en los términos de su última versión dado las recientes elecciones parlamentarias de marzo de este año 2018 pero que es

interesante referirnos al mismo para verificar la difusión que están alcanzando estos nuevos paradigmas

- El objetivo del Proyecto de ley es el de definir los principios fundamentales para la < valorización y tutela del suelo, con especial referencia a las superficies agrícolas y áreas sometidas a tutela paisajística, afín de promover y tutelar la actividad agrícola, el paisaje o el ambiente> con el objetivo de <contener el consumo de suelo como bien común y recurso no renovable>. Además, la reutilización y regeneración urbana, junto con la limitación del consumo de suelo constituyen principios fundamentales para el gobierno del territorio.
- Como objetivo general se declara que <salvo las previsiones de una mayor tutela de las áreas no edificables previstas en la legislación regional, el **consumo de suelo** solamente será consentido exclusivamente en los casos que no exista alternativa a la reutilización de las áreas ya urbanizadas o a su regeneración> En los estudios de impacto ambiental para la realización de las obras públicas deberá también las alternativas necesarias para el no consumo de suelo no edificable.
- Para determinar y especificar los límites en el consumo del suelo, se prevé que el Gobierno, previa audiencia a las regiones y entes locales así como de la Conferencia única (prevista en el Decreto legislativo de 28 de agosto de 1997), deberá especificar los criterios a tener en cuenta para determinar los límites al consumo de suelo de conformidad con los objetivos previstos por la Unión Europea para que el consumo de suelo sea igual a cero, se alcance progresivamente en el año 2050. El art 8 prevé la formación de un Registro de los Entes Locales en el que se inscriban aquellos entes locales que cumplan los objetivos previstos en el Proyecto al objeto de poder gozar de financiación estatal y otros incentivos.
- Es interesante también en este Proyecto de Ley: la configuración de un nuevo concepto aplicable a los suelos periurbanos : <Compendi Agricoli Neorurali Periurbani > (art 5) cuyo objetivo principal es recuperar el patrimonio edificado (comprendido su demolición y reconstrucción) en estos suelos conjuntamente con el patrimonio

agrícola y ambiental. En estos Compendi Neorurali y periurbanos podrán destinarse a la implantación de actividades: administrativas y direccionales; lúdico-recreativas; turísticas; servicios de enseñanza. Medicina y rehabilitación; servicios sociales; venta directa de productos agrícolas y artesanales y residenciales exclusivamente vinculados a dichas actividades.

TERCERA PARTE

LA CRISIS DEL CONCEPTO DE PLAN DE URBANISMO Y LA INCIDENCIA EN LAS REFORMAS DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO URBANÍSTICO.

Aun cuando en el orden doctrinal se cuestiona la asimilación de los Planes de Urbanismo a las normas de carácter reglamentario, la jurisprudencia de los Tribunales de la mayoría de los países admite esta asimilación o bien equipara los Planes de Urbanismo al régimen jurídico de los Reglamentos. En España esta asimilación fue reconocida ya de una forma solida en la jurisprudencia del Tribunal Supremo a partir de la mitad de la década de los años sesenta del siglo pasado y, prácticamente, se ha consolidado hasta nuestros días.

La creciente complejidad tanto documental como de contenido de los Planes de Urbanismo (como se puede observar de lo anteriormente expuesto) ha determinado, tanto a nivel de derecho comparado como en el ordenamiento jurídico español, que esta asimilación reglamentaria sea causa de un incremento espectacular de decisiones de los Tribunales de anulación del planeamiento urbanístico. Para contribuir a moderar esta escalada, los distintos ordenamientos han introducido una serie de modificaciones o cautelas en las regulaciones del contencioso-administrativo urbanístico que vamos a sintetizar del siguiente modo

En Alemania durante los años 60 del siglo pasado se produjo un alud de anulaciones judiciales de los planes d urbanismo ante la complejidad creciente el planeamiento que determinaría que Código de Urbanismo (Baugesetzbuch. BAU GB de 23 d junio de 1960) fuera objeto d e reformas posteriores parciales en 1986, 2004 y recientemente por la Ley de 20 de

octubre de 2015 (art 214, 215 y 216). En esencia estas reformas pretenden imponer plazos de impugnación en vía contencioso-administrativa en atención a la naturaleza de los vicios concurrentes en el planeamiento, distinguiendo i) absolutos que pueden invocarse permanentemente, ii) vicios de ponderación que solo pueden alegarse durante un periodo de siete años desde la aprobación del plan ; iii) (vicios de procedimiento que resultan irrelevantes si no se invocan en el plazo de un año desde la publicación de los planes

Por su parte en el Derecho francés, a partir de la Ley de 9 de febrero de 1994, la ilegalidad de un vicio de reforma o de procedimiento no podrá ser alegada por vía de excepción) l'exception d'ilegalite) una vez transcurridos seis meses desde el inicio de vigencia del planeamiento. Una de las innovaciones mas importantes, introducidas por vía jurisprudencial (Arrêt Commune de Courbevoie de 2909) ha sido la afirmación de la independencia de las licencias urbanísticas respecto al plan d urbanismo al considerar que no es un acto de aplicación del plan y por lo tanto la anulación de dicho plan no comporta necesariamente la anulación de la licencia de edificación, rompiéndose así el principio de jerarquía de y vinculación entre los Planes y su principal acto de ejecución, cual es la licencia de edificación que se considera que tiene sustantividad propia,

En un libro de reciente publicación - < LOS EFECTOS DE LA NULIDAD DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO URBANO> (Coor G. SORIA y MARTIN BASSOLS COMA, Aranzadi 2017 pág. 92 y ss.)- he sugerido la necesidad de introducir algunas reformas o precisiones en orden a la impugnación en nuestro contencioso-administrativo del siguiente tenor:

- a) Superar la distinción entre la Publicación de los Actos d aprobación del planeamiento a cargo de las CCAA y la publicación oficial de las normas de los planes de urbanismo a cargo de las Entidades locales. Esta bifurcación es causa de muchas disfunciones
- b) Precisar con rigor los limites del protagonismo que corresponde a la acción publica en materia de impugnación de Planes, tanto directa como indirecta, a fin de evitar impugnaciones e incluso desistimientos abusivos, fraudulentos o infundados.

- c) Abordar una detallada clarificación o clasificación de los vicios de procedimiento y de contenido material a fin de poder detectar en los primeros con claridad cuando procede la nulidad
- d) Valorar si en la impugnación directa de los Planes de Urbanismo el plazo previsto con carácter general de dos meses es excesivamente limitado, especialmente en orden a los vicios de procedimiento. Podría ampliarse el plazo a seis meses o aun año a fin de evitar falta de suficiente ponderación por parte de los recurrentes o impugnaciones imprudentes o precipitadas (especialmente en el caso de la acción pública)
- e) Reformular el alcance del contenido y alcance del art 73. De la LJCA en orden a clarificar el destino de los actos antes de aplicación tras la anulación y también de un Plan de Urbanismo.
- f) Dada a la excesiva duración de los recursos contencioso-administrativos en el interregno entre la Sentencia anulatoria de un Plan de Urbanismo y la firmeza de la misma con la resolución del recurso de Casación, deberían adoptarse medidas especiales de publicidad y cautelares a fin de evitar la proliferación y precipitación de procedimientos y actos de aplicación por terceros (ya que la sentencia de instancia si vincula a los que han sido parte en el proceso) que puedan responder a propósito de proyección o a garantizarse efectos antes que la sentencia alcance firmeza
- g) Precisar con claridad si efectivamente la anulación de un plan de urbanismo comporta o no automáticamente la reviviscencia del planeamiento anterior y necesidad de adoptar soluciones puente a la vista de la antigüedad del planeamiento revivido para impedir la paralización de la actividad urbanística hasta la entrada en vigor del nuevo planeamiento, con la posibilidad que el Órgano jurisdiccional pudiera exigir plazos y requerir a la Administración la elaboración del nuevo planeamiento.
- h) La prohibición a los Órganos jurisdiccionales de no poder determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de las que se anulen, ni podrá determinar el contenido discrecional de los actos anulados (art 71.2 LJCA) merecería también una reconsideración, pues una cosa es una redacción completa de un precepto y otra, por

ejemplo. Modular los efectos >ex tunc> de la declaración de nulidad de un plan de urbanismo en atención a determinados hechos o circunstancias concurrentes (como modular la eficacia retroactiva, fijación de plazos u otras circunstancias en atención a supuestos de hecho singulares o a situaciones de hecho creadas al amparo del plan anulado >

CUARTA PARTE

INCIDENCIA DE LOS CAMBIOS ANALIZADOS EN LA REGULACIÓN DE LA DISCIPLINA URBANÍSTICA. INICIATIVAS LEGISLATIVAS PARA EL PERFECCIONAMIENTO DE LA LEGISLACIÓN SOBRE LA MATERIA. –

El plazo de duración del procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas viene preocupando a la mayoría de los Estados. Así según datos de 2010 la duración media se estimaba en 95 días en Inglaterra; 130 días en Alemania; 137 en Francia y 260 días en Italia. Ello ha determinado que, por ejemplo, en Italia se aprobara la Ley 22/2010 de 7 de junio en las que se sustituyen algunos tipos de licencia por una comunicación a la Administración (segnalizzazioni certificate di iniziativa di attività) y que en Francia por la Loi 20089/526 se simplificara el procedimiento de concesión de licencias y se agruparan sus distintas modalidades en solo cuatro categorías. Pese a este proceso de simplificación, el proceso de reformas en aras a la simplificación y el proceso de lucha contra la indisciplina urbanística continua en ambos países, que hemos elegido como más representativos para poder articular un proceso de comparación con nuestro ordenamiento jurídico

1.- DERECHO URBANÍSTICO FRANCÉS.

En este momento se encuentra en avanzado estado de tramitación parlamentaria (desde diciembre de 2017) un Proyecto de Ley General sobre la Vivienda (PROJET DE LOI LOGEMENT), al tiempo que se incorporan algunas medidas sugeridas por un Grupo de Trabajo, presidido por la Consejera de Estado CHRISTINE MAUGUÉ, constituido en septiembre de 2017 que tiene como título “Propositions pour un contentieux des autorisations d’Urbanisme plus rapide et plus efficace”.

La preocupación fundamental en materia de otorgamiento de licencias es la excesiva duración de los recursos contencioso-administrativos en relación con las licencias de construcción, máxime si se tiene en cuenta que con carácter general la interposición de un recurso contencioso-administrativo contra una licencia comporta automáticamente casi siempre la suspensión de la licencia y, por lo tanto, la paralización de las obras. Al propio tiempo, en contraste con el contencioso-administrativo español, dado que el contencioso-administrativo contra una licencia solo comporta la anulación de ésta desde el punto de vista declarativo (*pour excés de pouvoir*), por lo que, en su caso, para instar a la demolición de las obras debe acudir en un nuevo proceso ante Juez o Tribunal Ordinario (jurisdicción civil), prescribiendo la acción en el plazo de cinco años. Todo ello determina que, como consta en la documentación preparatoria del referido Proyecto de Ley (Project Loi Logement) resulta que según datos de 2015 se presentaron 11,000 contenciosos sobre urbanismo y ordenación del territorio; 6.000 de ellos en relación con licencias de construcción; el plazo medio de duración en primera instancia de un recurso contencioso-administrativo era de 2 años. Todo ello determina que en la actualidad existen 30.000 viviendas bloqueadas o paralizadas en su construcción.

Para desbloquear esta situación y acelerar el proceso de construcción de nuevas viviendas se parte del principio básico informador de CONSTRUIRE PLUS, MIEUX ET MOINS CHER, todo ello presidido por el principio de simplificación y aceleración de los procesos constructivos. Como ejemplo más representativo de esta exhibición cabe destacar que en hasta 2020 no se dictara ninguna norma técnica reguladora de la edificación, salvo las que pueden afectar a la seguridad de las personas. Entre las medidas que afectan a los problemas relacionados con la disciplina urbanística pueden destacarse las siguientes:

- a) El art 23 del Proyecto de Ley da nueva regulación al llamado “Droit de Visite” en relación con los controles administrativos para verificar la conformidad y legalidad de las construcciones a cargo de los Inspectores municipales o estatales a cargo de los Prefectos. Este derecho de visita a las construcciones e instalaciones podrá llevarse a efecto en el plazo de seis años con posterioridad a la

terminación de los trabajos o la construcción. Este derecho de visita cuando se trate de una vivienda que constituya el domicilio de una persona solo podrá llevarse a cabo entre las 8 y 20 horas del día (salvo que el domicilio este abierto al público); la entrada en el domicilio requerirá el consentimiento del ocupante y en su presencia. En el caso de negarse la entrada en el domicilio las visitas podrán estar autorizadas por orden judicial (Juge des Libertés et de la détention du Tribunal de Grande instance). La resolución puede ser apelada ante el correspondiente Tribunal Superior e incluso recurrida en Casación en el plazo de 15 días, En caso de una construcción sin licencia el Prefecto o la autoridad competente puede obligar al constructor a presentar en el plazo máximo de seis meses d solicitar la correspondiente licencia

La obstaculización del derecho de visita y del ejercicio de la inspección por partes de las autoridades, funcionarios y agentes habilitados al efecto será sancionado con seis meses de prisión y una multa de 7.500€

En el caso de los locales comerciales y establecimientos profesionales, el derecho de visita podrá DESARROLLARSE DESDE LA 6 HORAS a las 21 horas, si bien deberán previamente comunicarse al Procurador de la República que no obstante podrá oponerse a la realización de dicha visita o inspección.

- b) En relación a la tramitación d los recursos contencioso-administrativos se prevé adoptar i) medidas para la reducción de la tramitación de los recursos en cuanto noti caciones y acreditación de la legitimación de os recurrentes ; ii) limitar los efectos suspensivos de los recursos ; iii) cuando la licencia presente solo vicios que afecten parcialmente a la posible anulación de la LICENCIA, EL Juez puede suspender el recurso y conceder un plazo para regularización de la licencia, incluso después de terminación de las obras ;iv) la anulación de un plan de urbanismo comporta la entrada en vigor del plan anterior al anulado, por esta recuperación de vigencia no puede comportar las revisión de la licencia por inmediatamente motivos estrictamente urbanísticos, análogamente se aplicara esta situación a las actuaciones de parcelación (lotissement)), A n de evitar incertidumbre, la anulación del plan no comportara responsabilidad penal del

constructor, salvo que la licencia hubiese sido obtenida en virtud de fraude .

El plazo de prescripción de una construcción sin licencia por motivos urbanísticos prescribirá a los 10 años Como novedad signi cativa se habilita y reconoce legitimación por primera vez a los Prefectos para reclamar judicialmente la demolición de determinadas construcciones situadas en; dominio público, espacios sensibles, paisajes protegidos Red Natura 2000 etc.

- c) A n de sancionar mas e cazmente los recurso abusivos se adoptan las siguientes medidas : i) la interposición de recursos contra licencias que se consideren que entrañan un comportamiento desleal podrán ser sancionados los recurrentes y ser condenados a satisfacer daños y perjuicios ocasionados a los titulares d e las licencias ; ii) no se presumen que actúan de forma desleal al amparo del Código de Medio Ambiente; si bien al interponer los recursos deberán acompañar los Estatutos de la Asociación; iii) en las transacciones y desistimientos de los recursos contencioso -administrativos por haber llegado una transacción entre el titular de la licencia y los impugnantes mediante dinero o bien otorgamiento de plazas de aparcamiento u otras ventajas <in natura > deberán ser comunicadas a las autoridades de Hacienda a efectos de los impuestos correspondientes del Código scal. Esta comunicación, cuyo plazo de prescripción es de 5 años; podrá ser ejercida tanto por el titular de la licencia como por los futuros adquirentes de las viviendas y construcciones; iv) se prohíbe expresamente a las Asociaciones las transacciones que comporten una contraprestación en dinero.

2.- DERECHO URBANISTICO ITALIANO.

En Italia el fenómeno de la indisciplina urbanística se conoce bajo la denominación de “l’ ABUSO EDILIZIO” o “ABUSIVISMO EDILIZIO” y adquiere proporciones cada vez más preocupantes; basta considerar que en 2011 se detectaron 25.800 casos o denuncias de indisciplina lo cual

suponía nada menos que el 13,4% del total de las construcciones. Si bien por Decreto D.P.R 380/2001 se modificó la normativa regulada-(Testo Refundido de l' Edilizia)- inicialmente en el texto de la Ley de Urbanismo de 1942. En el orden administrativo se extendió la responsabilidad no solo a los propietarios, sino también a los constructores y sus colaboradores, incrementando las sanciones administrativas y facilitando las demoliciones de las obras abusivamente realizadas, al tiempo que se reforzaba los mecanismos para la demolición de las obras. Simultáneamente, se configuraba una Acción penal con la posibilidad de imponer una multa por importe de 10.329€ y en caso de delito grave hasta dos años de arresto y multa de 5.164 € a 51.645€ en caso de delito grave. El delito prescribe a los 4 años o 5 años, si ha habido interrupción procedimental. Este aparato represivo ha sido extendido, no solo en el caso de las licencias de construcción o edificación, sino también a los supuestos cada vez más frecuentes de la <lottizzazione abusiva>, equivalente a nuestra parcelación urbanística aun cuando con un alcance mayor por su contenido que le acerca más a nuestro concepto de <urbanización privada o de iniciativa privada.

Ahora bien, con independencia de esta legalidad, su aplicación especialmente en relación con las demoliciones como sanción administrativa o penal, lo cierto es que el legislador italiano ha hecho uso en abundancia al fenómeno denominado “condono edilicio” que supone una legalización “ex lege” de las construcciones ilegales. Y ello ha tenido lugar en 1885, 1994 y 2003. En 2012 se acudió a una técnica nueva sobre la base de promover vía del catastro, encargando a la Agencia del Territorio a censar o favorecer la emergencia del llamado “patrimonio edilicio **fantasma**”, sometiendo la una imposición fiscal o multa que, si bien se había calculado que con el pago de este nuevo tributo o tasa se recaudarían, según el Gobierno del presidente MONTI se recaudarían 500 millones de euros. Al propio tiempo inspirándose en una Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que se reconoce para un supuesto específico de Bulgaria, se ha difundido especialmente en la etapa de la crisis económica se ha esgrimido para impedir las demoliciones el llamado “abusivismo di necessita” que invocando razones humanitarias se esgrime frente a las decisiones administrativas o judiciales sobre demolición de construcciones ilegales. (se han presentado distintas iniciativas parlamentarias para la regulación d este fenómeno que no han prosperado hasta la actualidad)

Frente a todo este proceso se ha reaccionado por distintos sectores de la opinión pública y Asociaciones diversas a promocionar una campaña, conocida con el nombre de “ABBATTI L’ABUSO” que pretende una concienciación sobre este problema y ofrecer información y apoyo para combatir y denunciar el “abusivismo edilizio”, como fenómeno que atenta contra el paisaje y la propia seguridad del territorio, con independencia de constituir una ilegalidad, o un delito. De ahí la necesidad de concienciar a la población, explicando los procedimientos previstos en las leyes administrativas o penales para conseguir la ejecución de las demoliciones por construcciones sin licencia o contrarias al planeamiento, máxime cuando desde 2003 se constituyó en la Caja de Depósitos un Fondo para la demolición de las obras abusivas (FDOA) que otorga préstamos a los Municipios para lograr fondos para llevar a cabo la demolición de las edificaciones ilegales o llevadas a cabo sin licencia, con un plazo de reintegro de cinco años. En definitiva, poner en marcha todos los dispositivos previstos en la ley pero que no se aplican o se aplican muy excepcionalmente. En el año 2017 se presentó en el Parlamento un Proyecto de Ley, denominado Proyecto FALANGA en honor a su promotor parlamentario, que prevé entre otras medidas la creación de un Banco de Catos sobre las construcciones ilegales; reforzar el Fondo para la ayuda a los Municipios para ejecutar las demoliciones y reforzar las atribuciones de los Prefectos para activar en vía administrativa las demoliciones en determinados ámbitos Áreas de dominio público; incidencia en el impacto ambiental, afectación al paisaje, atentar a las vinculaciones hidrogeológicas, arqueológicas e histórico culturales; que la construcción represente un peligro para la seguridad pública o privada, o bien inmuebles de titularidad relacionadas con la Ma a etc. El Proyecto de Ley referido ha sido objeto de diversos trámites parlamentarios, pero hasta el momento no ha sido aprobado definitivamente.