Consell Assessor
d'Infraestructures
de Catalunya

El sòl com a infraestructura:
Consideracions i propostes per corregir i agilitzar l'edificació d'habitatge

Juny 2026 / Document #17

Consell Assessor
d'Infraestructures
de Catalunya

El sòl com a infraestructura: consideracions i propostes per corregir i agilitzar l'edificació d'habitatge

El sòl com a infraestructura

Propostes per corregir i agilitzar l'edificació d'habitatge

1 - La situació actual sobre les polítiques d'habitatge sota l'òptica del CAdIC

Poques vegades en el nostre entorn havíem assistit a la formació d'un consens similar —per part de la societat, dels poders públics, de les diverses administracions i dels sectors públics i privats— al que estem contemplant ara sobre la manca d'habitatge, tant d'habitatge lliure com d'habitatge assequible, capaç d'atendre les necessitats de joves i de persones grans, de persones vulnerables, de persones amb necessitats especials i de persones que han triat aquest país per residir-hi, viure-hi, treballar-hi o tenir-hi unes expectatives de vida diferents; en suma, confiant a millorar les seves condicions de vida.

En concret, a Catalunya, il·lustren els desafiaments i les necessitats a què ens enfrontem els anuncis per part del Govern del Pla 50.000 el mes d'octubre de 2024 (programa d'habitatge públic amb l'objectiu de construir 50.000 habitatges públics fins a l'any 2030, concretat en el recent concurs públic de reserva pública de solars) i del recent pla anunciat aquest passat mes d'octubre de 2025 per a la mobilització de sòl per construir 214.000 nous habitatges, la meitat

de protecció oficial, concretat en el recent Acord de Govern de 23 de desembre de 2025, pel qual s'aprova el Pla de mesures urgents per a l'impuls del desenvolupament de sòl residencial.

Més enllà de l'exposat anteriorment, la recent modificació de la legislació urbanística i sobre el dret a l'habitatge, duta a terme pel Parlament de Catalunya mitjançant la Llei 11/2025, preveu fins i tot, entre altres mesures, l'intent que des de la planificació urbanística es puguin condicionar els usos urbanístics de l'habitatge, entre molts altres aspectes i en determinades circumstàncies, per destinar-lo a l'ús residencial[1].

La reserva pública de solars de la Generalitat de Catalunya ha donat d'alta 670 solars per a 22.251 habitatges, tots ells de protecció pública de lloguer o cessió del dret de superfície. D'aquests, 14.398 habitatges ja tenen promotors i van acompanyats d'un compromís pressupostari plurianual de 2.696 M€, i 1.940 habitatges han estat inclosos en el concurs públic esmentat anteriorment. Pel que fa al Pla 214.000, el Govern ha inventariat un total de 179 sectors en diferents estats d'execució, amb un potencial de 214.000 habitatges, dels quals s'estima que la meitat seran habitatges de protecció oficial en règim de compravenda i lloguer.

Totes aquestes mesures impulsades per la Generalitat de Catalunya responen a un dèficit estructural d'oferta d'habitatge a Catalunya. Una manca d'oferta per donar resposta als objectius marcats pel Pla Territorial Sectorial d'Habitatge aprovat el 22 d'octubre de 2024, en el qual s'estima que, fins a l'any 2032, el nombre de llars a Catalunya s'incrementarà en més de 180.000 unitats, i on es fixa que, en quinze anys, el 15% dels habitatges dels municipis de Catalunya amb més demanda han de ser destinats a polítiques socials, i que a tot Catalunya un 9% del parc d'habitatge ha de ser de lloguer assequible.

Aquests objectius en matèria d'habitatge requereixen mesures urgents que coadjuvin a assolir aquests resultats, i que aconsegueixin un gir de 180 graus invertint de manera contundent les dinàmiques de producció d'habitatge dels darrers quinze anys.

A més d'aquest dèficit estructural, cal afegir-hi les darreres projeccions de població publicades per l'Idescat, que situen la població

1 En el sentit, així mateix, en què s'està elaborant i tramitant actualment la modificació del PGM impulsada per l'Ajuntament de Barcelona, ja aprovada inicialment el 19 de novembre de 2024.

de Catalunya en 8,6 milions l'any 2034 (un creixement de 541.000 persones en deu anys) i en 8,9 milions d'habitants l'any 2049.

Des de l'any 2013 —any en què el Reial decret 233/2013, de 5 d'abril, pel qual es regula el Pla estatal de foment del lloguer d'habitatges, la rehabilitació edificatòria i la regeneració i renovació urbana 2013-2016, posa fi a les polítiques d'ajudes estatals al finançament de l'habitatge protegit via subvenció dels préstecs destinats a la promoció d'habitatge de lloguer i a l'habitatge de compravenda—, la producció d'habitatge protegit ha caigut fins a mínims històrics. A Espanya, d'una mitjana de 56.937 habitatges protegits acabats anualment entre els anys 2004-2013, s'ha passat a una mitjana anual de 8.654 habitatges protegits entre els anys 2014-2023; a Catalunya, les mitjanes anuals han estat de 4.987 i 1.196, respectivament[2]. I això ha succeït malgrat que, en el darrer decenni, des de la legislació urbanística, s'han anat ampliant els requisits per a reserves de sòl per a habitatge protegit.

Però el dèficit estructural d'habitatge no solament es troba en l'habitatge protegit, sinó que també afecta el volum d'habitatge lliure. Les diverses estimacions disponibles per a Catalunya xifren el dèficit d'habitatge al voltant dels 150.000 nous habitatges, volum que no inclou les projeccions de noves llars futures.

Aquestes xifres acumulades durant els darrers quinze anys donen com a resultat la baixa producció de nou habitatge a Catalunya. Durant el període 2013-2024 s'han acabat a Catalunya una mitjana d'1,02 habitatges lliures per cada 1.000 habitants (a Espanya, 1,32), una ràtio que únicament se situa per sobre de les comunitats autònomes de les Canàries, Galícia, Múrcia i Ceuta, quan Catalunya és una de les comunitats que més ha crescut en població en aquests darrers dotze anys (només superada per les Illes Balears i la Regió de Múrcia).

El CAdIC ha publicat diversos documents que, directament o tangencialment, incidien en les necessitats presents i futures d'habitatges assequibles. Amb aquest document, el CAdIC assumeix el deure d'abordar el vector sòl com a primer factor de producció en la cadena de valor del sector de l'habitatge, i es pronuncia sobre propostes concretes en matèria de sòl i urbanisme que, de manera urgent i immediata, puguin ser adoptades i executades per les administracions públiques implicades —encara que no solament per

2 Ministeri de Transports i Mobilitat Sostenible: https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=31000000

aquestes—, a fi d'agilitar la posada a disposició de sòl per a la construcció d'habitatges en la mesura que la societat ho requereix de manera inajornable. El sòl és una condició necessària i una infraestructura per a la materialització de l'habitatge, i també forma part de l'estructura i la infraestructura del país. Tot i que no es pot negar que la suficiència o insuficiència del sòl classificat existent, factible, viable i apte per ser edificat de manera immediata, amb destinació a habitatge lliure i assequible, és un vector la dimensió del qual genera dubtes entre urbanistes, economistes i gestors públics.

El nostre ordenament urbanístic, des de l'any 2002, ha anat acumulant reserves de sòl per a habitatge de protecció oficial que, en general, han estat lliurades a l'administració actuant, és a dir, als ajuntaments. Però la inexistència d'un registre únic que abasti tota la información, dificulta la formulació d'estadístiques veraces sobre el sòl potencial i disponible utilitzable per a habitatge en moments d'emergència.

L'existència d'importants bosses de sòl qualificat com a equipaments en zones urbanitzades i d'alta demanda, en mans dels ens locals —a les quals el CAdIC va fer referència en el Document núm. 13 (2024)—, no resoldria per si mateixa el problema en l'actual i futurs moments d'emergència, ni per volum, ni ateses les dificultats temporals que comporta la modificació del seu ús, tret que mitjançant una norma ad hoc s'establissin regles d'excepció per modificar-ne la destinació. Tot això malgrat la promulgació de la Llei 11/2025 i les seves regles sobre usos possibles d'allotjaments temporals de protecció (modificació del TRLUC, art. 34.5 sobre usos possibles en equipaments).

És conegut que, com a conseqüència de les darreres inundacions, alguna comunitat autònoma ha promulgat legislació urbanística d'emergència per passar sòls dotacionals a sòls per a habitatge públic permanent; i, també per la via de la legislació d'emergència, s'autoritza la transformació d'espais que van ser locals de negoci a les ciutats, fins i tot en baixos d'edificis, per reconvertir-los en ús d'habitatge.

Molts d'aquests supòsits s'han assajat legislativament a Catalunya. Entre aquests, l'ús d'instruments de dret civil, com ara la concessió de drets de superfície, o qualsevol de les tècniques civils admissibles en el Codi Civil de Catalunya que dissociïn el sòl i el vol. Els drets de tanteig, els consorcis i les fundacions com a mitjans propis serien tipologies de gestió de l'acció social.

S'ha tingut en compte recentment la utilització del potencial d'habitatge de la SAREB. Els parcs públics d'habitatge

assequible en règim de lloguer. La construcció sobre sòls de titularitat pública en règim de concessió. Les transferències de sòl públic entre administracions supramunicipals. Les transferències de titularitat de sòl públic entre administracions municipals, és a dir, el destinat a equipaments l'ús dels quals hagi esdevingut desfasat, obsolet o innecessari.

En aquest document es pretén reflexionar sobre com mobilitzar sòl de manera immediata en moments d'emergència habitacional; no pas sobre com fer ciutat, ni tampoc proposar reformes profundes i estructurals en la legislació urbanística, sinó aprofitar les possibilitats que aquesta ofereix per destinar de manera urgent sòl a l'habitatge.

2 - La perpectiva normativa multinivell

Les administracions públiques en tots els seus nivells territorials i, especialment, els ens locals que experimenten el creixement i els moviments demogràfics de manera més directa; les administracions autonòmiques com a responsables principals de preparar les normes que habiliten un règim urbanístic capaç de transformar el sòl per convertir-lo en apte per edificar; i l'administració estatal mitjançant la legislació que podria establir les condicions bàsiques per a la regulació del dret a l'habitatge com a part integrant de les seves polítiques públiques d'habitatge, han de salvar el primer obstacle per a la promoció d'habitatges preparant sòl capaç de sustentar-los, essent conscients que avui la legislació urbanística està més conceptualitzada i elaborada per a la preparació de sòl d'extensió que per a la preparació de sòl d'edificació mitjançant processos de renovació i rehabilitació urbanes.

Són moltes i diverses les administracions públiques que ostenten competències sobre sòl i sobre habitatge; sempre imperfectes i incompletes, perquè els qui gestionen el pressupost no són els qui tenen atribuïdes les competències, i tampoc són els qui tenen la facultat i capacitat econòmica per edificar habitatge assequible, social, protegit, públic, en règim de lloguer, en règim de concessió, en règim de dret de superfície, mitjançant promoció pública, mitjançant promoció privada, mitjançant processos de rehabilitació o de nova construcció, etc. La llista exemplificativa seria massa extensa. Però res no ha d'impedir la creació immediata d'un registre únic, més enllà de l'actual Observatori del Territori, en el qual es continguessin totes les dades sobre els sòls aptes per ser edificats de manera immediata;

la publicitat i la informació, independentment de la transparència que aporten, incrementen la seguretat jurídica de l'inversor i la predictibilitat sobre les condicions urbanístiques del sòl.

En cap cas podem parlar d'inactivitat legislativa en aquesta matèria, ans al contrari; en els darrers anys patim una inflació de legislació. Però arribats al moment actual, podem concloure que la legislació ha estat promulgada a cop de casuística, ha sorgit sense avaluar les conseqüències de la seva aplicació ni el seu impacte socioeconòmic derivat de tot procés d'avaluació de polítiques públiques, fet que ha comportat, de vegades, poc èxit i efectes contraris a l'objectiu que es pretenia assolir[3]. I, per damunt de tot, s'ha de ressaltar que les previsions legislatives adoptades no han anat acompanyades de la dotació pressupostària necessària per fer-les efectives.

A tot l'exposat anteriorment, cal destacar que la Llei 11/2025, promulgada pel Parlament de Catalunya, conté algunes mesures en matèria d'urbanisme i d'habitatge per pal·liar el defecte ja al·ludit de la manca de sòl apte per edificar, i també estableix mesures d'arrendaments d'habitatge i habitacions per a usos temporals, i d'habitatge assequible públic en sòls la qualificació dels quals és la de sòl no urbanitzable. Regulacions que provenen del Decret llei 6/2024, de 24 d'abril, derogat per falta de convalidació parlamentària; així mateix, la Llei 11/2025 procedeix de la tramitació parlamentària com a projecte de llei del Decret llei 2/2025, pel qual s'adoptaven mesures urgents en matèria d'habitatge i urbanisme.

D'altra banda, el recent Decret llei 3/2026, de 24 de març, del govern de Catalunya conté mesures en matèria d'urbanisme i habitatge. Preveu mesures de reforç d'informació i transparència; d'agilitació del planejament municipal; introdueix regles per proveir d'allotjaments provisionals en sòl no urbanitzable treballadors i temporers per raó d'activitats; modifica la ràtio d'intensitat de sostre edificable en sòl urbà consolidat per a habitatge públic, entre

3 Un exemple d'aquests resultats el tenim en la introducció de reserves de sòl per a l'obtenció d'habitatge de protecció en el sòl urbà consolidat de la ciutat de Barcelona. Aquella mesura, que va entrar en vigor el desembre de 2018, tenia com a objectiu fer créixer el parc d'habitatge assequible en uns 334 pisos nous cada any. Segons dades del mateix Ajuntament de Barcelona, l'efectivitat de la mesura ha estat de 93 HPO entre els anys 2019 i 2024 i només 8 habitatges protegits executats (https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2024/06/21/barcelona-impulsa-mesures-estructurals-per-fer-front-a-lemergencia-habitacional-i-augmentar-loferta-dhabitatge/).

altres mesures a destacar, i ordena la manera de desenvolupament de les Plataformes Urbanístiques. Aquest Decret llei implica modificacions al Text refós 1/2010 del TRLUC i també afecta la regulació de contractes d'arrendament d'habitatge i els seus preus. Amb tot, ens temem que no arribi al nucli del problema que s'intenta remeiar.

Aquest retret d'hiperactivitat pot ser adreçat tant a les administracions autonòmiques i locals com al legislador estatal, quan ha pres la decisió de legislar a través de la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge que, ja per quarta vegada, ha estat declarada constitucional. El resultat ha estat una norma de caràcter principial amb més principis que regles, els preceptes de la qual versen sobre finalitats, definicions, principis i deures de la ciutadania en relació amb l'habitatge, el règim jurídic bàsic del dret a la propietat de l'habitatge, etc. I, quan entra en la regulació dels drets a l'habitatge, descriu el de gaudir d'un habitatge digne, accedir a la informació de què disposen les administracions, participar en els programes públics d'habitatge, etc. La llei ni tan sols ha arribat a establir el contingut bàsic de les condicions del règim jurídic per a l'exercici dels drets a l'habitatge en condicions d'igualtat perquè no n'ha determinat el contingut. La llei no ha definit el dret subjectiu a un habitatge digne i assequible. L'únic dret subjectiu que es reconeix en la norma és el que preveu l'article 5, el de l'acció pública, sobre el qual tornarem més endavant.

3 - L'habitatge digne i l'habitatge assequible. L'article 47 de la Constitució

Si entrem, tanmateix, en els drets de les persones vinculats a l'accés a un habitatge digne, convindria intentar qualificar, encara que sigui sense un gran luxe de detalls, la natura i la categoria que tenen aquests drets per concloure que no es tracta de simples principis d'actuació de les administracions, sinó d'autèntics drets que han estat qualificats per la doctrina i la jurisprudència com a socials, constitucionals i, fins i tot, per algun sector, com a fonamentals.

Sense anar més lluny, la llei promulgada pel Parlament de Catalunya, la Llei 11/2025, en l'exposició de motius, paràgraf tercer (I), utilitza l'expressió que el dret d'accés a l'habitatge assequible «és un dret fonamental».

La legislació vigent, prenent com a base la piràmide normativa, des de la Constitució i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en establir que tots els espanyols tenen dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat, marca

el seu correlat per a les administracions, les quals tenen el deure de promoure'l i la responsabilitat de fomentar els habitatges de manera efectiva i de vetllar perquè es duguin a terme. Lluny ja d'interpretar l'article 47 de la Constitució com un principi rector, els tribunals, a tots els nivells, estan definint la naturalesa del dret com un dret social i com un dret constitucional. La major part de la doctrina iuspublicista categoritza el dret a l'habitatge com a «dret constitucional».

La llei hauria de donar contingut a aquest dret. La legislació, en sentit ampli, ha de dotar de contingut aquest dret de forma eficient, és a dir, de manera executable, tal com s'ha fet amb el dret a la sanitat o amb el dret a l'educació. Per damunt de tot, es tracta d'un servei públic al qual cal dotar de contingut pressupostari i que ha d'assumir l'administració pública.

L'esforç pressupostari que tant l'Estat com la Generalitat de Catalunya han destinat a les polítiques d'habitatge —que representa al voltant de l'1% del total de les obligacions reconegudes que es desprenen de les liquidacions pressupostàries d'ambdues institucions de forma agregada entre els anys 2007-2022— és insuficient. Aquest percentatge contrasta amb el pes relatiu del total de les obligacions reconegudes pel que fa a sanitat i educació (tots dos pilars de l'anomenat "Estat del benestar" han representat el 4% i el 3% del total de les obligacions reconegudes, respectivament). És una condició necessària i indispensable dotar de recursos pressupostaris el contingut del dret a l'habitatge assequible. Sense finançament públic no hi ha política pública d'habitatge.

No és la intenció d'aquest document resoldre la qüestió de la naturalesa constitucional del dret a l'habitatge assequible; només es pretén demostrar que la categorització d'aquest dret està molt allunyada del mer principi rector i molt més pròxima a la seva conversió en un dret constitucional, essent conscients que els drets fonamentals són els que defineixen les constitucions i no pas altres instruments jurídics, per elevat que fos el seu rang.

Ignorant aquestes controvèrsies jurídiques acadèmiques i extraacadèmiques, despleguen tota la seva potencialitat els serveis d'interès general, més enllà de la discussió sobre la naturalesa del dret a un habitatge assequible. L'interès públic en aquesta matèria s'ha convertit en un problema jurídic i econòmic.

Tot l'anterior es potencia sobre la base de la creixent europeització del dret a l'habitatge. Aquesta dimensió impedeix pensar que la ciutadania està en mans d'un poder públic titular d'una competència que li pertany per exercir-la de manera exclusiva i totipotent, i que exclou altres poders públics d'intervenir-hi quan el seu titular es resisteix a exercir-la. La projecció europea constant del dret a

l'habitatge assequible es convertiria en un contralímit quan la garantia institucional de l'autonomia municipal condueix a una inacció que pot arribar a necessitar control judicial per compel·lir a actuar.

4 - Les obligacions derivades del dret europeu i els serveis d'interès general

La Carta dels drets fonamentals dels ciutadans de la Unió Europea inclou la categoria del dret a l'habitatge com un dret fonamental. Dels tractats internacionals subscrits, de la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans i de la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, s'ha arribat a deduir, fins i tot, l'efectivitat del dret subjectiu reconegut en l'article 47 de la Constitució. I així sembla haver-se deduït també —segons pensen alguns— de les sentències del Tribunal Constitucional 79/2024 i 64/2025. Per descomptat, aquesta darrera categorització permetria determinar el deure i l'obligació dels poders públics respecte de les persones sense llar, de les especialment vulnerables o de les més desfavorides. Encara que no només això: englobaria deduir el deure dels poders públics de concebre aquest dret en la seva vessant de servei públic d'interès general, no econòmic.

Per fer efectius aquests drets a través dels serveis públics d'interès general, la Unió Europea ha establert l'obligació dels poders públics de posar a disposició de les persones habitatges assequibles i ha dictat també legislació de la Unió Europea que qualifica la construcció d'habitatge, més enllà de les seves pròpies competències. Així ho fan l'article 3, apartat 3, del Tractat de la Unió Europea i els articles 9, 14, 148, 153 i 160 del Tractat de funcionament de la Unió Europea, ja que marquen les responsabilitats de la Unió en les matèries de promoció de l'ocupació, garantia de l'acció social i lluita contra l'exclusió social. La Unió ha inclòs l'accés a un habitatge digne com a element fonamental per a l'obtenció d'aquests objectius. Aquesta meta ha estat plasmada en el Protocol número 26 del Tractat de la Unió Europea i el Tractat de funcionament de la Unió Europea sobre els serveis d'interès general, que mostren el compromís de la Unió de fomentar la cohesió econòmica, social i territorial, i de combatre l'exclusió social, garantint un nivell elevat de protecció i millora de la qualitat del medi ambient. Per damunt de tot, la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea, en l'article 34, apartat 3, relatiu a la seguretat social i a l'ajuda social, estableix que, amb la finalitat de combatre l'exclusió social, la Unió reconeix i respecta el dret a una ajuda social i a una ajuda d'habitatge per garantir una existència digna a tots aquells que no disposin de recursos suficients.

Òbviament, amb l'al·lusió a l'ajuda social i a l'ajuda per a l'habitatge, la Unió Europea està comminant els poders i les administracions públiques dels estats membres perquè preparin les dotacions pressupostàries necessàries segons la naturalesa de les ajudes que han de ser atorgades, sota pena d'infringir el dret d'auxili dels més

desfavorits. La inacció de les administracions podria ser revisada pels tribunals com una forma d'inactivitat. Afortunadament, el panorama legislatiu s'està movent de manera positiva, ja que el Parlament Europeu s'ha decidit a tramitar una forma de planificació sobre habitatge assequible, establint les condicions d'ús, entre moltes altres determinacions, que marcarà les polítiques que hauran de seguir els estats membres (amb data de 26 de març de 2026).

Paral·lelament, la Comissió Europea i el Banc Europeu d'Inversions (BEI) han analitzat la possibilitat de llançar una plataforma d'inversió paneuropea per a l'habitatge assequible i sostenible, complementada per un pla d'acció del BEI que ofereix finançament i assessorament. Tot i això, és encara més important que el Parlament Europeu, per la seva banda, hagi contribuït al debat legislant sobre sostenibilitat i orientant l'ús dels fons de la UE per abordar la manca d'oferta i l'increment de preus.

Dies abans de la presentació d'aquest document, i un cop imprès el mateix, es dona a conèixer l'acció empresa per la Unió Europea en relació amb l'escassetat d'habitatge assequible, un fenomen urgent al seu territori, amb la intenció d'intervenir més enllà del Pla Europeu d'Habitatge Assequible, ja esmentat anteriorment. En efecte, la UE adoptarà mesures de limitació i control, entre altres àmbits, sobre els lloguers de curta durada; intervindrà en els lloguers turístics, que considera que competeixen amb l'habitatge, per fer efectiu el dret a un habitatge assequible; i establirà determinacions i regles perquè les administracions puguin definir objectivament les «zones tensionades», amb proporcionalitat i seguretat jurídica.

Tot reconeixent que l'habitatge ha estat massa temps al marge de les polítiques comunitàries i que intervenir en la propietat privada comporta dificultats, les regles que s'aprovin hauran de ser aplicades pels poders públics a tot el territori de la Unió Europea, especialment pels poders municipals. La forma jurídica escollida per regular els aspectes esmentats és el reglament europeu, una forma jurídica que no estarà exempta de qüestionament i que entra a regular àmbits molt sensibles tant en l'esfera social com en la política i, sobretot, en l'econòmica.

5 - Cooperació, col·laboració i lleialtat institucional de administracions en urbanisme i habitatge

En coherència amb l'exposat anteriorment, són els poders públics els qui han d'abandonar la inacció i activar la producció d'habitatges assequibles, socials, públics, en règim de lloguer i altres fórmules, posant en servei la multiplicitat de mecanismes disponibles corresponents, tant públics com privats i mixtos (recordem que, a Catalunya, en el darrer decenni 2014-2023, el 65% del total d'habitatges protegits han estat impulsats per promotors privats amb ànim de

lucre o sense[4]). No es pot confiar exclusivament que, per la via d'incrementar les reserves de percentatges per a sostre d'habitatge protegit en operacions de transformació urbanística d'iniciativa privada, per la via de la limitació i la regulació de preus, de les cessions obligatòries d'aprofitament urbanístic i de la limitació dels usos, sigui el mercat qui resolgui el repte de proveir l'habitatge assequible en els temps actuals d'emergència habitacional. La manera de concebre el dret a un habitatge digne és el servei públic d'interès general, la responsabilitat del qual recau en els poders públics.

Cal salvar l'inconvenient legislatiu ja detectat, que ara és indispensable resoldre, atès que l'urbanisme i l'habitatge han anat convivint d'esquena l'un a l'altre. Només fent un repàs a la legislació de sòl estatal de 1956, a la seva reforma posterior de 1975, i fins i tot al text de la Llei 8/1990 i, a Catalunya, des de la Llei 2/2002 fins avui, es detecta que les normes de caràcter urbanístic s'han basat i han funcionat eficaçment en cicles econòmics expansius, on l'urbanisme ha estat capaç d'internalitzar gran part de l'Estat del benestar sense haver de prioritzar segons l'objectiu principal de cada actuació (cessions gratuïtes per a equipaments, per a zones verdes, per a sistemes generals, càrregues externes per a infraestructures de mobilitat, indemnitzacions, increments paulatins en la cessió d'aprofitaments mitjans i en les reserves d'habitatge protegit, etc.). Tot plegat, en conjunt i de manera agregada, deixa de ser factible quan la generació de plusvàlues en què se sustenta el procés de transformació urbanística al nostre país resulta insuficient per sufragar el conjunt d'obligacions repercutides. Aquesta realitat, habitual avui en gran part del nostre país —excepte en les zones més dinàmiques i tensionades, com la metròpoli de Barcelona—, xoca amb la localització del sòl amb reserves de sostre per a habitatge protegit (un 75% de les reserves de sòl per a habitatge protegit incloses en el Pla Territorial d'Habitatge aprovat el 22 d'octubre de 2024 es troben fora de l'àmbit metropolità de Barcelona).

En aquest sentit, el model d'urbanisme sostenible ha anat concentrant bona part del potencial de creixement del parc d'habitatge en el sòl urbà, tot i que els instruments urbanístics de la renovació urbana no n'impulsen el desenvolupament de manera factible. La manca d'oferta d'habitatge presenta avui reptes de tal magnitud que no poden trobar una resposta adequada exclusivament des del sòl urbà. De fet, els resultats que obtenim fins avui en matèria de nou habitatge fruit dels processos de renovació i rehabilitació urbana resulten insuficients en moments d'urgència com l'actual.

A aquestes dificultats de factibilitat real de les operacions de transformació urbanística

4 https://habitatge.gencat.cat/ca/dades/indicadors_estadistiques/estadistiques-de-la-politica-dhabitatge-/construccio-dhabitatges-amb-proteccio-oficial-/index.html#habitatges-acabats

cal afegir-hi el factor temps i les hipòtesis de vicis formals que condueixen a l'anul·lació d'alguns plans en vigor; qüestions que fan que la preparació de sòl per a habitatge pugui assolir fàcilment un termini d'entre sis i deu anys (en concret, la durada mitjana per a la redacció dels Plans d'Ordenació Urbanística Municipal —POUM— a Catalunya arriba avui als vuit anys).

Els instruments de planejament general són enormement complexos i feixucs; hi ha un nombre excessiu de determinacions que podrien ser flexibilitzades i, amb el pas del temps, l'impuls del planejament derivat requereix prèviament, en moltes ocasions, modificar el pla general corresponent. Mentrestant, la producció d'habitatge pivota sobre la «infraestructura sòl» que, amb la legislació actual, implica la tramitació de procediments extensos i prolixes que no faciliten la preparació del sòl en els moments d'emergència actuals.

Per posar un exemple, la planificació urbanística en un terme municipal és una competència pròpia de les administracions locals. No obstant això, la legislació del sòl i de l'urbanisme reparteix aquesta competència en diversos nivells: l'aprovació inicial i la provisional corresponen a l'administració local, mentre que l'aprovació definitiva correspon a òrgans urbanístics de la Generalitat de Catalunya. Es tracta d'un sistema de triple aprovació que relenteix i complica els procediments d'aprovació de planejament, ja sigui general o derivat, amb marges de millora pel que fa a l'eficiència i la reducció dels retards actuals en l'aprovació d'instruments i, especialment, en les seves modificacions.

En aquesta concurrència de diverses administracions, atribuïdes per lleis sectorials diferents i de diversos continguts materials, destaquen per damunt de tot les administracions locals, les quals, en la gestió dels seus propis interessos, gaudeixen d'una autonomia garantida constitucionalment que el legislador no pot ignorar en atribuir les competències en la matèria.

Aquesta autonomia local ha de ser respectada, ja que es tracta d'un nucli mínim, d'un mandat d'optimització per a la consecució dels nivells més alts possibles d'autonomia. Alhora, aquesta ha de ser capaç de donar resposta, en col·laboració amb l'administració autonòmica, als reptes d'escala supramunicipal a què ens enfrontem en matèria d'habitatge, assumint la solidaritat i la sostenibilitat social corresponent a través dels instruments de planejament d'escala supramunicipal (Plans Directors Urbanístics, plans urbanístics per a la implantació d'actuacions declarades d'interès general superior, etc.).

En poques paraules, el legislador garanteix l'autonomia local per a accions positives, per a actuacions en favor de la ciutadania en totes les

seves dimensions, per tal de promoure habitatge accessible per part dels ens locals, ja sigui per si mateixos, mitjançant la cooperació necessària amb altres administracions o a través de la col·laboració publicoprivada.

En aquest document pretenem plantejar una bateria de mesures urgents de caràcter urbanístic que puguin coajudar a revertir la situació en termes de producció d'habitatge, tant lliure com assequible. En resum: perquè el conjunt d'administracions públiques, per si mateixes o associades, en cooperació o en col·laboració, facin efectives de manera urgent les seves competències en matèria d'habitatge assequible, acceptant recursos d'altres administracions abans que deixar d'actuar només per fer valer la pròpia competència quan no es té el múscul financer necessari.

I, respecte d'això últim, cal recordar que la Llei 12/2023 pel dret a l'habitatge —que gairebé ha ignorat els ajuntaments entre crides a la cooperació, col·laboració i lleialtat institucional— possibilita en el seu article 5 que entitats socials i de defensa dels drets a l'habitatge sense ànim de lucre puguin denunciar la inactivitat de l'Administració pública en matèria d'habitatge. D'aquesta manera, els municipis que tenen atribuïdes com a pròpies (segons l'article 25.2 de la Llei 7/1985 de bases del règim local) les competències de promoció i gestió de l'habitatge de protecció pública, amb criteris de sostenibilitat financera, es veurien comminats a l'execució de les seves obligacions per la jurisdicció contenciosa, un cop exercitada l'acció pública per les entitats esmentades. Pobra victòria seria per a la ciutadania haver d'acollir-se a aquests procediments si l'acció pública, que és l'únic dret subjectiu que té garantit la llei d'habitatge, hagués de ser el camí per arribar al reconeixement efectiu i material de l'habitatge fet realitat.

Des de la seva posició d'observador, el CAdIC insta els poders públics a la cooperació i a la col·laboració interadministrativa entre tots els nivells, tal com ha reconegut, en una forma d'autovinculació, la Llei 12/2023 pel dret a l'habitatge.

Només a través d'una cooperació estreta es podrà obtenir una informació que reflecteixi la realitat existent respecte a l'estat dels solars aptes per ser edificats de manera immediata, respecte a aquells sòls que puguin ser preparats a curt termini i respecte a la necessària preparació de sòl en procés d'urbanització.

Finalment, el CAdIC recorda també als poders públics que, sense una col·laboració publicoprivada real i estreta, no es pot abordar la posada a disposició d'habitatge lliure i assequible, ni a Catalunya ni a la resta de territoris.

Propostes del Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya

01

Impulsar una activació clara i contundent de l'oferta d'habitatge mitjançant la mobilització del sòl necessari per diluir el dèficit estructural actual i les necessitats futures d'habitatge. La disponibilitat de sòl, amb respecte a la dimensió ecològica del territori i del paisatge, és un dels problemes fonamentals i la principal barrera per solucionar el dèficit estructural d'habitatge, atès que el sòl és la matèria primera essencial.

02

Aprovar anualment els pressupostos vinculats a la construcció d'habitatge assequible, fent efectius els plans que la programen. La inacció dels poders públics no és admissible en l'estat de dret.

03

Constituir els patrimonis públics de sòl i habitatge i els registres municipals de solars dels municipis de Catalunya, amb el suport de la Generalitat de Catalunya, que puguin sistematitzar la localització de les reserves per a habitatge protegit segons estats d'execució urbanística, titularitat, etc; això ha de facilitar la capacitat de resposta de cada actiu i la visió de conjunt, indispensables per activar la promoció d'habitatge protegit, tot distingint els solars que es considerin aptes per ser edificats de immediat d'aquells que potencialment ho seran una vegada es compleixin tots els requeriments urbanístics.

04

Implementar un registre unificat que proporcioni als gestors d'habitatge una informació predictible mitjançant la redacció d'una ordenança tipus en el cas del registre municipal de solars, i mitjançant la formació dels tècnics municipals sobre el paper del registre municipal i les conseqüències de l'incompliment de la funció social de la propietat. La iniciativa de les plataformes urbanístiques incloses en el recent Decret llei 3/2026 pot constituir un primer pas per assolir aquest propòsit.

05

Crear, de manera immediata, un registre únic de sòls subjectes a operacions de

transformació urbanística per part de la Generalitat de Catalunya, en el qual es continguin totes les dades sobre els sòls aptes per ser transformats o edificats, informant del grau d'execució efectiva del planejament urbanístic i de la determinació del seu grau de factibilitat. La publicitat i la informació, independentment de la transparència que aporten, incrementen la seguretat jurídica de l'inversor i la predictibilitat sobre les condicions urbanístiques del sòl, i també faciliten el coneixement sobre la suficiència o insuficiència de sòl per donar resposta a les necessitats d'habitatge.

06

Prioritzar la tramitació dels expedients d'escala territorial i accelerar els tempos de tramitació i d'aprovació del planejament urbanístic. Establir un termini màxim de resposta amb silenci positiu de 3 mesos per als informes sectorials, excepte en els casos que s'afecti el domini públic, i passar del sistema de 3 aprovacions actual a un sistema de 2 aprovacions mitjançant aprovació inicial i definitiva de la Generalitat de Catalunya o mitjançant aprovació inicial i definitiva dels ens locals, amb informe previ vinculant de la Generalitat.

07

Impulsar, posar en valor i promoure l'oblidat Programa d'Actuació Urbanística Municipal (PAUM) com a instrument de planejament municipal de sis anys de vigència que expressa, tal com preveu la Llei d'urbanisme de Catalunya i en termes de programació, les polítiques municipals de sòl i d'habitatge. Conté les previsions i els compromisos assumits per al desenvolupament dels plans d'ordenació urbanística municipal corresponents, entre d'altres, a les necessitats de sòl i d'habitatge dels municipis. Els PAUM constitueixen el marc de referència adequat per concertar actuacions en matèria de sòl i d'habitatge entre els ajuntaments i l'Administració de la Generalitat.

08

Revisar, per part de la Generalitat de Catalunya, tots aquells sòls que puguin ser susceptibles de prioritat territorial mitjançant la figura del pla director urbanístic que respongui a l'escala territorial i de país dels problemes de sòl i habitatge, amb vocació i propòsit executius. Cal definir els paràmetres

bàsics, en particular les propostes dels estàndards urbanístics, els criteris per modular la densificació dels desenvolupaments i les tipologies d'edificació adequades per donar resposta a les necessitats d'habitatge, que garanteixin la factibilitat real d'aquests sòls.

09

Plantejar sòls que ja serien aptes per edificar habitatge, encara que estiguin qualificats amb altres usos, els quals, en no haver estat destinats a l'ús inicial, obren una via per considerar si aquell ús podria revertir-se i, segons la seva aptitud i capacitat, destinar-se a la construcció d'habitatge públic (classes i tipologies de sòl urbà que podrien revertir-se mitjançant canvis d'usos).

10

Analitzar la capacitat constructiva remanent en la ciutat consolidada i impulsar les operacions de dotació, la transferència de sostre per permetre la consolidació d'aquesta edificabilitat remanent, i identificar les operacions de densificació del teixit construït. Identificació de les remuntes que es puguin dur a terme mitjançant una llicència i de les remuntes que s'han de realitzar per igualar les cornises d'un vial o de diversos vials, etc.

11

Plantejar quina tipologia de planejament finalista podria utilitzar-se en el sòl urbà per als supòsits que no entrin en els anteriors, atès que els instruments de planejament actuals que incideixen en la ciutat construïda mitjançant operacions de reforma i rehabilitació urbana no són suficients per donar resposta a l'emergència d'habitatge.

12

Facilitar la promoció d'habitatge d'aquells qui disposen dels fons econòmics per promoure-la (col·laboració publicoprivada), a fi d'obtenir la conjunció entre celeritat i legalitat de la preparació de sòl per la via del planejament. El sector públic no ha de ser l'únic operador en la gestió de l'habitatge, sinó que també ha de ser qui pugui alliberar sòl per posar-lo a disposició del sector privat o públic, a més d'edificar. El suport i el finançament del sector privat són imprescindibles.

13

Dotar de recursos pressupostaris el contingut del dret a l'habitatge assequible. Sense finançament públic no hi ha política pública d'habitatge. És un servei públic al qual cal destinar pressupostos públics, com ja es destinen a altres pilars de l'Estat del benestar com la sanitat i l'educació i que, com a servei d'interès general, ha d'assumir l'administració pública.



President d'honor: Francisco Gutiérrez Ferrándiz
President d'honor: Joaquim Llansó

President	Juan Manuel Manrique Gual
Vicepresidenta	Maria Jesús Montoro Chiner
Vocal	Ramon Arandes Renú
Vocal	Mario Aymerich
Vocal	Enric Baucells Vilarasau
Vocal	Josep Dolz Ripollés
Vocal	Imma Estrada
Vocal	Josep Gassiot i Matas
Vocal	Anna Gener Surrell
Vocal	Josep Lascurain Golferichs
Vocal	Ada Llorens i Geranio
Vocal	Miquel Morell Deltell
Vocal	Mª Belén Noguera de la Muela
Vocal	Valentí Pich Rosell
Vocal	Ramon Serra Massip
Vocal	Ferran Travé i Piqué
Vocal	Josep Túnica Buira
Secretari	Salvador Guillermo Viñeta
Secretari Adjunt	Ignasi Puig Abós

Components del grup de treball:

Ponents: María Jesús Montoro, Miquel Morell

Vocals:
María Belén Noguera
Anna Gener
Francisco Diéguez
Mario Aymerich
Mauro Mas
Pablo Molina
Agustí Jover
Ada Llorens
Francisco Gutiérrez
Joaquim Llansó
Rubén Gil
Juan Manuel Manrique

Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya

Via Laietana, 32. 3a planta
08003 Barcelona
consellinfraestructures.cat
info@consellinfraestructures.cat
T. 93 467 52 86

Catenara
Associació d'Empreses de Serveis d'Enginyeria, d'Arquitectura, Ambientals i Tecnològics a Catalunya

CCOC
CAMBRA CONTRACTISTES OBRES CATALUNYA
Construint Catalunya

CCIES

Col·legi d'Economistes de Catalunya
Al servei dels professionals de l'economia i de l'empresa

construeixelfutur.cat

Foment del Treball Nacional

ITeC

Fundación "la Caixa"

Generalitat de Catalunya
Departament de Territori, Habitatge i Transició Ecològica

LA VANGUARDIA