

Derecho Urbanístico de Cataluña

Séptima edición

Joan Manuel Trayter
Catedrático de Derecho Administrativo

Derecho Urbanístico de Cataluña

Colección: Manuales universitarios

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reproducir, plagiar, distribuir o comunicar públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

Este libro se ha hecho en el marco del proyecto de investigación DER 2017-85624-C3-1-R «El urbanismo y sus instrumentos de incidencia positiva en el medio ambiente y en el cambio climático». Forma parte también del «pla de recerca» del Centro de Innovación y Gestión de las Administraciones Públicas. Parc Científic i Tecnològic. Universidad de Girona (Joan Manuel Trayter, Director; Albert Lladó, Director Tècnic i Director de Recerca)

© 2019 Joan Manuel Trayter

© 2019 Atelier

Santa Dorotea 8, 08004 Barcelona

e-mail: editorial@atelierlibros.es

www.atelierlibros.es

Tel.: 93 295 45 60

I.S.B.N.: 978-84-17466-66-4

Depósito legal: B-19553-2019

Diseño y fotocomposición: Addenda, Pau Claris 92, 08010 Barcelona
www.addenda.es

Impresión: Winihard Gràfics, Avda. del Prat 7, 08180 Moià

ÍNDICE

PRESENTACIÓN A LA SÉPTIMA EDICIÓN	19
PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN	21
ABREVIATURAS	27
TEMA I. APROXIMACIÓN AL DERECHO URBANÍSTICO EN CATALUÑA. EVOLUCIÓN HISTÓRICA. MARCO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO	31
1. Planteamiento.	31
2. El Derecho urbanístico en Cataluña: Evolución histórica. El Derecho urbanístico, como rama del derecho administrativo que nace tardíamente.	33
3. La Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979.	38
A) Cuestiones materiales	38
B) La distribución de competencias.	39
4. El Estatuto de Autonomía de 2006. El Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto. Los nuevos	

problemas de las ciudades (Inmigración, vivienda, cambio del uso del suelo)	42
A) El actual marco normativo	42
B) El urbanismo social	43
C) El urbanismo ambiental: la protección del medio ambiente mediante técnicas urbanísticas	49
D) El control del urbanismo. El Estatuto de Autonomía de 2006	51
5. El urbanismo en Italia, Francia e Inglaterra. Algunas preocupaciones actuales en el Derecho comparado.	55
Bibliografía y jurisprudencia. Para ir más lejos.	62
TEMA II. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO URBANÍSTICO.	67
1. Alcance y contenido de los principios generales del derecho urbanístico	67
2. El urbanismo como función pública.	70
3. La remisión al plan: el planeamiento como definidor del derecho de propiedad y como instrumento de ordenación de la ciudad y uso del territorio	72
4. La participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la actuación urbanística.	74
5. El reparto equitativo entre beneficios y cargas	76
6. El urbanismo democrático. La participación	77
A) La participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos	77
B) La influencia del texto constitucional sobre la regulación positiva: la influencia de los artículos 9.2, 23.1 y 105 a) CE	79
C) La información pública tras el avance de planeamiento, la aprobación inicial y su reiteración si se producen modificaciones substanciales.	81
7. El principio de publicidad	85

8. El desarrollo urbanístico sostenible: el urbanismo ambiental. La cohesión social	88
A) Planteamiento	88
B) Desarrollo urbanístico sostenible	91
C) La técnica de la evaluación ambiental.	96
Bibliografía y jurisprudencia. Para ir más lejos.	101
TEMA III. EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.	105
1. Origen histórico y funcionalidad de los planes urbanísticos.	105
2. El plan como norma de rango reglamentario.	107
3. Principios y reglas de articulación del planeamiento	109
4. Tipos de planes: planes territoriales y urbanísticos.	113
A) Planes territoriales.	114
B) Planes urbanísticos	118
a) Planteamiento.	119
b) El planeamiento general	119
1) Planes Directores Urbanísticos (PDU)	119
2) Planes de Ordenación Urbanística Municipal (POUM).	122
3) Programas de Actuación Urbanística Municipal (PAUM)	125
4) Normas de planeamiento urbanístico	126
c) El planeamiento derivado	127
1) Los Planes Parciales (PP)	127
2) Los Planes Parciales de Delimitación (PPD).	129
3) Los Planes Especiales Urbanísticos de desarrollo (PE). Planes de Mejora Urbana. Planes Especiales Urbanísticos Autónomos (PEA)	130
5. El procedimiento de elaboración y aprobación de los planes	134
A) Fases y trámites del procedimiento	134

a) Formulación del plan. Las administraciones competentes	135
b) El avance de planeamiento	136
c) Aprobación inicial. Suspensión de otorgamiento de licencias	137
d) Información pública	138
e) Aprobación provisional	139
f) Aprobación definitiva	139
B) La publicación de los planes. Sus efectos.	144
6. Documentación del plan	147
A) Planteamiento	147
B) La memoria del plan	147
C) Planos de información y de ordenación urbanística del territorio	150
D) Normas urbanísticas	151
E) La evaluación económica-financiera de las actuaciones a desarrollar. La agenda o plan de etapas	151
F) La documentación ambiental	153
G) La memoria social	156
H) Otros documentos esenciales.	158
7. Modificación y revisión de los planes.	159
Bibliografía y jurisprudencia. Para ir más lejos.	162
TEMA IV. LA PROPIEDAD DEL SUELO. EL SUBSUELO	167
1. Planteamiento. El contenido del derecho de propiedad	167
2. Las clases de suelo en el TRLS 2015. La clasificación en el TRLUC. Los derechos y deberes de los propietarios en los distintos tipos de suelos.	169
A) El Suelo urbano	170
B) El Suelo no urbanizable	175
C) El Suelo urbanizable. Los derechos y deberes de los propietarios en los distintos tipos de suelos	183
3. El régimen jurídico del subsuelo.	187

A) Planteamiento	187
B) Antecedentes de la regulación jurídica del subsuelo	188
C) La negación de la tesis de la demanialidad del suelo	190
4. La aplicación de los principios y técnicas del Derecho urbanístico	194
A) Planteamiento	194
B) Los principios constitucionales que rigen la regulación urbanística del subsuelo	196
C) Las principales técnicas urbanísticas de aplicación al subsuelo	197
D) Peculiaridad de la regulación urbanística del subsuelo. La Carta municipal de Barcelona	199
Bibliografía y jurisprudencia. Para ir más lejos.	202
TEMA V. LA GESTIÓN URBANÍSTICA	205
1. Planteamiento.	205
2. Presupuestos jurídicos para la ejecución del planeamiento	207
3. Sistemas de gestión urbanística	212
1) El sistema de reparcelación	212
A) La modalidad de compensación básica.	212
a) Las Juntas de Compensación: naturaleza jurídica, constitución, inclusión y exclusión de nuevos miembros	212
b) El proyecto de reparcelación	215
c) Potestades de las Juntas de Compensación sobre las fincas	217
d) Responsabilidades de la Junta de Compensación.	217
e) Disolución de la Junta de Compensación	218
B) La modalidad de compensación por concertación	219
a) El contenido del proyecto de bases para la concertación	220
b) Tramitación	220
c) Competencia de proyectos	221

d) Concertación de la gestión urbanística	221
C) La modalidad de cooperación.	222
a) Iniciativa	223
b) Las Asociaciones Administrativas de Cooperación	223
c) El concesionario de la gestión urbanística integrada	224
d) El procedimiento para la adjudicación de la gestión urbanística integrada.	224
D) Sectores de urbanización prioritaria	225
a) Iniciativa	226
b) Procedimiento	227
c) Consecuencias de la declaración de incumplimiento.	228
2) El sistema de actuación urbanística por expropiación . .	229
3) La ocupación directa	230
Bibliografía y jurisprudencia. Para ir más lejos.	233
TEMA VI. LA EDIFICACIÓN	237
I. La intervención administrativa en la edificación.	237
A) Fundamento y límites	237
B) Actos sujetos a licencia urbanística; actos sujetos a comunicación previa; actos no sujetos a intervención mediante licencia urbanística o comunicación previa. . .	243
C) La licencia urbanística.	247
a) Régimen general de las licencias urbanísticas. La regla del silencio positivo.	247
b) El procedimiento para el otorgamiento de la licencia urbanística. La resolución.	251
c) La caducidad de las licencias	253
D) La comunicación previa.	254
E) La habitabilidad de las viviendas: La comunicación previa de primera utilización u ocupación. La cédula de habitabilidad.	256

2. Deberes de conservación y rehabilitación. La declaración de ruina.	258
A) Planteamiento	258
B) Los deberes legales de uso, conservación y rehabilitación. Las órdenes de ejecución	258
C) La declaración de ruina. Los bienes culturales de interés nacional y los bienes catalogados o bienes culturales de interés local	262
3. La incidencia de la legislación sectorial. La legislación ambiental de actividades. La legislación del comercio . . .	265
Bibliografía y jurisprudencia. Para ir más lejos.	272
TEMA VII. LA PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA. . .	277
1. Planteamiento.	277
2. Reglas y principios generales de protección de la legalidad urbanística	278
3. Obras sin licencia o contra licencia sin comunicación previa o contra la misma en curso de ejecución	284
4. Obras sin licencia o contra licencia sin comunicación previa o contra la misma ya finalizadas	285
5. Obras y actuaciones amparadas en licencias ilegales.	286
6. Las obras en zonas verdes o espacios libres	289
7. El derecho urbanístico sancionador	289
a) Cuestiones generales. Los principios de la potestad sancionadora de la Administración	289
b) Las infracciones urbanísticas.	293
c) Personas responsables y graduación de la responsabilidad	295
d) Prescripción de las infracciones.	296
e) La sanción administrativa: La multa.	297
8. El procedimiento sancionador en materia urbanística. La resolución.	299
a) El procedimiento ordinario	299

b) El procedimiento abreviado.	301
c) La prescripción de las sanciones	302
d) La resolución sancionadora: Recursos administrativos. Ejecutividad y ejecución forzosa	302
Bibliografía y jurisprudencia. Para ir más lejos.	303

TEMA VIII. EL CONTROL JUDICIAL DEL URBANISMO:
EL CONTENCIOSO-URBANÍSTICO. LA RESPONSABILIDAD
PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN URBANÍSTICA.

LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL.	307
1. Planteamiento.	308
2. Vías de control ante la propia administración urbanística	309
3. El control ejercido por la jurisdicción contencioso- administrativa. Reglas generales. La acción pública. Medidas cautelares. La ejecución de sentencias.	312
4. El control del contenido de los planes urbanísticos: hacia la reducción de la discrecionalidad	318
A) Planteamiento	318
B) La competencia y el respeto al procedimiento legalmente establecido	319
C) El control del fin: La desviación de poder.	320
D) El control de los hechos determinantes: El control de su existencia y su calificación jurídica	321
E) El control del núcleo de la discrecionalidad del plan: los principios generales de racionalidad, proporcionalidad, coherencia. El principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos	323
F) Los denominados poderes de sustitución del Juez: la STS de 15 de marzo de 1993 (Ar. 2523. Plan General de Granollers. Ponente: Francisco Javier Delgado Barrio)	325
G) Otros límites a la libre configuración de los planes urbanísticos. En particular, el principio de jerarquía,	

los estándares urbanísticos y las normas de directa aplicación.	328
5. El control penal	329
A) Cuestiones generales. Los delitos medioambientales, urbanísticos y contra la ordenación del territorio.	329
B) Las relaciones entre la responsabilidad administrativa y la responsabilidad penal. El principio «non bis in ídem».	332
6. La competencia del orden jurisdiccional civil	335
7. El control que ejerce el Tribunal Constitucional. El papel del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El tribunal de Justicia de la Unión Europea.	337
8. La responsabilidad patrimonial de la administración pública por actos urbanísticos.	339
9. La responsabilidad ambiental	345
Bibliografía y jurisprudencia. Para ir más lejos.	348
ÍNDICE DE NORMAS.	353
AUTOR	363

*Al meu pare,
que em va ensenyar
el valor del treball.*

PRESENTACIÓN A LA SÉPTIMA EDICIÓN

Ve la luz la séptima edición de esta obra, nacida en 2009, con un afán didáctico y docente intentando adecuarse a las enseñanzas de la asignatura de Derecho Urbanístico de las distintas facultades universitarias. Al haberse agotado la edición anterior y existir novedades de calado en la materia, han sido modificadas casi todas las lecciones.

A nivel estrictamente del ordenamiento jurídico catalán destacaríamos la implementación y las sentencias que se han dictado como consecuencia de la disposición adicional octava de la Ley 16/2015, que modificó la Ley 6/2009, de 28 de abril, de Evaluación Ambiental de Planes y Programas adaptando nuestro ordenamiento de forma provisional a la legislación básica estatal.

En el ámbito de la vivienda, han sido dictadas diferentes normas (algunas no convalidadas) por los distintos parlamentos (estatal y autonómico) que han intentado hacer efectivo el derecho a la vivienda digna. En esa línea ha sido aprobada la Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario.

Especialmente polémica ha resultado la iniciativa del Ayuntamiento de Barcelona al establecer una reserva de suelo, en suelo urbano ya consolidado, del 30% para la obtención de viviendas de protección pública cuando concurren algunas circunstancias.

También como novedad destacaríamos la moratoria llevada a cabo por la formulación del Plan Director Urbanístico de Revisión de los suelos no sostenibles del litoral gironí.

Por otro lado, y a nivel estatal, destacaríamos las iniciales interpretaciones y puesta en práctica del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y de Rehabilitación Urbana. También la aplicación práctica de las leyes 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En definitiva, este pequeño manual intenta clarificar, haciendo fácil lo que es ya arto complejo, el mundo de la ordenación del territorio y de la ciudad.

Barcelona, julio 2019

PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN

El Profesor Joan Manuel Trayter ha escrito esta exposición del Derecho urbanístico de Cataluña con un dominio pleno del tema, de modo que presenta una de las exposiciones críticas del Derecho urbanístico vigente en una Comunidad Autónoma más construida y con mayor lucidez de todas las que yo conozco en la materia. No se limita, como podrá ver enseguida el lector, a exponer las particularidades del régimen urbanístico de Cataluña señalando sólo sus posibles singularidades, sino que acierta a exponer ese derecho dentro de un cuadro en el que singulariza magistralmente ese régimen dentro de los grandes principios de una teoría general del Derecho urbanístico y de su relevante función social en las sociedades contemporáneas.

Esta manera de proceder parece impuesta por la caracterización del urbanismo como una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, con la participación municipal, según el art. 148.1.3º de la Constitución y la temprana jurisprudencia del Tribunal Constitucional que así lo interpretó (Sentencias TC de 61/1997, de 20 de marzo, y 159/2001, de 5 de julio especialmente).

Trayter ha podido así ofrecer brillantemente una valiosísima exposición general del Derecho urbanístico no obstante la limitación que parecería resultar de su concreción al sistema catalán.

Debo decir aun más, y es que la supuesta limitación que aparenta la concreción de la exposición al sistema catalán y nada más, lejos de llevar al autor a reducir sus planteamientos y criterios, le ha permitido precisamente lo contrario, huir de una simple exposición enunciativa y descriptiva de normas singulares, como solían hacer los viejos tratados y cursos de Derecho Administrativo del siglo XIX y la primera mitad del XX —digamos más concretamente, antes de la radical revolución de las técnicas de tratamiento del Derecho Administrativo en España que surgió después de la gran revolución de esta disciplina que surgió de los nuevos métodos impuestos por la, ya hoy sexagenaria, «Revista de Administración Pública». Trayter es absolutamente fiel a esta dirección que se concreta en la exposición de «instituciones» en sentido técnico, como propuso genialmente el nuevo método introducido en la ciencia del Derecho por Savigny y extendido ya al nuevo Derecho Público iniciado por los grandes iuspublicistas que acertaron a reconfigurar ese Derecho en los finales del siglo XIX y comienzos del XX, partiendo ya de las grandes novedades que legó a Europa la Revolución Francesa.

Por ello esta obra se abre muy oportunamente con el recuerdo del fundador del urbanismo moderno, el genial Ildefonso Cerdá y su «Teoría general de la urbanización», 1867, que constituye, dice precisamente el autor «el primer tratado del mundo sobre la materia». Es perfectamente legítimo el orgullo por este genial personaje catalán. Más concretamente, la ciudad de Barcelona que fue, sin duda posible, la primera gran ciudad española —y yo creo firmemente que continúa siéndolo por su admirable y desarrollada «cultura urbana», que tanto admiramos los no catalanes que hemos tenido la oportunidad de vivir en la gran ciudad mediterránea.

Los lectores de esta excelente obra se apercibirán de inmediato de que la exposición no se limita, en modo alguno, a destacar las particularidades de un régimen singular por contraste con el que corresponde a otros regímenes autonómicos. El estudio se hace exponiendo la plenitud del sistema urbanístico catalán y su fun-

cionamiento real, con constantes referencias jurisprudenciales a Sentencias tanto del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña como del Tribunal Supremo (que el autor, por cierto, identifica con la mención del municipio catalán a que la decisión se refiere).

El lector atento de esta obra encontrará en ella una exposición completa del régimen urbanístico de Cataluña tal como se vive en la realidad, con sus particularidades propias, pero también con las partes en que se aplican instituciones o reglas generales y comunes. Véase, como simple ejemplo, el excelente tratamiento que se hace de las licencias urbanísticas o de la declaración de ruina en el Tema VI o de la demanialidad del suelo y del subsuelo en el tema IV. En este sentido, continúa el brillante trabajo que bajo el título del control del planeamiento urbanístico publicó en 1996, como monografía.

A la cuestión capital del control judicial del urbanismo, dedica Joan Manuel Trayter el tema VIII de su Derecho Urbanístico. Ya en su introducción anuncia que *«gran parte del éxito o fracaso de la nueva legislación (cargada de buenas intenciones) dependerá de un control judicial real y efectivo»*. Es necesario, puntualiza, que nuestros Tribunales *«utilicen las medidas cautelares que prevé la ley ante posibles desviaciones de la legalidad, evitando que cuando la sentencia recaiga resulte ser ya inejecutable»*. *«Un uso restrictivo de las medidas cautelares, unido a la duración excesiva de los procesos judiciales, hará fracasar cualquier intento de control judicial del urbanismo»*. Gran verdad, aunque, lamentablemente, nuestros Tribunales no parece que se sientan demasiado proclives a utilizar con normalidad el sistema de medidas cautelares que la Ley ha puesto en sus manos.

Pues bien, en el Tema VIII del libro, el lector encontrará un acabado desarrollo de esta idea directriz del pensamiento del Profesor Trayter, comenzando, de acuerdo con la lógica impuesta por la regulación del control de la Administración, con una exposición de las *«vías de control ante la propia administración urbanística»*. El Derecho urbanístico, como parte del Derecho administrativo, está sometido a las reglas y principios que derivan de éste, de modo

que, además de la legislación urbanística resulta aplicable la LRJPAC, lo que tiene por consecuencia la existencia de «actos administrativos urbanísticos» que pueden ser controlados por la propia Administración urbanística, bien por la vía de los recursos administrativos, bien por la vía de la revisión de oficio, aunque en este último caso sólo por motivos de legalidad, destacando que aquí no es aplicable la regla del artículo 107.3 LRJPAC que excluye estos recursos cuando se trata de disposiciones de carácter general como lo son los instrumentos de planeamiento, que tienen naturaleza de reglamentos.

El análisis necesario, aunque a veces descuidado por la doctrina, de la cuestión previa de las vías de control ante la propia Administración, conduce al núcleo del tema, es decir, al control por la jurisdicción contencioso-administrativa, tema que Trayter trata con singular rigor y valor general porque, si bien es cierto que deja clara la situación de Cataluña (por ejemplo, los límites del recurso de casación ante el Tribunal Supremo contra las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña), el peso de su argumentación trasciende de esa referencia y tiene un valor general. La distinción entre la reducción y el control del núcleo de la discrecionalidad, con ejemplos concretos de la jurisprudencia más esclarecedora, y la valoración de las facultades que los jueces tienen para lograr la ejecución de las sentencias, llegando, incluso, a tener poderes de sustitución «si de la anulación deriva una única solución justa», en cuyo caso el juez de lo contencioso, en virtud de la tutela judicial efectiva (artículo 24,1 CE), «deberá fijar el nuevo contenido del plan», muestran la agudeza y finura jurídica de nuestro autor.

El Profesor Trayter, un gran jurista, ha realizado así un espléndido trabajo, que nos ilumina a todos, y que estoy plenamente seguro que se convertirá en la obra de referencia para la interpretación y la aplicación del régimen urbanístico en Cataluña —y, debo decir, en el resto de las Comunidades Autónomas españolas, a las que este libro ofrece un ejemplo especialmente autorizado de cómo debe funcionar y aplicarse un régimen urbanístico singular,

tratado y explicado y perfectamente articulado con los principios de la teoría general, sin olvidar una muy cuidada y selecta «bibliografía para ir más lejos», al final de cada tema.

Gracias, pues, querido Joan Manuel Trayter, y enhorabuena cordialísima por este libro excelente y tan cualificado, que pienso que se hará enseguida insustituible no sólo en Cataluña por su magistral contenido.

Eduardo García de Enterría
Madrid, julio 2009