

Derecho Urbanístico de Cataluña

Derecho Urbanístico de Cataluña

Decimotercera edición

Joan Manuel Trayter

Catedrático de Derecho Administrativo



Colección: Manuales universitarios

Este libro se ha hecho en el marco del proyecto de investigación PID2021-123838OB-C21 «Soluciones a los problemas de vivienda a través del urbanismo». Forma parte también del «pla de recerca» del Centro de Innovación y Gestión de las Administraciones Públicas. Parc Científic i Tecnològic. Universitat de Girona (Joan Manuel Trayter, Director; Albert Lladó, Director Tècnic i Director de Recerca).

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 ha sido sometido a un riguroso proceso de revisión por pares.

© 2025 Joan Manuel Trayter

© 2025 Atelier

Santa Dorotea 8, 08004 Barcelona

e-mail: atelier@atelierlibros.es

www.atelierlibrosjuridicos.com

Tel.: 93 295 45 60

I.S.B.N.: 979-13-87867-52-2

Depósito legal: B 16245-2025

Impresión: Safekat

ÍNDICE

PRESENTACIÓN A LA DECIMOTERCERA 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
3. La Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979	38
A) Cuestiones materiales.	38
B) Las competencias en Cataluña.	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

A) El actual marco normativo	42
B) El urbanismo social. Las normas del derecho a la vivienda	43
C) El urbanismo ambiental: la protección del medio ambiente mediante técnicas urbanísticas.	50
D) El control del urbanismo. El Estatuto de Autonomía de 2006.	53
5. El urbanismo en Italia, Francia e Inglaterra. Algunas preocupaciones actuales en el Derecho comparado.	56
Bibliografía y jurisprudencia. Para ir más lejos	63
TEMA II. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO URBANÍSTICO. .	69
1. Alcance y contenido de los principios generales del derecho urbanístico	69
2. El urbanismo como función pública	72
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	74
4. La participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la actuación urbanística	76
5. El reparto equitativo entre beneficios y cargas	78
6. El urbanismo democrático. La participación.	79
A) La participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos.	80
B) La influencia del texto constitucional sobre la regulación positiva: la influencia de los artículos 9.2, 23.1 y 105 a) CE.	81
C) La información pública tras el avance de planeamiento, la aprobación inicial y su reiteración si se producen modificaciones substanciales	83
7. El principio de publicidad	88

8. El desarrollo urbanístico sostenible: el urbanismo ambiental. La cohesión social	91
A) Planteamiento.	91
B) Desarrollo urbanístico sostenible.	93
C) La técnica de la evaluación ambiental	98
Bibliografía y jurisprudencia. Para ir más lejos	103
 TEMA III. EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.	109
1. Origen histórico y funcionalidad de los planes urbanísticos	109
2. El plan como norma de rango reglamentario	111
3. Principios y reglas de articulación del planeamiento	113
4. Tipos de planes: planes territoriales y urbanísticos.	119
A) Planes territoriales	119
B) Planes urbanísticos.	125
a) Planteamiento	126
b) El planeamiento general	126
1) Planes Directores Urbanísticos (PDU).	126
2) Planes de Ordenación Urbanística Municipal (POUM)	130
3) Programas de Actuación Urbanística Municipal (PAUM).	132
4) Normas de planeamiento urbanístico.	134
c) El planeamiento derivado	134
1) Los Planes Parciales (PP)	134
2) Los Planes Parciales de Delimitación (PPD)	136
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	141
A) Fases y trámites del procedimiento	141
a) Formulación del plan. Las administraciones competentes.	142

b) Aprobación inicial. Suspensión de otorgamiento de licencias.	144
c) Información pública	145
d) Aprobación provisional	146
e) Aprobación definitiva	146
B) La publicación de los planes. Sus efectos	151
6. Documentación del plan	154
A) Planteamiento.	154
B) La memoria del plan.	154
C) Planos de información y de ordenación urbanística del territorio.	157
D) Normas urbanísticas.	158
E) La evaluación económica-financiera de las actuaciones a desarrollar. La agenda o plan de etapas	158
F) La documentación ambiental	161
G) La memoria social.	164
H) Otros documentos esenciales	166
7. Modificación y revisión de los planes	167
Bibliografía y jurisprudencia. Para ir más lejos	170
TEMA 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	186
C) El Suelo urbanizable.	194
3. Reservas para sistemas urbanísticos	198
4. El régimen jurídico del subsuelo	201
A) Planteamiento.	201
B) Antecedentes de la regulación jurídica del subsuelo	202
C) La negación de la tesis de la demanialidad del suelo	204

5. La aplicación de los principios y técnicas del Derecho urbanístico.	208
A) Planteamiento.	208
B) Los principios constitucionales que rigen la regulación urbanística del subsuelo	210
C) Las principales técnicas urbanísticas de aplicación al subsuelo	211
D) Peculiaridad de la regulación urbanística del subsuelo. La Carta municipal de Barcelona.	213
Bibliografía y jurisprudencia. Para ir más lejos	216
 TEMA V. LA GESTIÓN URBANÍSTICA	219
1. Planteamiento	219
2. Presupuestos jurídicos para la ejecución del planeamiento.	221
3. Sistemas de gestión urbanística.	226
1) El sistema de reparcelación.	226
A) La modalidad de compensación básica	229
a) Las Juntas de Compensación: naturaleza jurídica, constitución, inclusión y exclusión de nuevos miembros	229
b) El proyecto de reparcelación.	232
c) Potestades de las Juntas de Compensación sobre las fincas	234
d) Responsabilidades de la Junta de Compensación.	234
e) Disolución de la Junta de Compensación.	236
B) La modalidad de compensación por concertación.	236
a) El contenido del proyecto de bases para la concertación	237
b) Tramitación	238
c) Competencia de proyectos	238
d) Concertación de la gestión urbanística.	239
C) La modalidad de cooperación	239
a) Iniciativa.	240

b) Las Asociaciones Administrativas de Cooperación	241
c) El concesionario de la gestión urbanística integrada	241
d) El procedimiento para la adjudicación de la gestión urbanística integrada	242
D) Sectores de urbanización prioritaria	243
a) Iniciativa	244
b) Procedimiento	244
c) Consecuencias de la declaración de incumplimiento	246
2) El sistema de actuación urbanística por expropiación	247
3) La ocupación directa	248
Bibliografía y jurisprudencia. Para ir más lejos	250
TEMA VI. LA EDIFICACIÓN	255
1. La intervención administrativa en la edificación	255
A) Fundamento y límites	255
B) Actos sujetos a licencia urbanística; actos sujetos a comunicación previa; actos no sujetos a intervención administrativa	262
C) La licencia urbanística	266
a) Régimen general de las licencias urbanísticas. La regla del silencio positivo	266
b) El procedimiento para el otorgamiento de la licencia urbanística. La resolución	270
c) La caducidad de las licencias	272
D) La comunicación previa	273
E) La habitabilidad de las viviendas: La comunicación previa de primera utilización u ocupación. La cédula de habitabilidad	276
2. Deberes de conservación y rehabilitación. La declaración de ruina	280
A) Planteamiento	280

B) Los deberes legales de uso, conservación y rehabilitación. Las órdenes de ejecución	280
C) La declaración de ruina. Los bienes culturales de interés nacional y los bienes catalogados o bienes culturales de interés local.	284
3. La incidencia de la legislación sectorial. La legislación ambiental de actividades. La legislación del comercio	288
4. El problema del acceso a la vivienda	296
A) Marco jurídico del derecho a la vivienda y su vinculación con el derecho urbanístico	296
B) Mecanismos urbanísticos para garantizar el derecho de acceso a la vivienda. El caso de Cataluña.	297
C) Medidas sectoriales con impacto en vivienda: regulación de las viviendas de uso turístico.	299
Bibliografía y jurisprudencia. Para ir más lejos	300
TEMA VII. LA PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA . . .	305
1. Planteamiento	305
2. Reglas y principios generales de protección de la legalidad urbanística.	306
3. Obras sin licencia o contra licencia sin comunicación previa o contra la misma en curso de ejecución	312
4. Obras sin licencia o contra licencia sin comunicación previa o contra la misma ya finalizadas.	313
5. Obras y actuaciones amparadas en licencias ilegales.	314
6. Las obras en zonas verdes o espacios libres.	316
7. El derecho urbanístico sancionador.	317
a) Cuestiones generales. Los principios de la potestad sancionadora de la Administración	317
b) Las infracciones urbanísticas	321
c) Personas responsables y graduación de la responsabilidad.	324

d) Prescripción de las infracciones	325
e) La sanción administrativa: La multa	325
8. El procedimiento sancionador en materia urbanística.	
La resolución	328
a) El procedimiento ordinario	328
b) El procedimiento abreviado	330
c) La prescripción de las sanciones.	330
d) La resolución sancionadora: Recursos administrativos.	
Ejecutividad y ejecución forzosa.	331
Bibliografía y jurisprudencia. Para ir más lejos	332

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

LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL.	335
1. Planteamiento	336
2. Vías de control ante la propia administración urbanística . .	337
3. El control ejercido por la jurisdicción contencioso- administrativa. Reglas generales. La acción pública. Medidas cautelares. La ejecución de sentencias.	340
4. El control del contenido de los planes urbanísticos: hacia la reducción de la discrecionalidad	347
A) Planteamiento.	347
B) La competencia y el respeto al procedimiento legalmente establecido	348
C) El control del fin: La desviación de poder	349
D) El control de los hechos determinantes: El control de su existencia y su calificación jurídica.	350
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.	351
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)	354
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	357
5. El control penal	358
A) Cuestiones generales. Los delitos medioambientales, urbanísticos y contra la ordenación del territorio	358
B) Las relaciones entre la responsabilidad administrativa y la responsabilidad penal. El principio «non bis in ídem»	361
6. La competencia del orden jurisdiccional civil	363
7. El control que ejerce el Tribunal Constitucional. El papel del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El tribunal de Justicia de la Unión Europea	366
8. La responsabilidad patrimonial de la administración pública por actos urbanísticos	368
9. La responsabilidad ambiental	375
Bibliografía y jurisprudencia. Para ir más lejos	377