Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya

El suelo como infraestructura

Consideraciones y propuestas para corregir y agilizar la edificación de vivienda

Junio 2026 / Documento #17

Consell Assessor
d'Infraestructures
de Catalunya

El suelo como infraestructura: Consideraciones y propuestas para corregir y agilizar la edificación de vivienda

El suelo como infraestructura:
Consideraciones y propuestas para corregir y agilizar la edificación de vivienda

1 - La situación actual sobre las políticas de vivienda bajo la óptica del CAdIC

Pocas veces en nuestro entorno habíamos asistido a la formación de un consenso similar, por parte de la sociedad, de los poderes públicos, de las distintas administraciones, de sectores públicos y privados, al que ahora estamos contemplando sobre la carencia de vivienda, tanto de vivienda libre como de vivienda asequible, capaz de atender las necesidades de personas jóvenes y personas mayores, de personas vulnerables, de personas con necesidades especiales, y de personas que han elegido este país para residir, vivir, trabajar, o tener unas expectativas de vida distinta, en suma, confiando en mejorar sus condiciones de vida.

En concreto, en Catalunya, ilustran los desafíos y las necesidades a los que nos enfrentamos los anuncios por parte del Gobierno del Pla 50.000 el mes de octubre de 2024 (programa de vivienda pública con el objetivo de construir 50.000 viviendas públicas hasta el año 2030, concretado en el reciente concurso público de reserva pública de solares) y del reciente plan anunciado este pasado mes de octubre de 2025 para la movilización de suelo para construir 214.000 nuevas viviendas, la mitad de protección oficial, concretado en

el reciente Acuerdo de Gobierno de 23 de diciembre de 2025, por el que se aprueba el Plan de medidas urgentes para el impulso del desarrollo de suelo residencial.

Más allá de lo anterior, la reciente modificación de la legislación urbanística y sobre el derecho a la vivienda, llevada a cabo por el Parlamento de Catalunya mediante la ley 11/ 2025 prevé incluso, entre otras medidas, el intento para que desde la planificación urbanística se puedan condicionar los usos urbanísticos de la vivienda, entre muchos otros aspectos, y en determinadas circunstancias, para destinarla al uso habitacional[1] .

La reserva pública de solares de la Generalitat de Catalunya ha dado de alta 670 solares para 22.251 viviendas, todas ellas de protección pública de alquiler o cesión del derecho de superficie. De éstas, 14.398 viviendas ya tienen promotores y van acompañadas de un compromiso presupuestario plurianual de 2.696 M€, y 1.940 viviendas han sido incluidas en el concurso público anteriormente citado. En referencia al Plan 214.000, el Govern ha inventariado un total de 179 sectores en diferente estado de ejecución con un potencial de 214.000 viviendas, de los que la mitad se estima sean viviendas de protección oficial en régimen de compraventa y alquiler.

Todas estas medidas impulsadas por la Generalitat de Catalunya responden a un déficit estructural de oferta de vivienda en Catalunya. Falta de oferta para dar respuesta a los objetivos marcados por el Pla Territorial Sectorial d'Habitatge aprobado el 22 de octubre de 2024, en el que se estima que, hasta el año 2032, el número de hogares en Catalunya se incrementará en más de 180.000 unidades, y en el que se fija que, en quince años, el 15% de las viviendas de los municipios de Catalunya con mayor demanda han de ser destinadas a políticas sociales, y que en toda Catalunya un 9% del parque de vivienda ha de ser de alquiler asequible.

Estos objetivos en materia de vivienda requieren de medidas urgentes que coadyuven a lograr dichos resultados, y que logren un giro de 180 grados invirtiendo de manera contundente las dinámicas de producción de vivienda de los últimos quince años.

Adicionalmente a este déficit estructural, hay que añadir las últimas proyecciones de población publicadas por Idescat, que sitúan la población de Cataluña en 8,6 millones el año

1 En el sentido, asimismo, en que se está actualmente elaborando y tramitando la modificación del PGM impulsada por el Ayuntamiento de Barcelona, ya aprobada inicialmente el 19 de noviembre de 2024.

2034 (crecimiento de 541 mil personas en diez años), y en 8,9 millones de habitantes en el año 2049.

Desde el año 2013, año en que el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016 pone fin a las políticas de ayudas estatales a la financiación de la vivienda protegida vía subvención de los préstamos destinados a la promoción de vivienda de alquiler y a la vivienda de compraventa, la producción de vivienda protegida ha caído hasta mínimos históricos (en España, de un promedio de 56.937 viviendas protegidas acabadas anualmente entre los años 2004-2013, a un promedio anual de 8.654 viviendas protegidas entre los años 2014-2023, y en Catalunya los promedios anuales han sido de 4.987 y 1.196, respectivamente[2]). Y esto ha sucedido a pesar de que, en el último decenio, desde la legislación urbanística, se han ido ampliando los requerimientos para reservas de suelo para vivienda protegida.

Pero el déficit estructural de vivienda no solo es en vivienda protegida, sino que también lo es en volumen de vivienda libre. Las distintas estimaciones disponibles para Catalunya cifran el déficit de vivienda alrededor de las 150.000 nuevas viviendas, volumen que no incluye las proyecciones de nuevos hogares futuros.

Estas cifras acumuladas durante los últimos quince años dan como resultado la baja producción de nueva vivienda en Catalunya. Durante el periodo 2013-2024 se han terminado en Catalunya una media de 1,02 viviendas libres por 1.000 habitantes (en España 1,32), ratio que únicamente se sitúa por encima de las CCAA de Canarias, Galicia, Murcia y Ceuta, cuando Catalunya es una de las CCAA que más ha crecido en población en estos últimos 12 años (solo superada por las Islas Baleares y la Región de Murcia).

El CAdIC ha publicado diversos documentos que, directa o tangencialmente, incidían en las necesidades presentes y futuras de viviendas asequibles. Con el presente documento el CAdIC asume el deber de abordar el vector suelo como primer factor de producción en la cadena de valor del sector de la vivienda, pronunciándose sobre propuestas concretas en materia de suelo y urbanismo que, de manera urgente e inmediata, puedan ser adoptadas y ejecutadas por las administraciones públicas implicadas, aunque no solamente por ellas, al efecto de agilizar la puesta en disposición de

2 Ministerio de Transportes y Movilidad sostenible: https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline2/?nivel=2&orden=31000000

suelo para la construcción de viviendas en la medida que la sociedad lo requiere de manera impostergable. El suelo es condición necesaria e infraestructura para la materialización de la vivienda, y también es parte de la estructura e infraestructura del país. Aunque no puede negarse que la suficiencia o insuficiencia del suelo clasificado existente, factible, viable y apto para ser edificado de manera inmediata, con destino a vivienda libre y asequible, es un vector cuya dimensión genera dudas entre urbanistas, economistas, y gestores públicos.

Nuestro ordenamiento urbanístico, desde el año 2002, ha ido acumulando reservas de suelo para vivienda de protección oficial que, en general, han sido entregadas a la administración actuante, es decir, a los ayuntamientos. La inexistencia de un registro único que contenga toda la información dificulta la formulación de estadísticas veraces acerca del suelo potencial y disponible utilizable para vivienda en momentos de emergencia.

La existencia de importantes bolsas de suelo calificado como equipamientos en zonas urbanizadas y de alta demanda, en manos de las entidades locales, a las que el CAdIC hizo referencia en el Documento núm. 13 (2024), no resolvería por sí misma el problema en el actual y futuros momentos de emergencia, ni por volumen, ni dadas las dificultades temporales que entraña la modificación de su uso, a menos que por una norma ad hoc se establecieran reglas de excepción para modificar el destino. A pesar de la promulgación de la reciente Ley 11/2025 y sus reglas sobre usos posibles de alojamientos temporales de protección (modificación del TRLUC, art, 34.5 sobre usos posibles en equipamientos).

Es conocido que, como consecuencia de las últimas inundaciones, ha sido promulgada por alguna comunidad autónoma legislación urbanística de emergencia para pasar suelos dotacionales a suelos para vivienda pública permanente; y, también por la vía de la legislación de emergencia, se autoriza la transformación de espacios que fueron locales de negocio en las ciudades, incluso en bajos de edificios, para reconvertirlos en uso de vivienda.

Muchos de estos supuestos se han ensayado legislativamente en Catalunya. Entre ellos, usando instrumentos de derecho civil, como la concesión de derechos de superficie, o cualesquiera de las técnicas civiles admisibles en el código civil de Catalunya, que disocien suelo y vuelo. Derechos de tanteo, consorcios y fundaciones como medios propios, serían tipologías de gestión de la acción social.

La utilización del potencial de vivienda de la SAREB ha sido recientemente tenida en cuenta. Los parques públicos de

vivienda asequible en régimen de alquiler. La construcción sobre suelos de titularidad pública en régimen de concesión. Las transferencias de suelo público entre administraciones supramunicipales. Las transferencias de titularidad de suelo público entre administraciones municipales, es decir, el destinado a equipamientos cuyo uso haya devenido, desfasado, obsoleto o innecesario.

En este documento se pretende reflexionar sobre cómo movilizar suelo de forma inmediata en momentos de emergencia habitacional; no de reflexionar sobre cómo hacer ciudad, ni tampoco de proponer reformas profundas y estructurales en la legislación urbanística, sino de aprovechar las posibilidades que ésta ofrece para destinar de forma urgente suelo a la vivienda**.**

2 - La perspectiva normativa multinivel

Administraciones públicas en todos sus niveles territoriales y, en especial, las administraciones locales que experimentan el crecimiento y los movimientos demográficos de manera más directa, las administraciones autonómicas como responsables principales de preparar las normas que habilitan un régimen urbanístico capaz de transformar el suelo para su conversión en apto para edificar, y la administración estatal mediante la legislación que podría establecer las condiciones básicas para la regulación del derecho a la vivienda, como parte integrante de sus políticas públicas de vivienda, deben salvar el primer obstáculo para la promoción de viviendas preparando suelo capaz de sustentarlas, siendo conscientes de que hoy la legislación urbanística está más conceptualizada y elaborada para la preparación de suelo de extensión que para la preparación de suelo de edificación mediante procesos de renovación y rehabilitación urbanas.

Son muchas y diversas las administraciones públicas que ostentan competencias sobre suelo y sobre vivienda; siempre imperfectas e incompletas, porque quienes manejan el presupuesto no son las que tienen atribuidas las competencias, y tampoco son las que tienen la facultad y capacidad económica para edificar vivienda asequible, social, protegida, pública, en régimen de alquiler, en régimen de concesión, en régimen de derecho de superficie, mediante promoción pública, mediante promoción privada, mediante procesos de rehabilitación o de nueva construcción, etc. La lista ejemplificativa sería demasiado extensa. Pero nada debe impedir la creación inmediata de un registro único, más allá del actual Observatorio del Territorio, en el que se contuviesen todos los datos acerca de los suelos aptos para ser edificados, de manera inmediata; la publicidad y la información, con

independencia de la transparencia que aportan, acrecienta la seguridad jurídica del inversor y la predictibilidad acerca de las condiciones urbanísticas del suelo.

En ningún caso podemos hablar de inactividad legislativa en esta materia, bien al contrario; en los últimos años padecemos una inflación de legislación. Pero llegados a día de hoy podemos concluir que la legislación ha sido promulgada a golpe casuístico, ha surgido sin evaluar las consecuencias de su aplicación ni su impacto socioeconómico derivado de todo proceso de evaluación de políticas públicas, lo que ha traído como consecuencia, en ocasiones, escaso éxito y efectos contrarios al objetivo que se pretendía alcanzar [3]. Y, por encima de todo, debe resaltarse que las previsiones legislativas adoptadas no han ido acompañadas de la necesaria dotación presupuestaria para hacerlas efectivas.

A todo lo anterior, hay que resaltar que la Ley 11/2025, recientemente promulgada por el parlamento de Catalunya, contiene algunas medidas en materia de urbanismo y de vivienda para paliar el defecto ya aludido de la falta de suelo apto para edificar, y también establece medidas de arrendamientos de vivienda y habitaciones para usos temporales, y de vivienda asequible pública en suelos, cuya calificación es la de suelo no urbanizable. Regulaciones que provienen del Decreto Ley 6/2024, de 24 de abril, derogado por falta de convalidación parlamentaria; y también la Ley 11/2025 procede de la tramitación parlamentaria como proyecto de ley del decreto -ley 2 /2025, por el que se adoptaban medidas urgentes en materia de vivienda y urbanismo.

Por otra parte, el reciente Decreto-ley 3/2026, de 24 de marzo, contiene medidas en materia de urbanismo y vivienda. Prevé medidas de refuerzo de información y transparencia; de agilización del planeamiento municipal; introduce reglas para proveer de alojamientos provisionales en suelo no urbanizable a trabajadores y temporeros en razón de actividades; modifica la ratio de intensidad de techo edificable en suelo urbano consolidado para vivienda pública, entre otras medidas a destacar, y ordena el modo de desarrollo de la Plataformas Urbanísticas. Este

3 Un ejemplo de estos resultados lo tenemos en la introducción de reservas de suelo para la obtención de vivienda de protección en suelo urbano consolidado de Barcelona. Aquella medida, que entró en vigor en diciembre de 2018, tenía como objetivo hacer crecer el parque de vivienda asequible en unos 334 pisos nuevos cada año. Según datos del propio Ayuntamiento de Barcelona, la efectividad de la medida ha sido de 93 VPO entre los años 2019 y 2024 y solo 8 viviendas protegidas ejecutadas (https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2024/06/21/barcelona-impulsa-mesures-estructurals-per-fer-front-a-lemergencia-habitacional-i-augmentar-loferta-dhabitatge/).

Decreto-ley implica modificaciones al Texto refundido 1/2010 del TRLUC y también afecta a la regulación de contratos de arrendamientos de vivienda y a sus precios. Con todo, nos tememos que no llegue al núcleo del problema que se intenta remediar.

Este reproche de hiperactividad puede ser dirigido tanto a las administraciones autonómicas y locales, como al legislador estatal, cuando ha tomado la decisión de legislar a través de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda que, ya por cuarta vez, ha sido declarada constitucional. El resultado ha sido una norma de carácter principial, con más principios que reglas, cuyos preceptos discurren por finalidades, definiciones, principios y deberes del ciudadano en relación con la vivienda, el régimen jurídico básico del derecho a la propiedad de la vivienda, etc. Y, cuando entra en la regulación de los derechos a la vivienda, describe el de disfrutar de una vivienda digna, acceder a la información de que disponen las administraciones, a participar en los programas públicos de vivienda, etc. La ley, ni siquiera ha llegado a establecer el contenido básico de las condiciones del régimen jurídico para el ejercicio de los derechos a la vivienda en condiciones de igualdad porque no ha determinado el contenido de esos derechos. La ley no ha definido el derecho subjetivo a una vivienda digna y asequible. El único derecho subjetivo que se reconoce en la norma es el contenido en su artículo 5, el de la acción pública, sobre el cual volveremos más adelante.

3 - La vivienda digna y la vivienda asequible. El artículo 47 de la Constitución

Si entramos, sin embargo, en los derechos de las personas vinculados al acceso a una vivienda digna, convendría intentar calificar, aunque sea sin lujo de detalles, la naturaleza y la categoría que tales derechos ostentan para concluir que no se trata de simples principios de actuación de las administraciones, sino de auténticos derechos que han venido a ser calificados por doctrina y jurisprudencia como sociales, constitucionales, e incluso, por algún sector, como fundamentales.

Sin ir más allá, la Ley promulgada por el Parlament de Catalunya, Ley 11/2025, en la exposición de motivos, párrafo tercero, (I), usa la expresión el derecho de acceso a la vivienda asequible “es un derecho fundamental”.

La legislación vigente, tomando como base la pirámide normativa, desde la Constitución y el Estatut d’Autonomia de Catalunya, al establecer que todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna

y adecuada, marca su correlato para las administraciones que tienen el deber de promoverlo y la responsabilidad de promover las viviendas de manera efectiva, y de que aquellas se lleven a cabo. Lejos ya de interpretarse el artículo 47 de la Constitución como un principio rector, los tribunales, a todos los niveles, están definiendo la naturaleza del derecho como un derecho social, y como un derecho constitucional. La mayor parte de la doctrina iuspublicista categoriza el derecho a la vivienda como "derecho constitucional".

La ley debería dar contenido a ese derecho. La legislación, en sentido amplio, ha de dotar de contenido a ese derecho, de forma eficiente, es decir, de manera ejecutable, como se ha efectuado con el derecho a la sanidad o con el derecho a la educación. Por encima de todo, se trata de un servicio público al que hay que dotar de contenido presupuestario y que ha de asumir la administración pública.

El esfuerzo presupuestario que tanto el Estado como la Generalitat de Catalunya han destinado a las políticas de vivienda, que representa en torno al 1% del total de las obligaciones reconocidas que se desprenden de las liquidaciones presupuestarias de ambas instituciones de forma agregada entre los años 2007-2022, es insuficiente. Este porcentaje contrasta con el peso relativo del total de las obligaciones reconocidas en cuanto a sanidad y educación (ambos pilares del estado del bienestar han representado el 4% y el 3% del total de las obligaciones reconocidas, respectivamente). Es condición necesaria e indispensable dotar de recursos presupuestarios al contenido del derecho a la vivienda asequible. Sin financiación pública no hay política pública de vivienda.

No es la intención de este documento zanjar la cuestión de la naturaleza constitucional del derecho a la vivienda asequible, tan solo se pretende demostrar que la categorización de este derecho está muy alejada del mero principio rector y mucho más próxima a su conversión en un derecho constitucional, siendo conscientes de que los derechos fundamentales son los que definen las constituciones y no otros instrumentos jurídicos por elevado que fuera su rango.

Ignorando esas controversias jurídicas académicas y extra académicas, despliegan toda su potencialidad los servicios de interés general, más allá de la discusión sobre la naturaleza del derecho a una vivienda asequible. El interés público en esta materia se ha convertido en un problema jurídico y económico.

Todo lo anterior se potencia sobre la base de la creciente europeización del derecho a la vivienda. Esa dimensión impide pensar que la ciudadanía está en manos de un poder público titular de una competencia que le pertenece para ejercitarla de manera exclusiva, totipotente,

y que excluye a otros poderes públicos intervenir, cuando la retiene su titular a ejercitarla. La proyección europea constante del derecho a la vivienda asequible se convertiría en un contralímite cuando la garantía institucional de la autonomía municipal conduce a una inacción que puede llegar a necesitar control judicial para compeler a actuar.

4 - Las obligaciones derivadas del Derecho Europeo y los servicios de interés general

La Carta de los derechos fundamentales para los ciudadanos de la Unión Europea incluye la categoría del derecho a la vivienda como un derecho fundamental. De los Tratados internacionales suscritos, de la jurisprudencia del Tribunal europeo, de derechos humanos, y de la jurisprudencia del Tribunal de justicia de la Unión Europea, se ha llegado a deducir, incluso la efectividad del derecho subjetivo reconocido en el artículo 47 de la Constitución. Y así parece también haberse deducido -piensan algunos- de las sentencias del Tribunal constitucional 79/2024 y 64/2025. Por supuesto, esta última categorización permitiría determinar el deber y la obligación de los poderes públicos respecto de las personas sin hogar, de las especialmente vulnerables, o, más vulnerables y desfavorecidas. Aunque no solo ello: englobaría deducir el deber de los poderes públicos de concebir tal derecho en su vertiente de servicio público de interés general, no económico.

Para hacer efectivos tales derechos a través de los servicios públicos de interés general, la Unión Europea ha establecido la obligación de los poderes públicos de poner a disposición de las personas viviendas asequibles y ha dictado también legislación de la Unión Europea, que califica la construcción de vivienda, más allá de sus propias competencias. Así lo hacen los artículos 3, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea y los artículos 9,14,148,153 y 160 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, pues marcan las responsabilidades de la Unión en las materias de promoción del empleo, garantía de la acción social y lucha contra la exclusión social. La Unión ha incluido el acceso a una vivienda digna como elemento fundamental para la obtención de esos objetivos. Esa meta ha sido plasmada en el Protocolo número 26 del Tratado de la Unión Europea y el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea sobre los servicios de interés general, que muestran el compromiso de la Unión de fomentar la cohesión económica, social y territorial, y de combatir la exclusión social, garantizando un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Por encima de todo ello, la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, en su artículo 34, apartado 3, relativo a la seguridad social y a la ayuda social, establece que, con el fin de combatir la exclusión social, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes.

Obviamente, con la alusión a la ayuda social y a la ayuda para vivienda, la Unión Europea está conminando a los poderes y administraciones públicas de los Estados miembros para que preparen las dotaciones presupuestarias necesarias según la naturaleza de las ayudas que deben ser otorgadas, so pena de infringir el derecho de auxilio de los más desfavorecidos. La inacción de las Administraciones podría ser revisada por los Tribunales como una forma de inacción. Afortunadamente, el panorama legislativo está moviéndose de manera positiva por cuanto que el Parlamento Europeo se ha decidido a tramitar, un plan más que una norma, una norma sobre vivienda asequible, estableciendo las condiciones de uso, entre muchas otras determinaciones, que va a marcar las políticas a seguir para los estados miembros (a fecha 26 de marzo de 2026).

Paralelamente, la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) están analizando cómo lanzar una plataforma de inversión paneuropea para la vivienda asequible y sostenible, complementada por un Plan de Acción del BEI que ofrece financiación y asesoramiento. Aunque aún es mucho más importante que el Parlamento Europeo, por su parte, ha contribuido al debate legislando sobre sostenibilidad y orientando el uso de los fondos de la UE para abordar la falta de oferta y el incremento de precios.

Días antes de la presentación de este documento, se da noticia de la acción emprendida por la Unión Europea relacionada con las cuestiones de escasez de vivienda asequible, fenómeno acuciante en su territorio, cuya intención es la de intervenir más allá del Plan Europeo de Vivienda Asequible, ya antes mencionado. En efecto, la UE adoptará mediadas de limitación y control, entre otras materias, sobre los alquileres de corta duración, intervendrá en los alquileres turísticos que entiende compiten con la vivienda para hacer efectivo el derecho a una vivienda asequible; y proveerá determinaciones y reglas para que las administraciones puedan definir objetivamente las " zonas tensionadas " con proporcionalidad y seguridad jurídica. Reconociendo que la vivienda ha permanecido demasiado tiempo alejada en las políticas comunitarias y la dificultad de intervenir en la propiedad privada, las reglas que se aprueben han de aplicarse por los poderes públicos en todo el territorio de la Unión Europea, especialmente, por los poderes municipales. La forma jurídica elegida para regular los aspectos mencionados es la del Reglamento Europeo; forma jurídica que no estará exenta de cuestionamiento y que entra a regular parcelas muy sensibles tanto en lo social, como en lo político y, sobre todo, en lo económico.

5 - Cooperación, colaboración y lealtad institucional entre administraciones

En coherencia con lo anterior, son los poderes públicos quienes deben abandonar la inacción y activar la producción de viviendas asequibles, sociales, públicas, en régimen de alquiler, y otras fórmulas, poniendo en servicio la

multiplicidad de mecanismos disponibles correspondientes, tanto públicos, como privados y mixtos (recordemos que, en Catalunya, en el último decenio 2014-2023 el 65% del total de viviendas protegidas han sido promovidas por promotores privados con o sin ánimo de lucro [4]), y no confiar exclusivamente en que por la vía de incrementar las reservas de porcentajes para techo de vivienda protegida en operaciones de transformación urbanística de iniciativa privada, por la vía de la limitación y la regulación de precios, de las cesiones obligatorias de aprovechamiento urbanístico, y de la limitación de los usos, sea el mercado quien resuelva el reto de proveer la vivienda asequible en los tiempos actuales de emergencia habitacional. La forma de concebir el derecho a una vivienda digna es el servicio público de interés general y cuya responsabilidad recae en los poderes públicos.

Es necesario salvar el inconveniente legislativo ya detectado, ahora indispensable de resolver, pues urbanismo y vivienda han estado conviviendo de espaldas uno a otro. Solo dando un repaso a la legislación de suelo estatal de 1956, a su posterior reforma de 1975, e incluso al texto de la ley 8/1990 y, en Catalunya desde la Ley 2/2002 hasta día de hoy, se detecta que las normas de carácter urbanístico se han basado y han funcionado eficazmente en ciclos económicos expansivos, donde el urbanismo ha sido capaz de internalizar gran parte del estado del bienestar sin tener que priorizar según el objetivo principal de cada actuación (cesiones gratuitas para equipamientos, para zonas verdes, para sistemas generales, cargas externas para infraestructuras de movilidad, indemnizaciones, incrementos paulatinos en la cesión de aprovechamientos medios y en las reservas de vivienda protegida, etc.). Todo, en su conjunto y de manera agregada, deja de ser factible cuando la generación de plusvalías en las que se sustenta el proceso de transformación urbanística en nuestro país resultan insuficientes para sufragar el conjunto de obligaciones repercutidas. Y esta realidad, usual hoy en gran parte de nuestro país excepto en las zonas más dinámicas y tensionadas como la metrópolis de Barcelona, topa con la localización del suelo con reservas de techo para vivienda protegida (un 75% de las reservas de suelo para vivienda protegida incluidas en el Pla Territorial d'Habitatge aprobado el 22 de octubre de 2024 se encuentran fuera del ámbito metropolitano de Barcelona).

En este sentido, el modelo de urbanismo sostenible ha ido concentrando buena parte del potencial de crecimiento del parque de vivienda en el suelo urbano, cuando los instrumentos urbanísticos de la renovación urbana no impulsan de manera factible su desarrollo. La falta de oferta de vivienda presenta hoy retos de magnitud que no pueden hallar respuesta adecuada desde, exclusivamente, el suelo urbano. De hecho, los resultados que, hasta día de hoy, obtenemos en materia de nueva

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

vivienda resultado de los procesos de renovación y rehabilitación urbana resultan insuficientes en momentos de urgencia como el que nos encontramos a día de hoy.

A estas dificultades de factibilidad real de las operaciones de transformación urbanística debemos añadir el factor tiempo y las hipótesis de vicios formales que conducen a la anulación de algunos planes en vigor, cuestiones que suponen que la preparación de suelo para vivienda pueda, fácilmente, alcanzar un plazo temporal de entre seis y diez años (en concreto, el promedio de duración para la redacción de los Planes de Ordenación Urbanística Municipal en Catalunya alcanza hoy los ocho años).

Los instrumentos de planeamiento general son enormemente complejos y farragosos; hay excesivo número de determinaciones que podrían ser flexibilizadas y, con el paso del tiempo, el impulso del planeamiento derivado requiere previamente, en muchas ocasiones, modificar el plan general correspondiente. Mientras tanto, la producción de vivienda pivota sobre la "infraestructura suelo" que, con y según la legislación actual, implica la tramitación de procedimientos extensos y prolijos, que no facilitan la preparación del suelo en los momentos de emergencia actuales.

Por poner un ejemplo, la planificación urbanística en un término municipal es una competencia propia de las administraciones locales. Sin embargo, la legislación del suelo y del urbanismo reparte esta competencia en diversos niveles: La aprobación inicial y la aprobación provisional corresponde a la administración local mientras que la aprobación definitiva corresponde a órganos urbanísticos de la Generalitat de Catalunya. Se trata de un sistema de triple aprobación que ralentiza y complica los procedimientos de aprobación de planeamiento, sea planeamiento general o derivado, con márgenes de mejora en términos de eficiencia y reducción de los retrasos actuales en la aprobación de instrumentos de planeamiento y, especialmente, en sus modificaciones.

En esta concurrencia de distintas y diversas administraciones, atribuidas por leyes sectoriales distintas y de diversos contenidos materiales, destacan entre todas, las administraciones locales que, en el manejo y la gestión de sus propios intereses gozan de autonomía, constitucionalmente garantizada, que no puede ser desconocida por el legislador al atribuir las competencias en la materia.

Esta autonomía local ha de ser respetada toda vez que se trata de un núcleo mínimo, de un mandato de optimización para la consecución de los mayores niveles posibles de autonomía y, a su vez, ésta ha de ser capaz de dar respuesta, en colaboración con la administración autonómica, a los retos de escala supramunicipal a los que nos enfrentamos en materia de vivienda, asumiendo la solidaridad y sostenibilidad social correspondiente a través de los instrumentos de planeamiento de escala supramunicipal (Planes Directores Urbanísticos, Planes Urbanísticos para la implantación de actuaciones declaradas de

interés general superior, etc.).

En pocas palabras, el legislador garantiza la autonomía local para acciones positivas, para actuaciones en favor de la ciudadanía, en todas sus dimensiones, para promover vivienda accesible por los entes locales, por sí mismos o mediante la necesaria cooperación con otras administraciones, o mediante cooperación público privada.

En este documento pretendemos plantear una batería de medidas urgentes de carácter urbanístico que puedan coadyuvar a revertir la situación en términos de producción de vivienda, tanto libre como asequible. En resumen, para que el conjunto de administraciones públicas, por sí o asociadas, en cooperación o en colaboración hagan efectivas de manera urgente sus competencias en materia de vivienda asequible, aceptando recursos de otras administraciones, antes que dejando de actuar solo por hacer valer la propia competencia, cuando no se tiene el músculo financiero necesario.

Y, respecto de esto último, hay que recordar que la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, que casi ha ignorado a los ayuntamientos entre llamadas a la cooperación, colaboración y lealtad institucional, en su artículo 5, posibilita que entidades sociales y de defensa de derechos a la vivienda, sin ánimo de lucro, puedan denunciar la inactividad de la Administración pública en materia de vivienda. De esa manera, los municipios que tienen atribuida como propia, según el artículo 25.2 de la ley 7/1985, de Bases del régimen local, las competencias de promoción y gestión de la vivienda de protección pública, con criterios de sostenibilidad financiera, se verían conminadas a la ejecución de sus obligaciones, por la jurisdicción contenciosa, una vez ejercitada la acción pública por las entidades mencionadas. Pobre victoria sería para la ciudadanía tener que acogerse a estos procedimientos, si la acción pública, que es el único derecho subjetivo que tiene garantizado la ley de vivienda, hubiera de ser el camino para llegar al reconocimiento efectivo y material a la vivienda hecha realidad.

Desde su posición de observador, el CAdIC insta a los poderes públicos a la cooperación y a la colaboración interadministrativa entre todos los niveles, tal y como ha reconocido, en una forma de autovinculación, la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda.

Solamente a través de una estrecha cooperación, podrá obtenerse una información que refleje la realidad existente respecto del estado de los solares aptos para ser edificados de manera inmediata, respecto a aquellos suelos que puedan ser preparados a corto plazo, y respecto a la necesaria preparación de suelo en proceso de urbanización.

Y, recuerda el CAdIC, también, a los poderes públicos que, sin una colaboración público-privada real y estrecha, no puede abordarse la puesta en disposición de vivienda libre y asequible, ni en Catalunya, ni en el resto de territorios.

Propuestas del Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya

01

Impulsar una activación clara y contundente de la oferta de vivienda mediante la movilización del suelo necesario para diluir el déficit estructural actual y las necesidades futuras de vivienda. La disponibilidad de suelo, con respeto a la dimensión ecológica del territorio y del paisaje, es uno de los problemas fundamentales y la principal barrera para solucionar el déficit estructural de vivienda siendo elsuelo la materia prima esencial.

02

Aprobar anualmente los presupuestos vinculados a la construcción de vivienda asequible, haciendo efectivos los planes que la programan. La inacción de los poderes públicos no es admisible en el Estado de Derecho.

03

Constituir los Patrimonios Públicos de Suelo y Vivienda y los registros municipales de solares de los municipios de Catalunya, con el apoyo de la Generalitat de Catalunya, que puedan sistematizar la localización de las reservas para vivienda protegida según estados de ejecución urbanística, titularidad, etc., que facilite la capacidad de respuesta de cada activo y la visión de conjunto, indispensables para activar la promoción de vivienda protegida, distinguiendo los solares que se considere aptos para ser edificados de inmediato, separándolos de aquellos que potencialmente lo serán una vez se cumplan todos los requerimientos urbanísticos.

04

Implementar un registro unificado que proporcione a los gestores de vivienda una información predecible mediante la redacción de una ordenanza tipo en el caso del registro municipal de solares, y mediante formación a los técnicos municipales del papel del registro municipal y de las consecuencias del incumplimiento de la función social de la propiedad. La iniciativa de las Plataformas Urbanísticas incluidas en el reciente Decreto-ley 3/2026 pueden constituir un primer paso para alcanzar este propósito.

05

Crear, de manera inmediata, un registro único de suelos sujetos a operaciones de

transformación urbanística por parte de la Generalitat, en el que se contengan todos los datos acerca de los suelos aptos para ser transformados o edificados, informando del grado de ejecución efectiva del planeamiento urbanístico, y determinación de su grado de factibilidad. La publicidad y la información, con independencia de la transparencia que aportan, acrecienta la seguridad jurídica del inversor y la predictibilidad acerca de las condiciones urbanísticas del suelo, y también facilita el conocimiento sobre la suficiencia o insuficiencia de suelo para dar respuesta a las necesidades de vivienda.

06

Priorizar la tramitación de los expedientes de escala territorial y acelerar los tempos de tramitación y de aprobación del planeamiento urbanístico: Establecer un plazo máximo de respuesta con silencio positivo de 3 meses para los informes sectoriales, excepto en los casos que se afecte al dominio público, y pasar del sistema de 3 aprobaciones actual a un sistema de 2 aprobaciones mediante aprobación inicial y definitiva de la Generalitat de Catalunya o mediante aprobación inicial y definitiva de las entidades locales, con informe previo vinculante de la Generalitat.

07

Impulsar, poner en valor, y promover el olvidado Programa de Actuación Urbanística Municipal (PAUM) como, y tal como prevé la ley de urbanismo de Catalunya, instrumento de planeamiento municipal de seis años de vigencia que expresa, en términos de programación, las políticas municipales de suelo y de vivienda, y contienen las previsiones y los compromisos asumidos para el desarrollo de los planes de ordenación urbanística municipal correspondientes, entre otros, a las necesidades de suelo y de vivienda de los municipios Los PAUM constituyen el marco de referencia adecuado para concertar actuaciones en materia de suelo y de vivienda entre los ayuntamientos y la Administración de la Generalitatde Cataluña.

08

Revisar, por parte de la Generalitat de Catalunya, todos aquellos suelos que puedan ser susceptibles de prioridad territorial mediante la figura del Plan Director Urbanístico que responda a la escala territorial y de país de los problemas de suelo y vivienda,

con vocación i propósito ejecutiva. Definición de los parámetros básicos, en particular propuestas de los estándares urbanísticos, de los criterios para modular la densificación de los desarrollos y de las tipologías de edificación adecuadas para dar respuesta a las necesidades de vivienda, que garantice la factibilidad real de estos suelos.

09

Plantear suelos que serían ya aptos para edificar vivienda, aunque calificados con otros usos, que, al no haber sido destinados al uso inicial, abren una vía a considerar si aquel uso inicial podría revertirse y, según su actitud y capacidad, destinarse a la construcción de vivienda pública (clases y tipologías de suelo urbano que podrían revertirse mediante cambios de usos).

10

Analizar de la capacidad constructiva remanente en la ciudad consolidada e impulso de las operaciones de dotación, de la transferencia de techo para permitir la consolidación de esta edificabilidad remanente, e identificación de las operaciones de densificación del tejido construido. Identificación de las remontas que se puedan llevar a cabo mediante una licencia y de las remontas que deben llevarse a cabo para igualar las cornisas de un vial o varios viales, etc.

11

Plantear qué tipología de planeamiento finalista podría utilizarse en el suelo urbano para los supuestos que no entren en los anteriores, toda vez que los instrumentos de planeamiento actuales no son suficientes para dar respuesta a la emergencia de vivienda.

12

Facilitar la promoción de vivienda de quienes disponen de los fondos económicos para promoverla (colaboración público privada), al efecto de obtener la conjunción entre celeridad y legalidad de la preparación de suelo por la vía de planeamiento. El sector público no debe ser el único operador en la gestión de vivienda, sino también quien pudiera liberar suelo, a efectos de ponerlo a disposición del sector privado o público, además de edificar. El apoyo y la financiación del sector privado son imprescindibles.

13

Dotar de recursos presupuestarios el contenido del derecho a la vivienda asequible. Sin financiación pública no hay política pública de vivienda. Es un servicio público al que hay que destinar presupuestos públicos como ya se destinan a otros pilares del estado del bienestar como la sanidad y la educación y que, como servicio público de interés general, debe asumir la administración 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

Componentes del grupo de trabajo:

Ponentes:	María Jesús Montoro, Miquel Morell,
Vocales:	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