## Derecho Urbanístico de Cataluña

CONSULTE ACTUALIZACIONES, ADDENDAS O VÍDEO-RESUMEN EN EL SIGUIENTE LINK O QR: https://www.atelierlibros.es/libros/derecho-urbanistico-de-cataluna-9a-edicion/9788418244636/



# Derecho Urbanístico de Cataluña

Novena edición

Joan Manuel Trayter
Catedrático de Derecho Administrativo



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 reprodujere, plagiare, distribuyere o comunicare 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)

© 2021 Joan Manuel Trayter

© 2021 Atelier

Santa Dorotea 8, 08004 Barcelona e-mail: editorial@atelierlibros.es www.atelierlibros.es

Tel.: 93 295 45 60

I.S.B.N.: 978-84-18244-63-6 Depósito legal: B 13925-2021

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 novena 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. El origen del Derecho urbanístico: Ildefons Cerdà	31
2. El Derecho urbanístico en Cataluña: Evolución histórica. El Derecho urbanístico, como rama del derecho administrativo que nace tardíamente	33
<ul> <li>3. La Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979</li></ul>	38 38 39
4. El Estatuto de Autonomía de 2006. El Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto. Los retos del Derecho urbanístico: urbanización social, urbanismo ambiental	42

#### Joan Manuel Trayter

	A) El actual marco normativo	42
	B) El urbanismo social. Las normas del derecho a la	49
	vivienda	43
	ambiente mediante técnicas urbanísticas	52
	D) El control del urbanismo. El Estatuto de Autonomía	J_
	de 2006	55
5.	El urbanismo en Italia, Francia e Inglaterra. Algunas	
	preocupaciones actuales en el Derecho comparado	58
Bi	bliografía y jurisprudencia. Para ir más lejos	65
TE	ema II. Principios generales del derecho urbanístico	71
1.	Alcance y contenido de los principios generales	
	del derecho urbanístico	71
2.	El urbanismo como función pública	74
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	76
4.	La participación de la comunidad en las plusvalías	
	generadas por la actuación urbanística	78
5.	El reparto equitativo entre beneficios y cargas	80
6.	El urbanismo democrático. La participación	81
	A) La participación ciudadana en el procedimiento	
	de elaboración de los planes urbanísticos	82
	B) La influencia del texto constitucional sobre la regulación positiva: la influencia de los artículos 9.2,	
	23.1 y 105 a) CE	83
	C) La información pública tras el avance de planeamiento,	
	la aprobación inicial y su reiteración si se producen	
	modificaciones substanciales	85
7.	El principio de publicidad	89

8.	El desarrollo urbanístico sostenible: el urbanismo	
	ambiental. La cohesión social	93
	A) Planteamiento	93
	B) Desarrollo urbanístico sostenible	95
	C) La técnica de la evaluación ambiental	100
Bi	bliografía y jurisprudencia. Para ir más lejos	105
TE	ema III. El planeamiento urbanístico	111
1.	Origen histórico y funcionalidad de los planes urbanísticos	111
2.	El plan como norma de rango reglamentario	113
3.	Principios y reglas de articulación del planeamiento	115
4.	Tipos de planes: planes territoriales y urbanísticos	121
	A) Planes territoriales	121
	B) Planes urbanísticos	126
	a) Planteamiento	127
	b) El planeamiento general	127
	1) Planes Directores Urbanísticos (PDU)	127
	2) Planes de Ordenación Urbanística Municipal	
	(POUM)	130
	3) Programas de Actuación Urbanística Municipal	
	(PAUM)	133
	4) Normas de planeamiento urbanístico	134
	c) El planeamiento derivado	135
	1) Los Planes Parciales (PP)	135
	2) Los Planes Parciales de Delimitación (PPD)	137
	3) Los Planes Especiales Urbanísticos de desarrollo	
	(PE). Planes de Mejora Urbana (PMU). Planes	
	Especiales Urbanísticos Autónomos (PEA)	138
5.	El procedimiento de elaboración y aprobación de los planes	142
	A) Fases y trámites del procedimiento	142
	a) Formulación del plan. Las administraciones	
	competentes	142

#### Joan Manuel Trayter

	<ul><li>b) El avance de planeamiento</li><li>c) Aprobación inicial. Suspensión de otorgamiento</li></ul>	144
	de licencias	144
	d) Información pública	146
	e) Aprobación provisional	147
	f) Aprobación definitiva	147
	B) La publicación de los planes. Sus efectos	152
6.	Documentación del plan	154
	A) Planteamiento	154
	B) La memoria del plan	155
	C) Planos de información y de ordenación urbanística	
	del territorio	158
	D) Normas urbanísticas	159
	E) La evaluación económica-financiera de las actuaciones a desarrollar. La agenda o plan de etapas	159
	F) La documentación ambiental	161
	G) La memoria social	164
	H) Otros documentos esenciales	166
7.	Modificación y revisión de los planes	167
Bil	bliografía y jurisprudencia. Para ir más lejos	171
Те	MA IV. LA PROPIEDAD DEL SUELO. EL SUBSUELO	175
1.	Planteamiento. El contenido del derecho de propiedad	175
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	177
	A) El Suelo urbano	178
	B) El Suelo no urbanizable	183
	C) El Suelo urbanizable	191
3.	Reservas para sistemas urbanísticos	195
4.	El régimen jurídico del subsuelo	198
	A) Planteamiento	198
	B) Antecedentes de la regulación jurídica del subsuelo	199

	C)	La negación de la tesis de la demanialidad del suelo	201
5.		aplicación de los principios y técnicas del Derecho anístico	205
		Planteamiento	205
	B)	Los principios constitucionales que rigen la regulación urbanística del subsuelo	207
	,	Las principales técnicas urbanísticas de aplicación al subsuelo	208
	,	Peculiaridad de la regulación urbanística del subsuelo. La Carta municipal de Barcelona	210
Bi	bliog	grafía y jurisprudencia. Para ir más lejos	213
TE	MA	V. La gestión urbanística	217
1.	Plai	nteamiento	217
2.	Pres	supuestos jurídicos para la ejecución del planeamiento	219
3.	Sist	emas de gestión urbanística	224
		El sistema de reparcelación	224
		A) La modalidad de compensación básica	224
		a) Las Juntas de Compensación: naturaleza jurídica, constitución, inclusión y exclusión de nuevos	
		miembros	224
		<ul><li>b) El proyecto de reparcelación</li></ul>	227
		las fincas	229
		d) Responsabilidades de la Junta de Compensación .	229
		e) Disolución de la Junta de Compensación	230
		B) La modalidad de compensación por concertación	231
		a) El contenido del proyecto de bases para la	
		concertación	232
		b) Tramitación	232
		c) Competencia de proyectos	233
		d) Concertación de la gestión urbanística	<ul><li>234</li><li>234</li></ul>
		C) La modalidad de cooperación	2.34

#### Joan Manuel Trayter

	a) Iniciativa	235
	b) Las Asociaciones Administrativas de Cooperación	236
	c) El concesionario de la gestión urbanística	
	integrada	236
	d) El procedimiento para la adjudicación de la	
	gestión urbanística integrada	237
	D) Sectores de urbanización prioritaria	238
	a) Iniciativa	238
	b) Procedimiento	239
	c) Consecuencias de la declaración de	0.43
	incumplimiento	241
,	El sistema de actuación urbanística por expropiación	241
3)	La ocupación directa	243
Bib	oliografía y jurisprudencia. Para ir más lejos	245
Te	ma VI. La edificación	249
1	La intervención administrativa en la edificación	249
1.	A) Fundamento y límites	249
	B) Actos sujetos a licencia urbanística; actos sujetos a	21)
	comunicación previa; actos no sujetos a intervención	
	administrativa	256
	C) La licencia urbanística	260
	a) Régimen general de las licencias urbanísticas.	200
	La regla del silencio positivo	260
	b) El procedimiento para el otorgamiento de la licencia	200
	urbanística. La resolución	264
	c) La caducidad de las licencias	266
	D) La comunicación previa	267
	E) La habitabilidad de las viviendas: La comunicación	
	previa de primera utilización u ocupación. La cédula de	
	habitabilidad	270
2		
۷.	Deberes de conservación y rehabilitación. La declaración	272
	de ruina	
	(A) I Janucalineino	212

	rehabilitación. Las órdenes de ejecución	273
	C) La declaración de ruina. Los bienes culturales de interés nacional y los bienes catalogados o bienes culturales de interés local	277
3.	La incidencia de la legislación sectorial. La legislación ambiental de actividades. La legislación del comercio	280
4.	El problema de las viviendas vacías: breve excursus	287
Bi	bliografía y jurisprudencia. Para ir más lejos	292
TE	ema VII. La protección de la legalidad urbanística	297
1.	Planteamiento	297
2.	Reglas y principios generales de protección de la legalidad urbanística	298
3.	Obras sin licencia o contra licencia sin comunicación previa o contra la misma en curso de ejecución	304
4.	Obras sin licencia o contra licencia sin comunicación previa o contra la misma ya finalizadas	305
5.	Obras y actuaciones amparadas en licencias ilegales	306
6.	Las obras en zonas verdes o espacios libres	308
7.	El derecho urbanístico sancionador	309
	sancionadora de la Administración	309 313 315 316 317
8.	El procedimiento sancionador en materia urbanística.  La resolución	319 319
	b) El procedimiento abreviado	321 322

	d)	La resolución sancionadora: Recursos administrativos.	322
		Ejecutividad y ejecución forzosa	
Bi	blio	grafía y jurisprudencia. Para ir más lejos	323
т.		WIII Fr. common windows now with a work	
		VIII. EL CONTROL JUDICIAL DEL URBANISMO: NTENCIOSO-URBANÍSTICO. LA RESPONSABILIDAD	
		NTENCIOSO-URBANISTICO. LA RESPONSABILIDAD MONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN URBANÍSTICA.	
		SPONSABILIDAD AMBIENTAL	327
1.	Pla	nteamiento	328
2.	Vía	as de control ante la propia administración urbanística	329
3.	El	control ejercido por la jurisdiscción contencioso-	
		ministrativa. Reglas generales. La acción pública.	
	Μe	edidas cautelares. La ejecución de sentencias	332
4.	El	control del contenido de los planes urbanísticos:	
		cia la reducción de la discrecionalidad	339
	A)	Planteamiento	339
	B)	La competencia y el respeto al procedimiento	
		legalmente establecido	340
	C)	El control del fin: La desviación de poder	341
	D)	El control de los hechos determinantes: El control	
		de su existencia y su calificación jurídica	342
	E)	El control del núcleo de la discrecionalidad del plan:	
		los principios generales de racionalidad,	
		proporcionalidad, coherencia. El principio de	0.40
	<b>1</b> 77	interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos	343
	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	0.47
	C	Delgado Barrio)	346
	G)		
		urbanísticos. En particular, el principio de jerarquía,	
		los estándares urbanísticos y las normas de directa	349
		aplicación	349

5.	El control penal	350
	<ul><li>A) Cuestiones generales. Los delitos medioambientales, urbanísticos y contra la ordenación del territorio</li><li>B) Las relaciones entre la responsabilidad administrativa</li></ul>	
	y la responsabilidad penal. El principio «non bis in ídem» .	353
6.	La competencia del orden jurisdiccional civil	355
7.	El control que ejerce el Tribunal Constitucional. El papel del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El tribunal de Justicia de la Unión Europea	358
8.	La responsabilidad patrimonial de la administración pública por actos urbanísticos	360
9.	La responsabilidad ambiental	366
Bi	bliografía y jurisprudencia. Para ir más lejos	369
Ín	IDICE DE NORMAS	375
Αī	UTOR	383

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

#### PRESENTACIÓN A LA NOVENA EDICIÓN

Ve la luz la novena edición de este pequeño manual, con destacables novedades a nivel legislativo y jurisprudencial. A pesar de ser el año del COVID – 19 se han aprobado distintas normas que impactan directamente en el urbanismo, la ordenación del territorio y el medio ambiente.

Por un lado, destacaríamos, a nivel autonómico, la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral, un antiguo anhelo de la regulación de nuestro litoral y que, pese a su impugnación ante el Tribunal Constitucional, únicamente han sido suspendidas cuestiones muy puntuales de la misma. Por otro lado, a nivel estatal, ha sido aprobada la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética a la que deberá adaptarse la Ley 6/2017, de 1 de agosto, de cambio climático en Cataluña.

En tercer lugar, en materia de vivienda, destacaríamos la STC 16/2021, de 28 de enero, que ha declarado inconstitucionales determinados preceptos del Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda (tal y como ya predijimos en la edición anterior) y, en concreto, aquellos que recogían las consecuencias derivadas del incumplimiento de la función social de la propiedad por tener la vivienda vacía (requerimientos, multas coercitivas, expropiación forzosa) y los

relativos a la obligación de los propietarios de ofrecer un alquiler social en determinados supuestos. También la modificación del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, referida a la reserva del 30% de techo para edificarlo como uso residencial de nueva implantación protegido, destinado a renta, alquiler o a otras formas de cesión de uso.

Asimismo, destacaríamos las novedades de la Ley 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público (Ley de acompañamiento de los Presupuestos de la Generalitat) y el Decreto Ley 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso de las energías renovables.

A nivel jurisprudencial, destaca la STS de la Sala de lo Contencioso (Sección 5<sup>a</sup>) de 29 de abril de 2021 en la que se constata una vez más que la nulidad de un plan, en este caso el Plan General de Ordenación Urbana, comporta la nulidad en cascada de todo el planeamiento derivado, así como sus actos de aplicación con efectos *ex tunc* 

En definitiva, nuevas modificaciones importantes que requieren ya con urgencia la aprobación de una nueva Ley de territorio, el urbanismo y la vivienda.

Barcelona, julio 2021 joan.trayter@udg.edu

#### 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 LR-JPAC, lo que tiene por consecuencia la existencia de «actos administrativos urbanísticos» que pueden ser controlados pro 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