LA MOVILIZACIÓN DEL SUELO VACANTE EN ESPAÑA: MECANISMOS PARA GARANTIZAR LA DISPONIBILIDAD DE SUELO ASEQUIBLE[1]

JOSEP M. AGUIRRE I FONT
Universitat de Girona

Cómo citar/Citation
Aguirre i Font, Josep M. (2026).
La movilización del suelo vacante en España: mecanismos para garantizar la disponibilidad de suelo asequible.
Revista de Administración Pública, 230, 255-283.
doi:https://doi.org/10.18042/cepc/rap.230.09

Resumen

La crisis de la vivienda en España convive paradójicamente con la existencia de importantes bolsas de suelo, clasificado de urbano o urbanizable, vacante o sin transformar. En el artículo se aborda el reto de articular mecanismos que permitan movilizar el suelo vacante y ponerlo al servicio del derecho a una vivienda digna, diferenciando la regulación de la obligación de edificar en suelo urbano del reto de transformar el suelo urbanizable existente. En relación con la obligación de edificar, el artículo diseccciona la actual regulación autonómica, con una gran diversidad de soluciones normativas. Sobre el reto de transformar suelo urbanizable, se aborda la necesidad de articular nuevos mecanismos que permitan revisar el suelo urbanizable actualmente no ejecutado y garantizar la disponibilidad de suelo urbanizable asequible.

[1] Trabajo financiado gracias al proyecto BRE-IN (Brechas Institucionales de las Políticas de Suelo) de la Cátedra UNED – Instituto Lincoln de Políticas de Suelo en el marco del Programa de Cooperación al Desarrollo de la UNED. La investigación también forma parte del proyecto «Urbanismo responsable: intervención administrativa y actividad de fomento en el acceso a la vivienda en territorios turísticos» (PID2024-158147OB-C21).

Palabras clave

Acceso a la vivienda; asequibilidad; obligación de edificar; especulación del suelo; suelo vacante.

Abstract

The housing crisis in Spain paradoxically coexists with a significant amount of land classified as urban or developable that remains vacant or undeveloped. This paper explores the challenge of establishing mechanisms to mobilize vacant land and make it available to fulfill the right to decent housing, distinguishing between the regulation of the obligation to build on urban land and the challenge of transforming existing developable land. Regarding the obligation to build, the paper analyzes current regional regulations, which present a wide variety of solutions. Concerning the transformation of developable land, it addresses the need to establish new mechanisms that allow for the review of currently undeveloped developable land and to guarantee the availability of affordable developable land.

Keywords

Access to housing; affordability; obligation to build; land speculation; vacant urban land.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LOS ORÍGENES DE LOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE LUCHA CONTRA LA RETENCIÓN DE SUELO. III. LA OBLIGACIÓN DE EDIFICAR EN SUELO URBANO: 1. Los solares y construcciones sobre los que recae la obligación de edificar. 2. El plazo máximo para dar cumplimiento a la obligación de edificar. 3. Las consecuencias del incumplimiento de la obligación de edificar. IV. EL RETO DE MOVILIZAR EL SUELO URBANIZABLE NO TRANSFORMADO: 1. La obligación de transformar el suelo urbanizable y las consecuencias del incumplimiento. 2. Mecanismos alternativos para garantizar la transformación del suelo urbanizable: *2.1. La revisión del suelo urbanizable actualmente no transformado. 2.2. La futura caducidad automática del suelo urbanizable no transformado: 2.3. La ejecución forzosa por parte de la Administración del suelo urbanizable no transformado.* V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

El viejo problema del acceso a la vivienda en España, prácticamente inherente al desarrollo urbano de la ciudad industrializada, se ha vuelto a acentuar en los últimos años, fruto de un contexto de crecimiento demográfico que no ha ido acompañado de un aumento del número de viviendas.

Los datos del Banco de España[2] son ilustrativos: si en 2015 en España se crearon 50.000 hogares, en los últimos años el promedio supera los 275.000 nuevos hogares anuales, y en el corto plazo las previsiones apuntan a un aumento neto de unos 220.000 hogares anuales, mientras que en un horizonte de diez años se estima un incremento de unos 120.000 hogares anuales. Una tendencia producida no solo por el aumento de los saldos migratorios del exterior, sino también por la reducción del tamaño medio del hogar, que actualmente se sitúa en 2,5 personas por hogar, frente a las 2,86 de 2001 y a las 3,59 de 1981. Además, el aumento del número de hogares se concentra en cinco provincias, donde se ubican más del 50 % de los nuevos hogares: Málaga, Alicante, Valencia, Barcelona y Madrid.

Por otro lado, la escasa oferta de vivienda, en comparación con la importante demanda fruto del crecimiento de nuevos hogares, ha tenido un impacto importante en el aumento de los precios de compraventa y alquiler, lo que ha agravado los problemas de acceso a la vivienda de amplias capas de la población. A pesar de que en los últimos años se han movilizado viviendas de segunda mano, la oferta de vivienda nueva ha sido limitada. De hecho, según el Banco de España, el diferencial acumulado entre 2022 y 2025 entre la creación neta de hogares y la producción de vivienda nueva alcanza el medio millón de unidades.

Paradójicamente, como afirma Ignacio Ezquiaga[3], esta crisis de acceso a la vivienda coincide temporalmente con una sobreabundancia de suelo urbano y urbanizable, vacante o sin transformar, y un *stock* importante de vivienda nueva. Buena parte de ambos proviene del periodo de la burbuja inmobiliaria de principios de este siglo. De hecho, en 2013, el legislador afirmaba[4] que España tenía «suelo capaz de acoger nuevos crecimientos urbanísticos para los próximos cuarenta y cinco años» y que disponía de 723.043 viviendas nuevas vacías. Todavía hoy, a pesar de la recuperación económica con precios que ya superan los de la burbuja inmobiliaria, los datos siguen mostrando un *stock* muy importante de viviendas nuevas sin vender —455.280—[5] pero, sobre todo, ponen de manifiesto la existencia de importantes bolsas de suelo programado sin transformar[6] con capacidad para edificar 6,8 millones de viviendas en España, según el Sistema de Información Urbana (SIU)[7].

En relación con el *stock* de viviendas sin vender —a pesar de que en un primer periodo poscrisis probablemente hubo retención de vivienda por parte de los propietarios, para no alimentar el descenso de precios de aquellos años—, lo cierto es que desde 2018 la cifra se ha mantenido prácticamente inalterada. Ello podría indicar, como apunta el Banco de España[8], la falta de adecuación de este

3 Ignacio Ezquiaga (2025a), *Los suelos vacantes y la sombra del legado de la crisis bancaria: El caso de la Sareb*, Investigaciones de Funcas 8/2025, Madrid: Funcas, págs. 1-6. https://bit.ly/3RAOlLL

4 Como apunta el preámbulo de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

5 Según el último «Informe sobre el stock de vivienda nueva», del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, 2025, existe un *stock* de viviendas nuevas sin vender, a 31 de diciembre de 2024, de 455.280 viviendas.

6 Se trata de suelos urbanos no consolidados y urbanizables sectorizados que tienen pendientes operaciones de urbanización para poder ser edificados.

7 El Sistema de Información Urbana (SIU) constituye un sistema público general e integrado de información, recogido en la disposición adicional primera del TR de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por RD Legislativo 7/2015, y desarrollado por parte del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana en colaboración con las comunidades autónomas con el principal objetivo de promover la transparencia en materia de suelo y urbanismo en España.

8 Véase Banco de España (2024, págs. 21-26).

stock de vivienda sin vender a las preferencias actuales de los hogares, o bien que la estadística, calculada a partir del diferencial entre viviendas terminadas y viviendas vendidas, no tiene en cuenta las viviendas que actualmente están ocupadas o alquiladas. Una respuesta que sería coherente con los datos el propio Banco de España, que muestran un fuerte incremento de las viviendas de alquiler en España en los últimos años[9].

Mucho más preocupantes son los datos de suelo vacante, sea urbano o urbanizable, que no se ha edificado o transformado, del cual existe un excedente muy notable desde el final de la burbuja inmobiliaria. Como se ha apuntado, los suelos clasificados —urbanos no consolidados y urbanizables sectorizados— tienen capacidad para aumentar en prácticamente 7 millones las viviendas existentes, lo que supondría un incremento de más de un 25 % en relación con el parque existente, que hoy se sitúa sobre los 26,7 millones, y todo ello sin tener en cuenta el suelo urbano consolidado.

A pesar de que la distribución de estos suelos vacantes es muy heterogénea —en Barcelona prácticamente no existen en comparación a importantes excedentes en Málaga o Murcia—, muchos de ellos provienen de procesos urbanísticos no finalizados del planeamiento expansivo de la burbuja inmobiliaria de principios de siglo. Las razones de su existencia pueden obedecer a diferentes causas: desde la inviabilidad de sus actuales previsiones, desfasadas en el tiempo por motivos ambientales, sociales o económicos, hasta la dificultad de la propiedad por materializar una expectativa económica sobrevalorada que complica su devolución al mercado. Sea como fuere, lo que parece evidente es que el problema de la falta de edificación de suelo no se debe a la falta de suelo calificado para su desarrollo —sea urbanizable o urbano no consolidado—, como tampoco puede defenderse que el precio de la vivienda vaya a disminuir ahora por el simple incremento de nuevas reclasificaciones, pues durante la década de la burbuja el incremento masivo de la oferta de suelo —gracias a la liberalización del suelo— fue acompañado de forma sostenida por un incremento de los precios de la vivienda y el suelo.

De hecho, las sobrevaloraciones de suelo —que arrastramos hasta nuestros días— son fruto justamente de los años de la burbuja, cuando la simple reclasificación de suelo conllevó una inflación en los precios del suelo impulsada por un mercado sin límites ni controles. El proceso posterior de traspaso masivo de estos suelos, en manos de promotores, a los bancos y posteriormente —como consecuencia del saneamiento bancario— a la Sareb o a otros fondos internacionales especializados en inversión inmobiliaria, ha reducido la capacidad de adaptación del precio del suelo a la demanda, pues estas entidades han adquirido sus carteras a determinados costes y la rebaja del mismo implicaría pérdidas en términos

[9] Dmitry Khametshin, David López-Rodríguez y Luis Pérez García (2024), *El mercado del alquiler de vivienda residencial en España: evolución reciente, determinantes e indicadores de esfuerzo* [Documentos Ocasionales 2432], Madrid: Banco de España, págs. 10-16. https://doi.org/10.53479/37872

contables[10]. Una dinámica que explica también la existencia de este importante *stock* de suelo vacante —de titularidad pública y privada—. Como ejemplo de ello, solamente la Sareb acumula en España más de 73 millones de m^2 de suelo sin edificar o transformar entre solares y suelo urbanizable, lo que equivale al suelo potencial para edificar 400.000 viviendas[11]. Como consecuencia de ello son muchos los promotores que se quejan de la dificultad de adquirir suelo que permita la construcción de viviendas asequibles para la demanda actual. Al mismo tiempo, la falta de producción de vivienda asequible ha favorecido una nueva escalada de precios hasta niveles que resultan inaccesibles para la renta media de los hogares españoles, lo que se convierte en una espiral que agrava de nuevo la crisis de acceso a la vivienda[12].

Esta realidad de falta de suelo económico, sumada a una restricción al crédito como consecuencia de los criterios de prudencia financiera, tanto para los compradores como para los promotores, explica la situación actual de falta de producción de vivienda asequible. Al mismo tiempo, este contexto ha producido un desplazamiento de la demanda hacia el alquiler, un mercado pequeño que ha acabado colapsando, agravando una crisis que ha derivado en emergencia habitacional.

En la resolución de estos dos vectores —disponibilidad de suelo y financiación— está la solución a la crisis de la vivienda que padecemos en España. Y de hecho en la solución del primero, la disponibilidad de suelo a precios razonables, probablemente también encontremos una primera solución al problema de la financiación de viviendas a la que podría acceder una parte mucho mayor de la población, facilitando también el acceso al crédito a los promotores.

Hoy en España tenemos mucho suelo disponible para desarrollar nueva vivienda, pero parece evidente que el actual marco legal no garantiza su ejecución. Por este motivo, en este trabajo nos focalizamos en las soluciones jurídicas que permitan resolver la falta de suelo asequible, partiendo de la premisa de que el problema no es la falta de suelo clasificado, sino la falta de suelo finalista asequible. Y por ello la solución, con carácter general, no pasa por incrementar la clasificación de suelo urbanizable, sino por garantizar la ejecución del mismo en los plazos legales previstos, o alternativamente la articulación de los mecanismos que permitan movilizar el suelo vacante y ponerlo al servicio del derecho a una vivienda digna en coherencia con el art. 47 de la CE (Constitución española).

Para ello el trabajo analiza los antecedentes históricos del viejo problema de la retención de suelo y aborda el estudio de dos realidades diferentes: por un lado, el suelo finalista, el urbano consolidado vacante —solares o construcciones inaca-

[10] Ignacio Ezquiaga (2025b), «La nueva burbuja del precio de la vivienda en España: la paradoja de la escasez de oferta y los suelos vacantes», *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 57(225), págs. 84-86. https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.225.4

[11] Véase Ezquiaga (2025a, pág. 25).

[12] Véase Ezquiaga (2025b, págs. 78-81).

badas o inadecuadas— y por el otro el suelo en transformación —urbanizable y urbano no consolidado—. A pesar de que en ambos casos estamos ante incumplimientos de la obligación legal de transformar el suelo conforme al planeamiento, lo cierto es que el grado de consolidación de derechos es muy diferente en ambas situaciones jurídicas y por ello también deben ser diferentes las respuestas jurídicas propuestas.

II. LOS ORÍGENES DE LOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE LUCHA CONTRA LA RETENCIÓN DE SUELO

El problema de la retención de suelo en España no es nuevo. De hecho, la necesidad de dotarnos de instrumentos efectivos que permitan a la Administración forzar la edificación de suelo vacante es una antigua aspiración del derecho urbanístico, pero que hunde sus raíces incluso antes del nacimiento de este. El estudio de su evolución histórica nos permite evaluar la efectividad de algunas de las medidas tradicionalmente utilizadas para evitarlo.

El primer antecedente lo encontramos en el siglo XVIII, en la ley 7, título XIX, libro III, de la *Novísima Recopilación de las Leyes de España*, que recoge una Real Provisión de 20 de octubre de 1788 que prevé la edificación de solares y yermos y también «levantar, extender y aumentar las baxas o pequeñas hasta la conveniente proporción». La citada norma, aunque fue dictada inicialmente para Madrid, más tarde, como afirma Martín Bassols[13], fue extendida a toda España por el Real Decreto de 14 de mayo de 1789. En relación con los solares yermos, se disponía la obligación de los propietarios a edificar la obra en el plazo de un año, y en caso contrario venderlos en subasta pública al mejor postor, con la obligación de que el comprador ejecutase dentro de un año la obra nueva.

A pesar de que, entre la segunda parte del siglo XIX y principios del siglo XX, dos proyectos de ley nonatos —Posada Herrera de 1861 y J. Chapaprieta de 1923— intentaron abordar el reto de movilizar los suelos vacantes, no será hasta mediados del siglo XX que la obligación de edificar solares vacantes se desarrollará, con la aprobación de la Ley de ordenación de solares de 1945 (BOE núm. 137, de 17 de mayo de 1945). Dicha norma reconocía en su preámbulo que la carencia de viviendas era uno de «los más graves problemas que afectan a toda la Nación» y que entre los obstáculos para la construcción de nuevas viviendas figuraban «la carestía del material y la especulación de solares». La Ley de ordenación de solares, desarrollada por el Reglamento de la Ley de 15 de mayo de 1945 sobre ordenación de solares (BOE núm. 179, de 28 de junio de 1947), era de aplicación en las poblaciones de más de 10.000 habitantes o en las zonas de ensanche y extensión afectadas por planes de ordenación aprobados legalmente —lo que afectaba no

[13] Martín Bassols Coma (1973), *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812-1956)*, Madrid: Editorial Montecorvo, págs. 206-209.

solamente al suelo que hoy definiríamos como urbano, sino también al urbanizable—, así como a las edificaciones que por estar paralizadas o derruidas no tenían las condiciones de habitabilidad. En estos dos casos los ayuntamientos podían expropiar o forzar la venta si alguien quería adquirir para edificar vivienda, y con ese fin los ayuntamientos quedaban obligados a llevar un registro público de dichos solares y construcciones a efectos de información.

El segundo antecedente normativo del siglo XX coincide con la aprobación de la Ley del suelo de 1956 (BOE núm. 135, de 14 de mayo de 1956) que, sin derogar explícitamente la Ley de 1945, incorporaba una regulación más exhaustiva sobre la obligación de edificar, pero ampliaba el catálogo de medidas para impedir la retención de suelo. De hecho, en su preámbulo la Ley del suelo de 1956 enumeraba como el primer problema en materia de suelo «la retención de terrenos por propietarios que no urbanizan, ni edifican, ni acceden a enajenar sus terrenos, para urbanizar y construir, a precios de justa estimación» denunciando que «la caprichosa elevación del precio [del suelo] cuando todavía no se ha urbanizado ni desembolsado por los propietarios el coste de las obras correspondientes, implica usurpación de algo no perteneciente al dueño y que repercute en perjuicio de la comunidad». Ahora bien, en relación con la obligación de edificar, al definir jurídicamente los solares como «las superficies de suelo urbano aptas para la edificación y urbanizadas», excluye que la obligación se proyecte también en relación con el suelo de reserva o urbanizable. De hecho, en relación con el suelo de reserva —el actual urbanizable—, a pesar de que la programación del planeamiento pudiera disponer un plazo máximo para su ejecución, nada se regulaba ante un eventual incumplimiento.

La citada normativa fue desarrollada por el Decreto 635/1964, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares (BOE núm. 73, de 25 de marzo de 1964), que derogaba explícitamente el Decreto de 23 de mayo de 1947. El nuevo reglamento, a pesar de las diferentes leyes del suelo que se sucedieron durante la segunda parte del siglo XX, se mantendría vigente hasta mediados de los años noventa, cuando el Real Decreto 304/1993, de 26 de febrero, derogó buena parte de sus disposiciones y finalmente la interpretación constitucional surgida de la STC 61/1997, de 20 de marzo, llevó al conjunto de comunidades autónomas a regular esta materia en su propia normativa autonómica.

Como es sabido, la Ley del Suelo de 1956 fue modificada por la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y los dos textos fueron refundidos en el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. El preámbulo de la ley de 1975 criticaba los instrumentos de la «política antiespeculativa», pues según el mismo «la insuficiencia de estos instrumentos, tal como han sido concebidos, no ofrece lugar a dudas». Por ello, la ley permite, por primera vez, desclasificar suelo urbanizable, no ejecutado en el plazo previsto en el plan, sin asumir riesgo indemnizatorio. De este modo se

quería reducir «considerablemente el riesgo y la trascendencia de las calificaciones que no vayan seguidas de inversiones efectivas e inmediatas, y estimulando de un modo indirecto, que se espera eficaz, la necesaria oferta del suelo».

Posteriormente, la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, introdujo cambios sustanciales en el régimen de edificación forzosa, regulando que el derecho al aprovechamiento urbanístico se reduciría en un 50 % si no se solicitaba la licencia de edificación en el plazo fijado en el planeamiento o legislación urbanística aplicable. Con ello el valor de una eventual expropiación o venta forzosa también tendría una reducción equivalente. La regulación de 1990, y su texto refundido de 1992, mantenían la obligación de que los ayuntamientos expropiaran o forzaran la venta del suelo no edificado.

La previsión de reducción del aprovechamiento fue declarada inconstitucional por la STC 61/1997, de 20 de marzo, al fijar directamente el porcentaje de reducción y no dejar margen a las CC. AA. (comunidades autónomas) para la determinación del porcentaje de disminución que estimasen adecuado. La misma suerte tuvo la exigencia de obligar a los ayuntamientos a la expropiación o venta forzosa del suelo no edificado, pues según el TC las «condiciones básicas ex art. 149.1.1 CE no puede por sí misma llegar a imponer conductas determinadas a otros Entes públicos». Por otro lado, la STC 61/1997 anuló buena parte de la Ley del Suelo de 1990 y su texto refundido por introducir regulaciones urbanísticas que el TC declaró de competencia autonómica.

Por todo ello, la siguiente Ley del Suelo, de 1998, evitó entrar a regular aspectos vinculados al régimen urbanístico del suelo. En relación con la obligación de edificar los solares no edificados, sí se reguló como deber de los propietarios de suelo urbano, pero en cambio la norma no fijaba ninguna sanción por un eventual incumplimiento. Tampoco aparece ninguna referencia al registro de solares vacantes.

La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, supuso un cambio de paradigma del urbanismo en España, históricamente focalizado en el crecimiento mediante nuevas extensiones urbanas, pero sin prestar demasiada atención al tejido ya transformado. Su aprobación, con la introducción del concepto de desarrollo sostenible, fue la respuesta al proceso de liberalización impulsado por la Ley del Suelo de 1998, que pocos años antes había permitido la transformación de todo el suelo en el que no concurrieran razones para su preservación. Ahora la nueva regulación apuesta por la ciudad compacta, partiendo de la premisa de que el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable, y por ello la legislación debe favorecer la rehabilitación y fomentar el uso del suelo urbano ya transformado. Todo ello supuso un giro de 180 grados en relación con el proceso de transformación urbanístico, y a partir de 2007, al limitarse el crecimiento en extensión, siempre condicionado al agotamiento previo del suelo transformado, adquirió importancia de nuevo el deber de edificar y las consecuencias de su incumplimiento.

En coherencia con este cambio, a partir de 2007 se recupera una regulación básica en materia de venta y sustitución forzosas para los propietarios que incumplieran la obligación de edificar en los plazos establecidos en la normativa autonómica que la desarrolla. Una regulación que se mantiene vigente a través del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU) y que es la base sobre la que se ha desarrollado la normativa urbanística actual.

Ahora bien, a pesar de los más de dos siglos de historia que tienen los instrumentos jurídicos para evitar la retención de suelo, lo cierto es que su aplicación práctica en España ha sido prácticamente residual, con escasísimas experiencias de aplicación. Los motivos son diversos: económicos, técnicos o incluso sociales o políticos, por la complejidad de utilizar estos mecanismos coercitivos contra vecinos del propio municipio.

Por ello en este trabajo abordamos de nuevo el viejo problema del suelo vacante o sin transformar, pero sin limitarnos únicamente en el suelo urbano o los solares —como esencialmente hemos visto en la regulación histórica—, sino tratando también la obligación de desarrollar y ejecutar el suelo urbanizable. Aunque una y otra obligación tienen diferentes enfoques, por la clase de suelo y su régimen de derechos y deberes, ambas son imprescindibles para dar una respuesta global a la falta de suelo asequible. Por este motivo, analizaremos primero cómo se articula la obligación de edificar el suelo urbano y posteriormente abordaremos el problema de la falta de transformación del suelo urbanizable.

III. LA OBLIGACIÓN DE EDIFICAR EN SUELO URBANO

En la actual legislación básica, la obligación de edificar (art. 17.1 TRLSRU) se proyecta solamente en relación con el «suelo urbanizado», es decir, el que está integrado a la malla urbana y ha sido urbanizado conforme al planeamiento, ergo constituye suelo urbano consolidado. La definición excluye, como es obvio, el suelo no urbanizable, pero también los suelos urbanizables y los urbanos no consolidados por estar pendientes de operaciones de urbanización.

La exclusión del suelo urbanizable o urbano no consolidado pendiente de operaciones de urbanización no es menor, si tenemos en cuenta que el gran potencial de suelo con capacidad para generar vivienda en España se encuentra justamente en estas dos tipologías de suelo, que poseen capacidad para edificar unos 6,8 millones de viviendas nuevas, lo que permitiría aumentar un 25 % el parque de viviendas existentes en España actualmente. Ahora bien, en relación con estos suelos, a pesar de no estar sometidos a la obligación de edificar, por no tener las características físicas exigibles, los propietarios tendrán el derecho y el deber de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización, como veremos más adelante.

A criterio de Enrique Martí[14], ello comporta que el deber de edificar sea exigible únicamente a los propietarios de solares susceptibles de licencia inmediata o incluso de solares que, aunque tengan pendientes obras para alcanzar dicha condición, no se encuentren sometidos a ninguna operación de urbanización.

Ahora bien, lo cierto es que, a pesar de que la legislación básica establece este marco normativo, es competencia de cada comunidad autónoma la precisión de la definición de suelo urbano consolidado y no consolidado —en el marco del art. 21.3 del TRLSRU— y sobre todo en qué casos es exigible la obligación de edificación. Por otro lado, no es menos cierto que la condición de solar, lejos de ser permanente, puede perderse o ser revocada si la Administración incorpora el suelo a un ámbito de transformación o incluso, como dispone la legislación urbanística de Andalucía[15], «por la inadecuación sobrevenida de su urbanización».

Por todo ello, la concreción normativa de qué suelos se encuentran sometidos a la obligación de edificar depende de la normativa autonómica, de la definición de suelo urbano y de solar, y sobre todo de la proyección de la obligación de edificar en relación con estos. Sin que sea posible imponer directamente la obligación por mandato directo de legislación básica estatal.

1. LOS SOLARES Y CONSTRUCCIONES SOBRE LOS QUE RECAE LA OBLIGACIÓN DE EDIFICAR

A pesar de que, con carácter general, la obligación de edificar se proyecta en la mayoría de las normativas autonómicas sobre todos los solares no edificados, en coherencia con la regulación estatal histórica, lo cierto es que también existen excepciones.

Así, por ejemplo, en la Comunidad Valenciana[16] se habilita a los ayuntamientos de municipios de más de 10.000 habitantes a delimitar ámbitos a los efectos de dictar órdenes de edificación, rehabilitación o ejecución de actuaciones aisladas, «atendiendo a un estudio objetivo de la demanda real de vivienda en la zona o, en su caso, de suelo para actividades productivas, y de acuerdo con criterios materiales o territoriales, expresos y objetivos de prioridad en el fomento de la edificación», o incluso define como «discrecional» la exigencia de la obligación de edificar en los municipios de población inferior a 10.000 habitantes.

---

14 Enrique Martí Selva (2024), «La obligación de edificar. El Registro de Solares y Edificación Forzosa», en José María Domínguez Blanco y María José Valenzuela Rodríguez (dirs.), *Intervención en la edificación y uso del suelo: títulos habilitantes y disciplina urbanística*, Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos, págs. 1408-1412.

15 Art. 13 Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA).

16 Art. 188 del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (TRLOTUP).

En otro caso, en Cataluña, la Ley de urbanismo[17] fija el establecimiento de la obligación en un plazo concreto como una prerrogativa del planeamiento en «los solares en los sectores, los polígonos y las áreas concretos que determine» el propio planeamiento.

Por otro lado, es importante tener presente que, en la definición de solares, se incorporan en la gran mayoría de legislaciones urbanísticas las construcciones paralizadas, ruinosas, derruidas o inadecuadas, de forma que se incorporarían también a la obligación de edificar todas aquellas construcciones no finalizadas cuyo estado sea ruinoso o derruido, o incluso las inadecuadas según el planeamiento, lo que abre de forma importante la aplicación del deber de edificación.

2. EL PLAZO MÁXIMO PARA DAR CUMPLIMIENTO A LA OBLIGACIÓN DE EDIFICAR

El elemento determinante en relación con la obligación de edificar es la determinación del plazo máximo para el cumplimiento de la obligación, cuya superación conllevará el incumplimiento de la obligación y permitirá iniciar el procedimiento de declaración formal de incumplimiento.

Sobre ello, la legislación básica dispone simplemente una remisión a «la normativa aplicable, cuando así se prevea por la ordenación urbanística y en las condiciones por ella establecidas», sin regular un plazo máximo ni mínimo para ello, ni tampoco una regulación subsidiaria en ausencia de regulación autonómica, que no estaría permitida conforme a la interpretación constitucional de la distribución de competencias fijada por la STC 61/1997.

Las legislaciones autonómicas, en muchos casos, delegan la determinación del plazo a los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal, sin perjuicio de regular subsidiariamente un plazo en ausencia de regulación en el planeamiento. Es el caso de Aragón[18] —2 años—; de Asturias[19] —2 años—, aunque también contempla la posibilidad de prórrogas adicionales; de Cantabria[20] —4 años, prorrogables—; de la Rioja[21] —3 años—; de Murcia[22] —5 años—; del País

[17] Art. 175 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo en Cataluña (TRLUC).

[18] Art. 217 del Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (TRLUA).

[19] Art. 205 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias (TROTUA).

[20] Art. 193 de la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria (LOTUC).

[21] Art. 200 de la de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (LOTUR).

[22] Art. 235 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia (LOTUM).

Vasco[23] —1 año— y de Illes Balears[24] —4 años—. En este último caso, con la advertencia adicional de que si se supera ese plazo «no serán exigibles hipotéticas indemnizaciones por reducción del aprovechamiento urbanístico que derive de alteraciones del planeamiento urbanístico, ni por la revocación de la eficacia de las licencias concedidas sobre la base del planeamiento sustituido». En Navarra[25] se diferencia el plazo para entidades locales de más de cinco mil habitantes —1 año— y el plazo para entidades locales de menor población —2 años—, pero con la posibilidad de duplicarlos para actuaciones asistemáticas o de ampliarlos atendiendo a circunstancias económicas financieras y de mercado. En otras comunidades, como Castilla-La Mancha[26], se delega al planeamiento la determinación del plazo, pero se limita un plazo máximo que no puede superar el planeamiento —2 años—. Y en Extremadura[27] también se delega al planeamiento el plazo máximo de edificación y únicamente se regula un plazo subsidiario —máximo 4 años— para determinados municipios con «relevancia territorial». En el caso de la Comunidad Valenciana se establece una fórmula mixta, regulando un plazo subsidiario en caso de falta de regulación del plan —2 años—[28], así como un plazo máximo que no puede superar el planeamiento, si lo regula —6 años—. Finalmente, en Cataluña también se delega al planeamiento[29] y, aunque no se regula un plazo subsidiario con carácter general, se dispone un plazo máximo de 2 años para las viviendas de protección oficial[30].

Más allá del plazo, también es relevante regular el momento para iniciar su cómputo. Algunas legislaciones lo regulan desde la aprobación del plan —Asturias—, otras desde que el suelo merezca la condición de solar —Aragón, Cantabria, Illes Balears, la Rioja— o bien desde que sea posible solicitar licencia —Castilla-La Mancha, Extremadura— y finalmente otro grupo inicia el cómputo en el momento de la finalización de las obras de urbanización —Navarra y País Vasco—.

Sobre el cómputo del plazo máximo, en algunos casos la ley también regula los supuestos de suspensión del plazo máximo de edificar con la solicitud de

23 Art. 189 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco (LSUPV).

24 Art. 113 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears (LUIB).

25 Art. 193 del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra (TRLFOTUN).

26 Art. 130 del Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (TRLOTAU).

27 Art. 139 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura (LOTUSE).

28 Art. 188 TRLOTUP.

29 Art. 175 TRLUC.

30 Arts. 68, 77 y 83 del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo.

licencia o comunicación previa, por ejemplo, en Andalucía, Asturias o Cantabria. En otros casos, el plazo máximo para edificar computa hasta la solicitud de licencia —Navarra— o bien hasta el inicio de las obras —Cataluña—. Ahora bien, con carácter general será posible solicitar licencia o finalizar las obras superado el plazo para edificar, siempre y cuando la licencia no haya caducado y no se haya declarado formalmente el incumplimiento del deber de edificar, que conlleva el inicio del procedimiento para sustituir al obligado a edificar.

Las posibilidades de prórroga del plazo máximo para edificar se regulan en algunos casos, como en Asturias, donde se prevé conceder prórrogas con una duración máxima conjunta de un año, a petición de los interesados, por causas justificadas. Aunque excepcionalmente, y siempre que no se oponga a una necesidad constatada de viviendas, la norma también habilita a conceder prórrogas adicionales. También se prevé en Navarra que los plazos se puedan ampliar «atendiendo a circunstancias económicas financieras y de mercado que justifiquen suficientemente su ampliación».

La preminencia del planeamiento municipal, con carácter general, para determinar el plazo máximo para el cumplimiento de la obligación de edificar y la regulación subsidiaria de carácter autonómico conlleva una gran diversidad de casuísticas y constituye un elemento más de dificultad a la hora de imponer la obligación de edificar.

3. LAS CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE EDIFICAR

A pesar de que la normativa urbanística, como hemos visto, regula el plazo máximo de la obligación de edificar, lo cierto es que la simple superación de dicho plazo máximo para edificar no conlleva el incumplimiento automático de la obligación de edificar, que requiere una declaración explícita de la Administración, fruto de un procedimiento contradictorio, con audiencia al interesado, que permitirá articular los mecanismos para sustituir al obligado en sus obligaciones de edificar o rehabilitar.

La legislación básica estatal (art. 49 TRLSRU) regula las consecuencias del «incumplimiento de los deberes», con un abanico de diferentes posibilidades: ejecución subsidiaria, expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas o cualesquiera otras consecuencias derivadas de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

Ahora bien, como la concreción de las medidas corresponde al legislador autonómico, el TRLSRU únicamente regula algunos aspectos de competencia estatal. Como, por ejemplo, la posibilidad de que la sustitución forzosa se pueda articular en régimen de propiedad horizontal con el propietario actual del suelo, en caso de incumplimiento de los deberes de edificación o de conservación de edificios. O bien recupera la posibilidad de que, en los supuestos de expropia-

ción, venta o sustitución forzosas, por incumplimiento de los deberes de la ley, el contenido del derecho de propiedad del suelo pueda ser minorado, si lo contempla la legislación autonómica, hasta un porcentaje del 50 % de su valor, correspondiendo la diferencia de valor a la Administración[31]. Es una posibilidad que había incorporado la Ley del suelo de 1990, que la STS 61/1997 había declarado inconstitucional porque no dejaba margen de apreciación a las CC. AA., y que a partir de 2007 se recupera como una posibilidad del legislador autonómico.

En relación con las consecuencias del incumplimiento de la obligación de edificar, existen diferencias importantes entre CC. AA., pues ni todas contemplan la existencia del registro de solares sin edificar, ni el mismo es de adopción obligatoria para todos los municipios. Así, el registro únicamente es obligatorio en Aragón[32] en municipios de más de 8.000 habitantes; en Cantabria[33], en municipios de más de 20.000 habitantes; en La Rioja[34], en municipios de más de 25.000 habitantes, y en la Comunidad Valenciana es obligatorio sin límite de habitantes, pero con penalidades para los municipios de más de 20.000 habitantes que no lo tengan[35]. En cambio, en Illes Balears[36], Cataluña[37] y Galicia[38] el registro es potestativo, aunque en Illes Balears su inexistencia no afectará a la validez y la eficacia de las resoluciones declaratorias del incumplimiento ni a la obligación de la Administración, y en cambio en el caso catalán sin su creación no es posible incoar el procedimiento de la declaración del incumplimiento de la obligación de edificar. En las legislaciones de otras muchas CC. AA. no se contempla explícitamente la previsión de un registro de solares sin edificar, lo que permitiría entender que la declaración de incumplimiento se articula al margen del citado registro.

Independientemente de la existencia o no del registro, lo cierto es que la normativa autonómica en general permite a la Administración municipal escoger la medida más adecuada al interés público ante la declaración de incumplimiento, normalmente entre expropiación o sustitución o venta forzosa. También contempla, en algunos casos, la posibilidad de utilizar la ejecución subsidiaria, normalmente vinculada a incumplimiento de órdenes de conservación o rehabilitación.

---

31 Ángel Menéndez Rexach (2007). «Expropiación, venta o sustitución forzosa y responsabilidad patrimonial de la Administración», *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 152-153, pág. 400.

32 Art. 221 TRLUA.

33 Art. 221 LOTUC.

34 Art. 201 LOTUR.

35 El art. 179 TRLOTUP dispone que los ayuntamientos de los municipios de más de 20.000 habitantes, que antes del 8 de febrero de 2024 no tengan elaborado y en vigor el registro de solares, no podrán aprobar instrumentos de ordenación y gestión que reclasifiquen nuevos suelos para uso lucrativo.

36 Art. 115 LUIB.

37 Art. 177 TRLUC.

38 Art. 137 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (LSG).

En la priorización del mecanismo debe tenerse en cuenta que la expropiación, a pesar de ser una facultad inherente a la Administración ante un incumplimiento de la función social, no es la opción prioritaria de los ayuntamientos, y se utiliza en algunos casos como mecanismo alternativo si no funcionan la sustitución o venta forzosa. El motivo parece lógico: la expropiación exige a la Administración asumir directamente el valor del justiprecio de suelo urbano, y en cambio en los otros mecanismos el adjudicatario asume el coste económico.

En relación con la expropiación, únicamente Illes Balears y la Comunidad Valenciana contemplan reducciones de un 25 % y un 50 %, respectivamente, del justiprecio por incumplimiento de la función social de la propiedad. En el caso balear la declaración de incumplimiento lleva aparejada la reducción del justiprecio en un 25 % y la ejecución forzosa de la obligación de edificar, sea mediante sustitución forzosa o expropiación[39]. En la Comunidad Valenciana, si la propiedad persiste en incumplir a pesar de la declaración del incumplimiento de edificar, la Ley[40] habilita a la Administración para la expropiación de la finca de la persona que incumple, con deducción, en su caso, de hasta el 50 % del aprovechamiento que debería considerarse en el justiprecio de no concurrir tal circunstancia.

La existencia de esta expropiación-sanción con reducción del valor del justiprecio, habilitada en la legislación básica estatal, pero solamente utilizada por Illes Baleares y Comunidad Valenciana, no es un recurso menor, si se tienen en cuenta los precedentes. En la Comunidad Valenciana un análisis sobre los diferentes periodos en que la medida estuvo activa[41] demuestra la fuerza intimidatoria y coercitiva de la expropiación-sanción con reducción del justiprecio, que sin duda había sido un arma decisiva en el éxito de las operaciones. En sentido contrario, la supresión de este mecanismo se tradujo en el caso valenciano en una relajación de los propietarios en el cumplimiento de sus deberes urbanísticos.

Además, la normativa contempla en muchos casos —como en la legislación en materia de patrimonio—[42] la posibilidad de reducir el precio tipo de licitación para la adjudicación, a través de la sustitución o venta forzosas, hasta un 25 % en caso de que el concurso o la subasta inicial resulte desierto. Si en segunda convocatoria, con el precio ya rebajado —75 % del valor expropiatorio inicial—,

39 Art. 116 LUIB.

40 Art. 109 TRLOTUP.

41 Josep Antoni Payà Gasent (2010), «Escasa implantación e innecesaria complejidad de la edificación forzosa y el registro municipal de solares en la legislación valenciana: una propuesta de simplificación del sistema vigente», *Práctica Urbanística: Revista Mensual de Urbanismo*, 92, págs. 1-17.

42 Como ejemplo de ello, el art. 106 del Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, donde se dispone que si quedara desierta la primera subasta podrán celebrarse hasta tres subastas sucesivas más sobre el mismo bien, siendo el tipo de licitación el de la subasta inmediata anterior, que podrá reducirse hasta en un 15 % en cada nueva subasta, por resolución motivada del órgano competente.

queda desierta, la Administración tiene la facultad de adquirir el inmueble por ese precio rebajado para destinarlo al patrimonio público de suelo. Este mecanismo debería garantizar que el suelo se destina de forma efectiva a su finalidad y al mismo tiempo permite a la Administración su adquisición por un valor inferior al justiprecio original, si finalmente el concurso queda desierto.

Como reflexión final, debe apuntarse que en general las Administraciones urbanísticas municipales, como también se ha apuntado en la evolución histórica, son poco proclives a utilizar mecanismos coercitivos de esta naturaleza, que requieren importantes recursos y capacidad de gestión, lo que los convierte en muchos casos en una *ultima ratio* de la Administración urbanística. Sirva como ejemplo el registro de solares sin edificar del Ayuntamiento de Barcelona, que se puso en marcha en 2019 y aún no cuenta —según datos del Ayuntamiento— ni con un inmueble inscrito. Por todo ello, aunque los mecanismos para forzar la edificación de solares vacantes son perfectibles, difícilmente su aplicación puede ser generalizada —singularmente por el alto coste económico del suelo urbano consolidado—, lo que los convierte en la práctica en un instrumento poco útil para abordar el gran reto de movilizar suelo asequible. Mucho más relevantes, en cambio, pueden ser los instrumentos para movilizar el suelo urbanizable, que es además la categoría donde se concentra el grueso del suelo ocioso en España. Los analizamos a continuación.

IV. EL RETO DE MOVILIZAR EL SUELO URBANIZABLE NO TRANSFORMADO

Como se ha podido ver a lo largo de este trabajo, la obligación de edificar nació como un mecanismo para obligar a la propiedad a transformar suelo, singularmente en las ciudades en crecimiento, y en un momento en que tampoco existía una clasificación jurídica del mismo. Ahora bien, esta obligación desde la primera legislación en materia de suelo hasta hoy en día se ha focalizado únicamente en el suelo urbano consolidado que adquiere la condición legal de solar y por ello es susceptible de licencia inmediata.

En relación con el suelo urbanizable, la normativa urbanística prevé, desde la Ley del Suelo de 1956 hasta ahora, mecanismos para imponer la voluntad del planificador urbanístico al propietario. Son prueba de ello, en la actual regulación, el deber de la propiedad de dedicar el suelo a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística (art. 15 TRLSRU) o, más concretamente, la obligación del propietario de suelo urbanizable de participar en los deberes legales de la promoción de la actuación, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas, así como permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras, en su caso, al responsable de ejecutar la actuación, en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística (art. 16.3 TRL-

SRU). Dicha obligación también se proyecta en relación con el suelo urbano no consolidado sometido a actuaciones sobre el medio urbano (art. 17.2 TRLSRU).

Ahora bien, fijémonos que, a diferencia del suelo urbano consolidado, no se hace referencia explícita ni al plazo ni a la obligación de impulso de la transformación, sino únicamente a la carga de participar en la promoción o de permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras, delegando al legislador autonómico la concreción de estas cargas.

Así pues, si bien en la legislación básica existe el «deber de edificar en los plazos establecidos en la normativa aplicable» el suelo urbano, configurado como obligación activa del propietario, en relación con el urbanizable o el urbano no consolidado solamente encontramos la carga de participar en la promoción de la actuación o permitir ocupar los bienes necesarios, es decir, una obligación pasiva del propietario. Por ello, si la promoción no se impulsa, dentro del plazo previsto por el planeamiento, no existe ninguna consecuencia legal directa para los propietarios[43].

La diferencia entre una y otra situación no es menor, pues en el suelo urbano la Administración puede actuar directamente contra el propietario incumplidor de la obligación de edificar por mandato de la legislación básica y mediante los instrumentos descritos anteriormente. En cambio, ante el eventual incumplimiento del plazo previsto en el planeamiento para el desarrollo y ejecución del suelo urbanizable, la respuesta de la Administración dependerá en buena parte de los mecanismos previstos en su propia legislación autonómica para forzar la actuación de la propiedad.

1. LA OBLIGACIÓN DE TRANSFORMAR EL SUELO URBANIZABLE Y LAS CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO

Con carácter general, el plazo máximo para desarrollar y ejecutar el suelo urbanizable lo determina el planeamiento conforme al programa que haya previsto. A pesar de ello, las legislaciones autonómicas han articulado en la mayoría de los casos un plazo supletorio, a falta de una regulación específica en los instrumentos de planeamiento, para forzar la ejecución de lo planificado. La duración del plazo, el inicio del cómputo de este o las consecuencias de su incumplimiento presenta notables diferencias entre CC. AA.

Así, en Aragón[44] se establece el plazo supletorio más generoso, de 20 años para el suelo urbanizable y 12 para el suelo urbano no consolidado, para proceder a la ordenación y aprobación de proyectos de urbanización. En este caso el

[43] Más allá del riesgo que la Administración opte por ejercer el *ius variandi*, desclasificando el suelo no ejecutado en plazo por el propietario, sin derecho a indemnización para este, excepto que la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración.

[44] Art. 40 TRLUA.

incumplimiento de los plazos establecidos por el plan general para el desarrollo de los sectores y unidades de ejecución, salvo que fuese por causas imputables a la Administración, habilitará al ayuntamiento para promover la desclasificación del suelo urbanizable, que se llevará a cabo por acuerdo plenario, previo informe técnico en el que se analicen las causas y el resultado de la desclasificación respecto del modelo inicialmente previsto en el plan, incluyendo la eventual incidencia en los sistemas generales previstos.

En Castilla y León[45] el plazo supletorio para la ordenación y urbanización es de 8 años. En el supuesto de un incumplimiento de los plazos, si concurren causas justificadas no imputables al propietario, el ayuntamiento concederá una prórroga de duración no superior al plazo incumplido. Si la prórroga no se concede, o si transcurrida se mantiene el incumplimiento, el ayuntamiento podrá acordar la venta forzosa de los terrenos o su expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad. Ahora bien, en tanto no se notifique la incoación del correspondiente procedimiento, los propietarios podrán iniciar o proseguir el ejercicio de sus derechos.

Andalucía[46] no ha regulado un plazo supletorio para la ejecución del planeamiento, pero en cambio contempla también la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad ante la inobservancia de los plazos fijados para el inicio de la tramitación o aprobación del instrumento de ordenación urbanística o para la ejecución total de este o de alguna de sus fases.

En Canarias[47] se ha regulado con carácter general la facultad de la Administración de reclasificar suelos urbanizables a rústicos; cuando hubieran transcurrido cinco años desde su clasificación sin que se hubiera presentado una iniciativa privada, es aplicable a cualquier suelo así clasificado.

En Cataluña[48], en lugar de regular el plazo supletorio para la ejecución del planeamiento, se establece que las eventuales modificaciones y revisiones que se produzcan del planeamiento, superado su plazo máximo de ejecución o, en ausencia de este, si han transcurrido 3 años desde la aprobación definitiva del plan urbanístico derivado u ordenación detallada, no tendrán carácter anticipado a efectos indemnizatorios.

En Madrid[49], en cambio, no existe en la normativa urbanística una previsión de plazo supletorio para ejecutar el planeamiento, pero sí la previsión de que el incumplimiento del plazo legitimará el cambio del sistema de ejecución y, en su

45 Art. 21 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCL).

46 Art. 119 LISTA.

47 Disposición transitoria décima de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

48 Art. 115 TRLUC.

49 Arts. 73 y 204 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid (LSM). Actualmente este marco normativo está en revisión en el marco del Anteproyecto de Ley del Suelo y Ordenación del Territorio conocido como «Ley LIDER».

caso, la ejecución por sustitución, todo ello sin perjuicio de la adopción por la Administración de las medidas disciplinarias que pudieran proceder, unas medidas disciplinarias calificadas de sanción grave —de 10.001 a 300.000 euros— por incumplir las previsiones del planeamiento en materia de ejecución, salvo que se subsanen voluntariamente tras el primer requerimiento formulado al efecto por la Administración, en cuyo caso tendrán la consideración de leves.

Las soluciones adoptadas, y los plazos previstos, como puede apreciarse, son de lo más variados. Ahora bien, las diferentes regulaciones no determinan soluciones regladas ante eventuales incumplimientos de los plazos máximos de ejecución del planeamiento —a excepción de las sanciones previstas en Madrid—, sino que únicamente habilitan a la Administración para poder optar por la desclasificación del suelo o la modificación del planeamiento, acordar la venta forzosa de los terrenos o su expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad u optar por otro modelo de gestión. Sin perjuicio de que el propietario, si no hay actuación administrativa, pueda mantener la situación de inejecución o iniciar la ejecución cuando lo crea oportuno.

En muchos casos la falta de régimen sancionador, con las excepciones de Castilla y León y Andalucía, que abren la puerta a una eventual venta forzosa de los terrenos o su expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, y de Madrid, que puede adoptar medidas disciplinarias, crea pocos incentivos a la propiedad para ejecutar el planeamiento en el plazo definido por el mismo y en cambio puede favorecer —en ocasiones— el mantenimiento del suelo vacante a la espera del momento de mercado apropiado para su transformación.

¿Podría articularse una solución diferente que favorezca una actuación de los particulares más proactiva en la transformación del suelo o, alternativamente, que garantizase la sustitución forzosa del obligado ante un eventual incumplimiento?

2. MECANISMOS ALTERNATIVOS PARA GARANTIZAR LA TRANSFORMACIÓN DEL SUELO URBANIZABLE

A la hora de abordar la articulación de mecanismos alternativos para garantizar el desarrollo y ejecución de suelo urbanizable debe partirse de la premisa de que las circunstancias por las que no se transforma el suelo pueden ser muy diversas; algunas son responsabilidad de la propiedad —por falta de acuerdo o capacidad—, otras son debidas a una mala planificación urbanística —por falta de equilibrio o por haberse dimensionado de forma errónea el sector—, o por elementos externos —como una crisis económica o condicionantes ambientales sobrevenidos—, y en algunos casos puede suceder que el largo período de tiempo entre la planificación y su ejecución convierta en inviables sus previsiones o, simplemente, que exista falta de voluntad política de la Administración —que con el paso de los años pueden contar con mayorías políticas diferentes que obstaculicen su ejecución.

En este trabajo nos es imposible abordar todas y cada una de las circunstancias por las que un planeamiento puede no transformarse y tampoco disponemos de datos estadísticos sobre la relevancia de cada una de ellas. Ahora bien, apreciamos que muchos de los factores de riesgo disminuyen si se garantiza la máxima proximidad posible entre la planificación y su ejecución, pues se reduce la aparición de eventuales problemas debidos a elementos externos —económicos, ambientales o políticos— y aumenta la seguridad de que la planificación se adecue correctamente a la realidad social y económica, reduciendo el riesgo de la inviabilidad del planeamiento. De hecho, con la voluntad de asegurar que el planeamiento vigente se adecua a la realidad, la Ley del Suelo contempla desde el 2007 (art. 22.6 TRLSRU) la obligación de las Administraciones de aprobar un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística que considere, como mínimo, la sostenibilidad ambiental y económica del planeamiento y proponga medidas que favorezcan el equilibrio ambiental y territorial o el reajuste económico. A pesar de ello, y como hemos apuntado anteriormente[50], aunque los mecanismos de seguimiento existan, es mucho más cuestionable que estos funcionen realmente. Pues su aplicación debería garantizar, cuando fuera necesario, la modificación de la evaluación ambiental o la adopción de las medidas correctivas previstas en la legislación del suelo, como una modificación del planeamiento o, alternativamente, la anulación de este, lo que en la práctica no sucede.

Desde nuestro punto de vista, para garantizar la transformación del suelo actualmente urbanizable son necesarias dos cosas: revisar el conjunto del suelo urbanizable actualmente no desarrollado y/o ejecutado y establecer, con vistas al futuro, mecanismos reglados que garanticen el impulso subsidiario ante eventuales incumplimientos, o bien la modificación del planeamiento o la desclasificación del suelo transcurrido el plazo máximo para su ejecución.

Ambas cosas serían posibles recurriendo a mecanismos que hemos visto en algunas legislaciones autonómicas estudiadas, aunque no todos ellos en la misma normativa, ni en la mayoría de las ocasiones su aplicación es de naturaleza imperativa. Analicémoslo.

2.1. La revisión del suelo urbanizable actualmente no transformado

Con carácter previo a configurar cualquier nuevo mecanismo para garantizar el desarrollo y ejecución del planeamiento en plazo es necesario llevar a cabo una revisión de todo el suelo urbanizable actualmente no transformado. De hecho, incluso podría valorarse la conveniencia de disponer de un inventario público del suelo urbanizable sin transformar, actualizado periódicamente, que

[50] Josep M. Aguirre i Font (2020), «La evaluación ex post del planeamiento urbanístico: adaptarse al cambio climático», en Concepción Barrero Rodríguez y Joana Maria Socías Camacho (coords.), *La ciudad del siglo XXI. Transformaciones y retos*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), págs. 587-596.

aportara transparencia a la problemática y ayudara a la toma de decisiones políticas. Hemos de tener presente que el planeamiento urbanístico, como norma de carácter reglamentario, tiene una vigencia indefinida hasta su modificación o derogación, lo que conlleva que sus determinaciones son plenamente vigentes, aunque sean de imposible ejecución, o aún peor, aunque su ejecución pueda acarrear daños ambientales o riesgos ciertos para la población.

El actual planeamiento urbanístico se basa en una realidad estática —física y normativa— congelada en el momento de su aprobación, sin capacidad de adaptación a los cambios futuros. Y aunque se incorporase un programa de desarrollo y ejecución —con plazos precisos— lo cierto es que se incumple con frecuencia sin que, en muchos casos, se adopten medidas consecuentes por parte de la Administración.

Para plantearnos mecanismos alternativos es necesario, con carácter previo, garantizar la caducidad de todo el suelo urbanizable no transformado, para poder volver a clasificar los sectores que sea necesario sin cargar una mochila previa de suelo urbanizable no ejecutado de un planeamiento que ha resultado inviable durante mucho tiempo, incluso décadas, en algunos casos.

No se trata de una idea nueva, de hecho, era una vieja aspiración de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1975, que introdujo en la regulación urbanística la posibilidad de modificar el planeamiento, sin derecho a indemnización, cuando no se ejecute en el plazo previsto, excepto que la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración. La regulación tenía por objetivo, según los principios de su preámbulo, limitar la expectativa del planeamiento «si no va inmediatamente seguida de la ejecución de la urbanización y del cumplimiento por el propietario de sus obligaciones y cargas». Con ello la expectativa de la propiedad quedaba «condicionada a unos plazos de caducidad que permiten [a la Administración], frente a su titular, reintegrar los terrenos automáticamente a su primitiva situación de rústicos en el caso de que la ejecución inmediata del Plan se viese frustrada».

Desarrollando ese mismo mecanismo de caducidad, la actual Ley canaria del Suelo, en su disposición transitoria décima, contempla la facultad de la Administración de reclasificar suelos urbanizables a rústicos —clasificados así en el momento de entrada en vigor de la ley— cuando hubieran transcurrido cinco años desde su clasificación sin que se hubiera presentado una iniciativa privada. Se trata de una regulación transitoria pensada justamente para permitir a la Administración liberarse de suelo obsoleto, sin asumir ningún régimen de responsabilidad patrimonial por modificación anticipada de planeamiento, pues con esta habilitación legal no operaría la responsabilidad patrimonial por alteración anticipada de planeamiento.

El mecanismo canario es, sin embargo, una mera habilitación legal para que la Administración, si lo considera oportuno, pueda desclasificar suelo, pero no opera en ningún caso como un automatismo para ello. Es una solución lógica, si se utiliza un plazo corto como son 5 años, pues eventualmente pueden existir

planeamientos urbanísticos, aprobados con proximidad a la ley, y con programas de desarrollo y ejecución que superen ampliamente el período citado. Aun así, la herramienta puede tener un efecto movilizador de suelo notable, pues muchos propietarios de suelo pueden ver en la amenaza de desclasificación un estímulo para su rápida ejecución.

Ahora bien, la norma canaria también incorpora límites a la transformación de suelos urbanizables regulando, en su disposición adicional decimoquinta, que los suelos no adaptados a las previsiones de la propia Ley del Suelo canaria —singularmente las de su art. 39, donde se define un modelo de desarrollo sostenible— quedarán suspendidos en tanto el ayuntamiento no apruebe un plan general adaptado a lo dispuesto en la ley. Así se garantiza que únicamente se clasifique suelo para atender necesidades reales de ocupación de suelo que no pueden ser satisfechas por otros suelos clasificados con anterioridad que estén sin desarrollar. Todo ello sin perjuicio de que, cuando las necesidades del municipio lo impongan, el planeamiento podrá clasificar nuevo suelo urbanizable previa desclasificación de suelo ya clasificado de igual superficie.

En términos similares está redactado el Anteproyecto de ley de territorio en Cataluña[51] en tramitación administrativa, y que forma parte de la agenda normativa del actual Gobierno de la Generalitat. La nueva regulación, en relación con el suelo urbanizable existente, obliga a adaptarse a las previsiones de la nueva regulación en un plazo de cuatro u ocho años, en función de la antigüedad del planeamiento municipal. Es una revisión que, inevitablemente, conllevará la imposibilidad de volver a clasificar todo el suelo urbanizable existente, pues se articula un límite claro: solamente se puede clasificar nuevo suelo urbanizable para cubrir las necesidades previstas en un horizonte temporal máximo de ocho años y siempre que no se puedan satisfacer mediante las actuaciones de reforma y de colmatación del tejido urbano existente.

A pesar de ello, ¿cómo podremos garantizar que el nuevo suelo clasificado, aunque de forma más contenida, realmente se transforme? Como hemos apuntado, para ello es necesario que la ejecución del suelo sea lo más próxima posible a su desarrollo. La garantía pasa necesariamente por articular un mecanismo de desclasificación automática del suelo transcurrido el plazo máximo para su ejecución o, alternativamente, si razones de interés público lo justifican, por garantizar el impulso subsidiario por parte de la Administración ante el incumplimiento de la propiedad.

2.2. La futura caducidad automática del suelo urbanizable no transformado

La superación del plazo máximo para el desarrollo y ejecución de suelo urbanizable puede obedecer, como se ha apuntado, a múltiples causas, pero lo que parece incuestionable es que a medida que la ejecución del plan se aleja de su

[51] Josep M. Aguirre i Font (2017), *Avantprojecte de la Llei de territori. Document comprensiu*, Barcelona: Generalitat de Catalunya.

planificación originaria aumenta el riesgo de convertir en inviables sus previsiones. Si bien es cierto que el informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística debería permitir detectar los problemas de ejecución y, cuando fuera necesario, proponer su modificación con las medidas correctivas pertinentes, lo cierto es que en muchos casos esto no sucede.

Como consecuencia de esta inactividad administrativa de seguimiento de la ejecución urbanística, hoy gran parte del suelo actualmente urbanizable no ejecutado en plazo —y que posiblemente tampoco se ejecute en el futuro como consecuencia del desfase temporal o de una inviabilidad sobrevenida— mantiene su clasificación indefinida, así como la ficción económica de tener una sobrevaloración que nunca se llegará a materializar —a pesar de que legalmente el régimen de valoración del suelo no incorpora esta expectativa, a menudo las empresas la mantienen para evitar reconocer pérdidas económicas en los balances—. Esto explica en parte la paradoja de que, hoy en España, la escasez de vivienda conviva con una oferta teóricamente amplísima de suelos no transformados. Existe suelo clasificado como urbanizable, pero sus problemas de gestión —fruto del desfase temporal entre planeamiento y ejecución—, sumados al valor expectante que tiene la propiedad en relación con ellos, imposibilita, en muchos casos, que pueda dar respuesta a las necesidades de vivienda asequible que tiene el país.

La revisión del actual suelo urbanizable, pues, debe ir necesariamente acompañado del mecanismo que evite que en el futuro esto vuelva a suceder. La regulación, además, debe articular soluciones de naturaleza reglada y de aplicación automática que no dependan de la actividad administrativa que, como se ha demostrado, ha mantenido un papel extraordinariamente pasivo a la hora de controlar el seguimiento de la ejecución urbanística o de revisar su propio planteamiento.

Una solución interesante sería la del anteproyecto de la ley catalana de territorio, que prevé un automatismo para desclasificar el suelo urbanizable que no se haya ejecutado. En este sentido, se dispone que el transcurso del plazo máximo para finalizar la ejecución, sin que se haya presentado en el Registro de la Propiedad la documentación relativa al proyecto de reparcelación urbanística aprobado, comporta que el suelo urbanizable no ejecutado se convierta automáticamente en suelo no urbanizable. Así mismo, se prevé que la Administración actuante debe comunicar esta circunstancia al Registro urbanístico de Cataluña para que conste para conocimiento general.

El hecho de que la norma haya escogido la presentación en el Registro del proyecto de reparcelación urbanística aprobado tampoco es casual. La aprobación de la reparcelación urbanística, y su registro, comportan para la propiedad la asunción de las cargas urbanísticas de transformación, con la afección de las parcelas resultantes al cumplimiento de estas, y haber indemnizado a los participantes que no sean adjudicatarios de parcelas. Pero es que, adicionalmente, este trámite requiere también haber aprobado el proyecto de urbanización. Es decir, con la aprobación del proyecto de reparcelación urbanística no solamente la propiedad ha empezado a desarrollar gastos, sino que la Administración dispone de garantías suficientes para asegurar la ejecución de las obras de urbanización.

Desde otra perspectiva, el momento elegido, el de la inscripción del proyecto de reparcelación, también es relevante, pues en la legislación catalana su aprobación es un requisito previo necesario para que opere una eventual responsabilidad patrimonial por modificación anticipada del planeamiento que impida o altere la facultad de participar en actuaciones de transformación urbanística (art. 115 TRLUC).

Así pues, parece oportuno que el mecanismo de caducidad automática del suelo urbanizable no ejecutado en plazo opere en relación con los propietarios que no hayan aprobado la reparcelación, ni garantizado su ejecución. Al mismo tiempo también parece prudente que el mecanismo no se proyecte respecto a terrenos en relación con los cuales una modificación podría conllevar responsabilidad patrimonial de la Administración y al mismo tiempo se evite la dificultad técnica de revertir una reparcelación aprobada[52].

Con un mecanismo de la naturaleza del descrito conseguiríamos, al mismo tiempo, diversos objetivos: garantizar siempre la proximidad entre clasificación y ejecución, evitando en muchos casos su inviabilidad; evitar la retención de suelo, y con ello la especulación o su sobrevaloración económica; no condicionar el desarrollo futuro del municipio si las circunstancias económicas, sociales o ambientales se han modificado y, sobre todo, crear un incentivo evidente para que la propiedad impulsara la ejecución del suelo. Por ello su incorporación en la legislación urbanística nos parece oportuno.

2.3. La ejecución forzosa por parte de la Administración del suelo urbanizable no transformado

Alternativamente a la caducidad automática del suelo urbanizable no ejecutado en plazo, como consecuencia de la inactividad de la propiedad —pública o privada—, también se debería garantizar la posibilidad de que la Administración optase por mecanismos alternativos que garantizasen su transformación. Sobre todo, cuando quedase acreditado que las necesidades identificadas por el planeamiento siguen vigentes y su ejecución sigue siendo viable y necesaria. Todo ello podría ser objeto de valoración en el informe de seguimiento de la ejecución del planeamiento.

Aquí se podría recurrir a algunas de las soluciones existentes actualmente en varias legislaciones autonómicas, como la venta forzosa de los terrenos o su expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, de manera que se sustituyera al propietario obligado por otro, o incluso que la Administración, directa o indirectamente mediante una modificación del sis-

[52] Sobre los nuevos instrumentos de reparcelación forzosa o reversión de la reparcelación se puede leer a Josep M. Aguirre i Font (2019), «La resiliencia del territorio al cambio climático: retos y herramientas jurídicas desde el planeamiento urbanístico», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 10(2), págs. 37-41. https://doi.org/10.17345/rcda2366

tema de gestión, pudiera ejecutar su desarrollo y ejecución en sustitución del propietario original. De hecho, es una solución coherente con la previsión del art. 8.2 del TRLSRU que reconoce a la Administración la dirección del proceso de transformación, tanto en los supuestos de iniciativa pública como privada. Es más, el eventual derecho de la propiedad a elaborar y presentar el instrumento de ordenación siempre resta condicionado al hecho de que la Administración no se haya reservado la iniciativa pública de la ordenación y ejecución (art. 13.2.b del TRLSRU).

La solución adoptada dependería naturalmente de la capacidad de gestión de la Administración, pero con este mecanismo se garantizaría la transmisión de suelo no transformado a precio de valoración de suelo rural, o incluso menor, si su valoración fuese minorada, mediante la expropiación-sanción con disminución del justiprecio, justamente por haber incumplido la función social de la propiedad y no haber ejecutado el planeamiento en el plazo previsto.

La eventual dificultad —técnica o política— de la Administración municipal para abordar estos mecanismos también podría ser suplida, en algunos casos, por la Administración autonómica. En este sentido, la defensa de los intereses supramunicipales en juego —como el derecho de acceso a la vivienda digna y adecuada— justificaría una ejecución subsidiaria por inactividad municipal o incumplimiento de las obligaciones que el planeamiento de supralocal prevé en materia de vivienda. Sin perjuicio, evidentemente, de que en otros casos se pudieran concertar estas actuaciones entre los ayuntamientos y la Administración autonómica. La planta municipal española, con más de 8.000 municipios y la mayoría de ellos rurales o con escasa población, aconsejaría justamente desarrollar y profundizar nuevos mecanismos jurídicos en esta dirección.

Con ello la Administración podría disponer de suelo económico y garantizar, por ejemplo, el desarrollo de vivienda asequible, directamente, o indirectamente mediante una concesión a un tercero. No se trata de un tema menor si tenemos en cuenta que una de las principales dificultades de la promoción de vivienda actualmente es la disponibilidad de suelo económico. Si la Administración pusiera a disposición de los promotores suelo económico debería poder controlar, así mismo, que las viviendas resultantes fueran de precio asequible y con ello abordar la actual crisis de asequibilidad.

Podemos apuntar, pues, que con el actual marco legal es posible forzar no solo la edificación de solares vacantes, sino también garantizar la transformación del suelo urbanizable no ejecutado, y evitar que vuelva a suceder en el futuro, en coherencia con la función social que delimita el derecho de propiedad. Una nueva política que, además, ayudaría a dinamizar la actividad económica de promoción de vivienda —incentivando su transformación para evitar su desclasificación— y sería coherente con el mandato constitucional de impedir la especulación en relación con el suelo.

V. CONCLUSIONES

La grave crisis de asequibilidad de la vivienda se ha acentuado estos últimos años como consecuencia del incremento de la demanda, por el crecimiento de nuevos hogares, y la falta de producción de vivienda nueva. Paradójicamente, esta crisis convive temporalmente con la existencia de una importante bolsa de suelo urbanizable sin transformar, fruto del periodo de burbuja inmobiliaria, con capacidad para edificar 6,8 millones de nuevas viviendas en España, lo que permitiría aumentar en más de un 25 % el parque de vivienda existente.

A pesar de ello, la sobrevaloración económica de muchos de estos suelos, concentrados en pocas manos —la Sareb o fondos internacionales especializados en inversión inmobiliaria—, así como la inviabilidad de muchos otros, dificulta la disponibilidad de suelo económico y, en consecuencia, la producción de vivienda asequible, lo que ha desplazado la demanda de vivienda hacia al mercado de alquiler y ha terminado agravando la crisis habitacional.

Partiendo de la premisa de que el problema en España no es la falta de suelo clasificado, sino la falta de suelo finalista asequible, en el trabajo hemos abordado la articulación de los mecanismos que permitan movilizar el suelo vacante y ponerlo al servicio del derecho a una vivienda, diferenciando la regulación de la obligación de edificar en suelo urbano del reto de transformar el suelo urbanizable existente.

La obligación de edificar el suelo urbano es una vieja aspiración del derecho urbanístico que tiene sus raíces en el siglo XVIII, pero que actualmente se articula mediante la legislación urbanística autonómica. A pesar de que las soluciones normativas son diversas, la gran mayoría prioriza la edificación voluntaria por parte del propietario a mecanismos más coercitivos. De hecho, por lo general las Administraciones urbanísticas se muestran poco inclinadas a emplear este tipo de mecanismos coercitivos, pues exigen recursos y una considerable capacidad de gestión, lo que hace que en muchos casos se utilicen únicamente como última opción.

A diferencia del deber de edificar el suelo urbano, en la legislación básica en materia de suelo no se hace referencia explícita ni al plazo ni a la obligación de impulso de la transformación, sino únicamente a la carga de participar en la promoción de la actuación. Aun así, la legislación autonómica ha regulado, a través del planeamiento urbanístico, un plazo máximo para desarrollar y ejecutar el suelo e incluso en muchos casos un plazo supletorio en la propia legislación urbanística. A pesar de todo, las diferentes regulaciones autonómicas no determinan soluciones regladas ante eventuales incumplimientos de los plazos máximos de ejecución del planeamiento —a excepción de las sanciones previstas en Madrid—, sino que únicamente habilitan a la Administración para poder optar por un catálogo diverso de soluciones pero que, en la práctica, como acreditan los datos, no se aplican.

En la búsqueda de un mecanismo alternativo para garantizar la transformación del suelo urbanizable se ha partido de la premisa de que es necesario garantizar la máxima proximidad posible entre la planificación y su ejecución, pues se reduce la aparición de eventuales problemas debidos a factores externos —económicos, ambientales o políticos— y aumenta la seguridad de que la planificación se adecue correctamente a la realidad social y económica, reduciendo el riesgo de inviabilidad del planeamiento. Ahora bien, para ello son necesarias dos cosas: revisar el conjunto del suelo urbanizable actualmente no ejecutado y establecer, con vistas al futuro, mecanismos reglados que garanticen el impulso subsidiario ante el incumplimiento de la propiedad, con la modificación del planeamiento o bien la desclasificación del suelo transcurrido el plazo máximo para su ejecución.

Así, con carácter previo, es necesario llevar a cabo una identificación y revisión de todo el suelo urbanizable actualmente no ejecutado, garantizando su caducidad, para poder volver a clasificar aquellos sectores que sea necesario sin la carga de una mochila previa de suelo urbanizable no ejecutado de un planeamiento que ha resultado inviable. Es una solución que la actual legislación urbanística canaria contempla, con carácter potestativo, pero que debería permitir desclasificar el suelo no ejecutado de forma automática y sin riesgo indemnizatorio. Además, su simple previsión podría tener un efecto movilizador de suelo notable, pues muchos propietarios, ante la amenaza de desclasificación, verían un estímulo para su rápido desarrollo.

La revisión del actual suelo urbanizable debe ir necesariamente acompañada del mecanismo necesario para evitar que el problema vuelva a suceder en el futuro. La regulación, además, debe articular soluciones de naturaleza reglada y de aplicación automática que no dependan de la actividad administrativa que, como se ha demostrado, ha mantenido un papel extraordinariamente pasivo a la hora de controlar el seguimiento de la ejecución urbanística o de revisar su propio planteamiento. Aquí nos parece interesante la articulación de un mecanismo similar al previsto en el anteproyecto de la Ley de territorio de Cataluña, donde se regula que el suelo urbanizable no ejecutado en plazo se convierta automáticamente, de nuevo, en suelo no urbanizable.

Estos nuevos instrumentos, que deberían articularse sin perjuicio de la posibilidad de que la Administración optase por otras soluciones —como la venta forzosa de los terrenos, su expropiación o incluso modificar el sistema de gestión para una ejecución directa o indirecta por parte de la Administración—, permitirían garantizar una mayor proximidad entre clasificación y ejecución, evitarían la retención de suelo o su sobrevaloración económica, pero sobre todo crearían un incentivo claro para que la propiedad —pública o privada— impulsara la ejecución del suelo y con ello las previsiones del planificador urbanístico de desarrollar suelo asequible.

Finalmente, todo ello debe unirse a un papel más activo de la Administración autonómica que garantice la aplicación efectiva de estos mecanismos en aquellos municipios en que la dificultad técnica o política lo impida. Sea

mediante una ejecución subsidiaria, por inactividad municipal o por el incumplimiento de las obligaciones municipales en materia de vivienda, o bien a través de la concertación de estas actuaciones entre los ayuntamientos y la Administración autonómica.

Con estos nuevos instrumentos, perfectamente viables en nuestro marco constitucional y legal, no solo garantizaremos y dinamizaremos la ejecución de suelo urbanizable asequible, sino que también daremos cumplimiento a los mandatos constitucionales de asegurar el derecho a una vivienda digna y adecuada e impedir la especulación en relación con el suelo.