

VALENTÍN MERINO ESTRADA

Doctor en Derecho. Secretario de Administración Local,
categoría superior.

RICARDO RIVERO ORTEGA

Catedrático de Derecho Administrativo.

LA CRISIS DEL MUNICIPALISMO Y SU PROYECCIÓN SOBRE EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA: SOLUCIONES

1. PRESENTACIÓN. 2. LA OBSOLESCENCIA DEL MODELO DEL 85 Y LA CRISIS DEL MUNICIPALISMO.
3. LA PROYECCIÓN DEL BLOQUEO A LOS MUNICIPIOS EN EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA. 4. OTRAS
MANIFESTACIONES DE LA PARÁLISIS DEL MUNDO LOCAL. 5. EL BLOQUEO DEL DESARROLLO URBANO Y LA
RETROALIMENTACIÓN DE LA CRISIS. 6. EL IMPRESCINDIBLE DEBATE Y LAS SOLUCIONES INDICATIVAS.
7. BIBLIOGRAFÍA

Cómo citar/ Citation:

Merino Estrada, V. y Rivero Ortega, R. (2025)

La crisis del municipalismo y su proyección sobre el problema de la vivienda: soluciones.

Revista de Estudios Locales - CUNAL 288, 00-00

RESUMEN

En 1966, Fernando Albi denunciaba el vaciamiento del régimen local y la crisis del municipalismo, con el consiguiente perjuicio a la sociedad. En un contexto muy diferente y cuando se cumplen 40 años de la emblemática Ley de Bases del 85, la obsolescencia de un modelo inicialmente exitoso pero con reformas poco atinadas, la pérdida de las especificidades del régimen local y el deterioro de la autonomía municipal, nos conducen a una nueva crisis, que se manifiesta claramente en el problema de la vivienda. Los municipios podrían tener en sus manos la “solución básica”: ágil generación de suelo para construir vivienda nueva y equilibrar el mercado. Pero la creciente farragosidad y lentitud de los procedimientos y la inacción legislativa impiden que se cumpla eficazmente esta función municipal.

Este es el eje central del análisis, que culmina con propuestas de solución para abrir un debate que resulta necesario y urgente.

Palabras Clave: Gobiernos locales, Vivienda, urbanismo ágil, simplificación.

ABSTRACT

In 1966, Fernando Albi denounced the hollowing out of the local government and the crisis of municipalism, with the resulting harm to society. In a very different context, and on the 40th anniversary of the emblematic Basic Law of 1985, the obsolescence of an initially successful model, but with ill-advised reforms, the loss of the specificities of the local government, and the deterioration of municipal autonomy, lead us to a new crisis, clearly manifested in the housing problem. Municipalities could have the “basic solution” in their hands: rapid land generation to build new housing and balance the market. But the increasingly cumbersome and slow procedures and legislative inaction prevent this municipal function from being effectively fulfilled.

This is the central focus of the analysis, which culminates with proposed solutions to open a necessary and urgent debate.

Keywords: Local Government, Housing, agile urban planning, simplification.

1. PRESENTACIÓN

La enorme dificultad del acceso a la vivienda, especialmente para la juventud, es uno de los problemas sociopolíticos más importantes del momento, quizás el principal. Es un problema complejo y poliédrico que, para su solución, requiere diversas medidas estratégicas y operativas. Sin embargo, una cosa está clara: la raíz del problema está en el gran desequilibrio entre demanda y oferta que existe en el mercado inmobiliario español.

Tan claro como que la parálisis legislativa y las medidas populistas e intervencionistas de nuestros gobernantes no pueden ofrecer soluciones. La legislación debería impulsar decisiones menos condicionadas por las Administraciones estatal y autonómica, procedimientos administrativos más ágiles, planificación y gestión urbanística flexible, menos centralización y más confianza en los municipios.

Estamos convencidos de que los municipios podrían tener una buena parte de la solución en sus manos. Ellos manejan en último término el planeamiento de desarrollo y la gestión urbanística. Podrían, de forma ágil, poner a disposición de los promotores públicos y privados suelo suficiente para construir vivienda nueva e impulsar las tendencias al equilibrio del mercado y la contención de los precios. Estaríamos ante la base de las soluciones.

Ahora bien, si no cambian la normativa y el contexto político, no creemos que puedan hacerlo. Porque les asfixia la farragosidad y lentitud de los procedimientos. Porque los poderes estatales y autonómicos no confían en las políticas de proximidad ni en la eficacia de las estrategias descentralizadas. Pero también porque estamos abocados a una profunda crisis del municipalismo, que se proyecta sobre el conjunto de problemas sociales y, muy claramente, sobre los de suelo y vivienda.

Por ello, en este artículo analizaremos la crisis del municipalismo y la obsolescencia del régimen local, en conexión muy directa con el problema de la vivienda. Entre otras razones, hemos llegado a este punto porque las sucesivas reformas de la Ley de Bases del 85 nunca estimularon las intervenciones municipales en beneficio de las personas. Se proyectaron sobre aspectos organizativos, de gobernanza o -en la reforma de 2013- exclusivamente sobre la racionalización del gasto y el control financiero. Ninguna modificación de la legislación básica puso el acento en las necesidades de los vecinos, entre las que destaca la vivienda.

Vemos a continuación cómo la crisis del municipalismo se proyecta sobre el problema de la vivienda y sus posibles soluciones. La legislación que abre la crisis

impide o dificulta gravemente una intervención municipal rápida y efectiva para remediar la escasez edificatoria. La fiscalidad, la ralentización de los procedimientos y los problemas jurídicos asociados a la reforma de los planes han contribuido a incrementar los precios de la vivienda nueva, desincentivando la construcción e impactando en el mercado de vivienda usada y en el alquiler, que resulta casi imposible en las grandes ciudades.

La crisis del municipalismo tenemos que analizarla en todas sus dimensiones o, al menos, referirnos a ellas. Porque el impacto en el problema de la vivienda es el más visual y acuciante. Pero la crisis amenaza otros asuntos relevantes para la calidad de vida de los ciudadanos, entre los que se encuentran la seguridad y la vitalidad de muchos servicios públicos.

Veremos cómo la crisis de la vivienda realimenta la financiera y limita la efectividad de las intervenciones de los municipios españoles, bloqueando el círculo virtuoso del crecimiento del espacio urbanizado, la población, los servicios y los ingresos de los ayuntamientos. De hecho, esta situación se ha convertido en el principal cuello de botella del municipalismo en nuestro país.

Por último, consideramos urgente abrir un gran debate y proponer soluciones eficaces. Para afrontar los problemas, es preciso innovar, reinventar el modelo en su integridad, bajo el impulso de las propias instituciones municipalistas. Por ello, proponemos algunas soluciones indicativas y nos dirigimos, para compartirlas, no solo a la doctrina y a los expertos, sino también a los responsables que han de tomar las decisiones de cambio para cumplir sus cometidos y servir a la ciudadanía.

2. LA OBSOLESCENCIA DEL MODELO DEL 85 Y LA CRISIS DEL MUNICIPALISMO

En 1966, Fernando Albi, uno de los principales estudiosos del régimen local en España, alzó la voz contra la inadecuación de la normativa entonces vigente a las necesidades de los municipios. Sus profundas convicciones y el conocimiento real de la gestión de los municipios explican un pronunciamiento tan arriesgado, teniendo en cuenta el contexto político de aquellos tiempos, porque no dudó en exponer claramente su opinión.

Albi añoraba el espíritu del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, aprobado en 1924 y pronto olvidado en sus principales contenidos e intenciones. En su obra “La crisis del Municipalismo”, denunció el vaciamiento del régimen local, ya que, por varias

vías, el Estado sustraía competencias y poder de decisión a los municipios, su papel fundamental en la generación de condiciones óptimas para la vida de las personas (ALBI, 1966).

La penosa situación del autogobierno y de la autonomía local solo fue superada gracias a la Constitución de 1978 y a la posterior aprobación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985, que acaba de cumplir cuarenta años en vigor.

Al celebrarse las primeras elecciones municipales de la democracia, en 1979, los nuevos regidores se encontraron con pueblos y ciudades deteriorados y carentes de los más elementales servicios. Todo estaba por hacer. La agenda era muy fácil de diseñar y muy difícil de ejecutar, dada la escasez de medios. Pero el entusiasmo mueve montañas. En esos momentos, todo parecía posible para los ayuntamientos democráticos, decididos a emprender cualquier iniciativa que redundara en beneficio de sus vecinos. Una euforia de iniciativa, participación y transformación situó a los alcaldes y alcaldesas en la posición de legitimidad que les corresponde por derecho propio.

La legitimidad sigue estando ahí, pero el entusiasmo no tanto. Muchos políticos y gestores locales mantienen por inercia la impresión de que no sucede nada grave, de que todo va bien o regular. Pero aquellas personas con aspiraciones de servicio más avanzadas, que pretenden realizar proyectos transformadores y ambiciosos en sus entidades, que quieren que funcionen de manera más ágil, más eficaz y eficiente, no comparten ya esa visión complaciente.

Pero cuarenta años después, el modelo de 1985, inicialmente exitoso, está obsoleto. Y aunque el contexto social y político sea muy diferente al que vivió Albi, de nuevo estamos abocados a una crisis profunda del municipalismo, limitado y encorsetado para resolver eficazmente los problemas sociales, como el de la vivienda, e incapaz de regenerarse para diseñar el futuro.

La Ley de 1985 fue avanzada en su momento, con una clara filosofía autonomista y una técnica jurídica notable. Sirvió adecuadamente al desarrollo eficaz de las políticas municipales en España y tuvo una amplia repercusión en el exterior, al inspirar a muchos de los nuevos regímenes democráticos municipales de Iberoamérica.

Pero, muy tempranamente, su filosofía fue desvirtuada por mor de los cambios en el sistema de fuentes del derecho y el desapoderamiento de importantes potestades (PAREJO, 2025).

Una de las razones evidentes del deterioro del modelo del 85 y de su falta de vitalidad actual está, precisamente, en el hecho de que todas las reformas han sido desacertadas en su enfoque y en su alcance. No contribuyeron a fortalecer el papel de los municipios en su función de gestionar de forma integral las políticas de proximidad y mejorar la vida de las personas. Al no propiciar avances, favorecieron el retroceso.

El “Pacto Local” de 1999 vino precedido de un movimiento reivindicativo municipalista conocido como “G-7”, ya que aglutinaba a las siete ciudades españolas de mayor población. Reivindicaban un cambio en el régimen local, bajo un principio de diferenciación competencial, teniendo en cuenta la capacidad. En la propuesta elaborada en 1996 en Zaragoza, que presentaron al Gobierno, pedían -entre otras cosas- lo siguiente:

Competencia para la aprobación definitiva de cualquier instrumento de planeamiento, la gestión directa o compartida del dominio público estatal y autonómico; la inserción de planes de infraestructura en los respectivos planes generales de ordenación urbana; la innecesariedad de informes y autorizaciones previas ajenos al municipio en materia de licencias urbanísticas, así como la regulación de la reserva de espacios públicos para viviendas de promoción pública.

En 1997, el Gobierno de España rechazó estas demandas y remitió a los municipios del G-7 al “Pacto Local” que estaba comenzando a diseñarse.

El “Pacto Local” no cambió el estado de la cuestión. Abrió el acceso de las entidades locales al Tribunal Constitucional con un nuevo procedimiento en defensa de su autonomía, muy dificultoso por las restricciones de legitimación. No fue totalmente inútil, pero casi. Porque no mejoró para nada ni el modelo competencial ni la financiación.

Hemos querido recordar aquellas propuestas de reforma de 1996 porque, de haberse atendido, es evidente que actualmente sería muy distinta la fortaleza para contribuir a solucionar los problemas de suelo y vivienda.

La reforma de 2003 -Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Modernización del Gobierno Local- es conocida por haber introducido en la Ley del 85 el Título X: “Régimen de organización de los municipios de gran población”. Era la pretendida respuesta, tardía y jibarizada, a la reivindicación de una ley de grandes ciudades.

Se trata de un régimen **exclusivamente orgánico**, de aplicación a un número relativamente abierto de municipios grandes y medianos, no a las grandes ciudades, ya

que las dos mayores quedaban excluidas, al tener su propio régimen de capitalidad y carta. En realidad, ofrece más complejidad y cargas que beneficios, pues no implica ni más competencias ni mejor financiación.

Más interesante, aunque menos sonora, resulta la introducción de otro pequeño Título, el XI: “Tipificación de infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias”. Resolvía un problema de alcance a la potestad sancionadora y abría camino a una nueva tipología de normas locales, las ordenanzas reguladoras de la convivencia y la protección del espacio urbano.

Pero de los dos grandes problemas -competencias y financiación-, nada de nada.

La reforma del 2013 -Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local- provocó la modificación de mayor amplitud y calado de la ley del 85. El vector principal que guio la reforma fue la consecución efectiva de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de las entidades locales. El legislador no se planteó ni una actualización del modelo ni una reforma integral y coherente, que fortaleciera el régimen local español. Tan solo reformas concretas, con una perspectiva única: estabilidad y sostenibilidad. Lo de la “racionalización” del título debía entenderse como racionalidad “economicista”, única visión motora de esta reforma. Este enfoque condicionó los resultados.

La última reforma, de orden menor, es la operada por el **Real Decreto-Ley 6/2023**, que entró en vigor el 21 de diciembre de ese año. Dos asuntos casi anecdóticos, pero que revelan claramente la incoherencia, e incluso la frivolidad, con que se vienen efectuando las reformas locales en España: En el artículo 13 de la Ley, en lugar de exigirse una población mínima de 5.000 habitantes para constituir un nuevo municipio, ya solo serían 4.000. **La caprichosa rebaja bien pudiera interesar a algún socio del Gobierno que tenía en su cartera una casa entre los 4 y los 5.000.** ¡Qué poco respeto a un asunto tan serio del régimen municipal español! Otra, la pomposa creación para los municipios pequeños de las denominadas “formas de gestión colaborativas”, sin contenido ni regulación. Posiblemente para no dar cuenta del incumplimiento de presentar un Estatuto del Pequeño Municipio, al que más adelante nos referiremos.

Y mientras, el mundo local sigue a la espera de la reforma tan necesaria y reclamada (GALÁN, 2024).

En estos años, estudios y propuestas no faltaron. Destacaremos tan solo dos, muy significativas:

En el 2006, con ocasión del 25º aniversario de su fundación, la FEMP publicó un estudio titulado “La situación de los ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnósticos y propuestas en una perspectiva europea”. Resultan llamativas las coincidencias entre las circunstancias descritas en sus 242 páginas y la situación actual, tan similares.

En el diagnóstico global, se decía: *La evolución de los ayuntamientos viene marcada por un desajuste entre las funciones reales que asumen y la definición legal de su papel, por un sistema de financiación que no aporta los recursos necesarios para desarrollar plena y satisfactoriamente su misión, y por una legislación que limita su capacidad y su participación activa para promover la calidad de vida de los ciudadanos. Seguimos igual -o peor-, porque la sociedad es más dinámica y exigente.*

En 2005, el Ministerio de Administraciones Públicas había presentado su “Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local”. Un estudio muy completo y con pretensiones de modernidad, que debía sustentar la nueva Ley de Bases del Régimen Local. Entre otras afirmaciones interesantes, se decía: *Los ayuntamientos han dejado de ser organizaciones de rendimiento que actúan en un entorno simple y previsible, y han pasado a ser organizaciones estratégicas que han de dar respuesta a los efectos más inquietantes de la globalización, neutralizando sus amenazas y aprovechando las oportunidades que abre.* Suena muy bien, pero en el contexto normativo actual ya es difícil ofrecer rendimientos “simples” a los problemas sociales como la vivienda.

El Anteproyecto de la nueva “Ley de Bases del Régimen Local” de 2006 ni tan siquiera llegó a ser aprobado por el Consejo de Ministros como Proyecto de ley. Otro fracaso más de los intentos de reforma.

Tras tantas “reformas” fallidas, varios lugares comunes se suceden con frecuencia, proponiendo cambios en el régimen local. Los partidarios de las fusiones de municipios defienden esta medida, que suscita el comprensible rechazo del mundo rural. Casi todos los expertos coinciden en un punto: la mejora de la financiación. Pero esto siempre se dijo, y los avances son nulos. ¿Acaso no se puede hacer nada para remediar el declive del régimen local? Sí, pero debemos analizar de forma integral los problemas y las causas, buscando soluciones globales.

Otra de las causas importantes de la crisis del modelo del 85 es el vaciamiento del régimen local, al eliminarse las especificidades del mismo y legislarse sin respeto al “principio de diferenciación”.

Hasta hace no mucho tiempo, el conjunto ordinamental del régimen de municipios y provincias incluía normas de procedimiento, de contratos, de gestión de servicios

públicos e incluso de recursos humanos, diferenciadas respecto a las aplicables a otras administraciones públicas. Se han ido eliminando, para someter a las entidades locales a la normativa común de procedimientos, contratos, etc. Se eliminaron los reglamentos propios de procedimiento, con especialidades en materia de abstención, remisión, régimen de invalidez de los actos y otras.

Estos procesos desdibujaron la esencia del régimen local y son muy perjudiciales, sobre todo para los pequeños municipios, que siempre son los grandes olvidados. Pondremos dos ejemplos, que se refieren a la gestión de servicios públicos.

El régimen local español siempre tuvo una amplia gama o serie de formas de gestión de los servicios públicos, específicas y bien adaptadas. Pero en los últimos años se acentuó la integración de los modos de gestión en el marco del derecho común administrativo.

De un lado, las formas de gestión directa experimentan una “lofagización” (por imitación de la LOFAGE), respetándose una escasa relación de mínimas “especialidades” en el artículo 85 bis.1 de la Ley de Bases.

De otro, las formas de gestión indirecta desaparecen como tales de la Ley de Bases, que se remite sin más a la *legislación de contratos del sector público*. La concesión de servicio público o la sociedad de economía mixta, reguladas en la Ley de Contratos del Sector Público, pueden servir para la gestión de los servicios de grandes municipios, pero no para los pequeños. Para ellos, la sucesiva eliminación del “arrendamiento de servicios” supone un perjuicio. Pero el legislador, en general, ni sabe ni quiere saber lo que ocurre en el mundo rural.

Con la entrada en vigor de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, y la derogación expresa del artículo 87 de la Ley de Bases, una figura de origen local y de tanta utilidad para la prestación conjunta de servicios perdió sus especificidades. Los grandes consorcios “locales” de extinción de incendios o de recogida y tratamiento de residuos no desaparecieron, pero estas reformas no les ponen las cosas fáciles.

3.

LA PROYECCIÓN DEL BLOQUEO A LOS MUNICIPIOS EN EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

Considerando los numerosos análisis sobre el problema de la vivienda en España, enfocados desde las más variadas perspectivas. Sorprenden las escasas referencias al papel de los ayuntamientos.

Puede que esta escasa atención al municipalismo sea consecuencia del enfoque intervencionista y centralista de quienes, en lugar de legislar para que se disponga de suelo edificable, pretenden solucionar el problema con una macroempresa estatal de vivienda. Puede que no piensen en quién les va a gestionar el suelo, si no cuentan con las comunidades autónomas ni con los ayuntamientos. Por cierto, el recurrente enfrentamiento entre Gobierno de España y comunidades autónomas también contribuye a que los ayuntamientos aparezcan en un lejano plano.

Pero otra causa que contribuye a no valorar el papel de los municipios es que se pone el acento en aspectos importantes del problema, pero que no son el factor clave. Aun así, en estos aspectos colaterales también es importante el papel municipal.

Es el caso de las viviendas de uso turístico, fenómeno al que quizás se está concediendo un énfasis desproporcionado y del que mucho se habla, pero son los ayuntamientos los que actúan, mediante ordenanzas. (ÁVILA, 2024).

Por supuesto que esta nueva realidad urbana merece una respuesta de los poderes públicos, traducida en regulación, control y sanciones si no se cumplen las normas. En nuestra opinión, sin embargo, no agota la complejidad causal que explica el incremento de la presión por los usos del espacio en determinadas zonas de los núcleos urbanos. Así como edificios completos, antes destinados a uso residencial, se han transformado en alojamientos turísticos, también se están produciendo otras transformaciones relacionadas con el uso de locales comerciales, convertidos en viviendas a pie de calle.

El fenómeno turístico no es, pues, la única deriva extrema de la insuficiencia aguda de la oferta de vivienda para comprar o alquilar. Otras realidades sociológicas, muy preocupantes, se observan hace años: personas trabajadoras que residen en viviendas móviles o precarias; ocupación de lugares públicos ante la ausencia de alternativas; proliferación de casas prefabricadas por la sobrecarga de trabajo de las empresas de construcción o reformas; conflictos crecientes entre inquilinos y propietarios por la subida de los precios de los alquileres, etc.

Todos estos factores críticos afectan de un modo u otro al núcleo duro de las competencias municipales enunciadas en el artículo 25 de la Ley del 85. Si el cometido de los ayuntamientos incluye realizar las actividades y prestar los servicios que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de su comunidad vecinal en el marco de la ley, es difícil encontrar una demanda o expectativa más inmediata para la vida en un lugar que un lugar para vivir.

Ante el crecimiento extraordinario de los precios por la escasez de oferta, la imagen de grúas en las ciudades y de expedientes para tramitar suelo en los ayuntamientos debería ser tónica general, pero no lo es. Porque la gran mayoría de regidores locales coinciden en la necesidad de actualizar el régimen local, pero apenas han modificado su propia normativa urbanística para contribuir a la solución del problema, ni mejorado sus procedimientos para agilizar los procesos. Ni los planes generales, ni el planeamiento de desarrollo están siendo objeto de generalizadas revisiones o modificaciones, lo que sería imprescindible en el contexto actual.

Los gobiernos locales intentan atender a sus vecinos y ejercer sus competencias en función de las capacidades de que disponen, que -como decíamos en el apartado anterior- cada vez son menos. La mayoría se centran en los servicios obligatorios que deben atender, según su población. Los más pequeños, apenas llegan a lo esencial, y eso gracias al imprescindible apoyo de la cooperación provisional. Los de mayor tamaño afrontan otros problemas propios de sus características. Pero algo parecen tener todos en común: no disponen de recursos suficientes para cumplir el mandato que aún aparece escrito en el artículo 25 de la Ley de Bases del 85, no al menos en lo que se refiere al problema de la vivienda.

Quizás esta impresión obedezca al decrecimiento de los medios disponibles para cumplir con su cometido: menos efectivos cualificados de personal; una hacienda cada vez más comprometida y trabas jurídicas crecientes, que pueden haber mermado las posibilidades de intervención e impulso en la gestión de políticas públicas.

La falta de consideración de los legisladores estatales y autonómicos hacia las necesidades de los municipios agrava esta situación. Se proyecta sobre todas las funciones y competencias municipales, constituyendo un factor determinante de la crisis del régimen local, pero tiene un efecto especialmente perverso en el tema de la vivienda. Se han aprobado leyes de vivienda, pero no los cambios en la legislación urbanística. Las regulaciones se han proyectado en cascada, sesgando las intervenciones de todos los poderes públicos hacia cuestiones concretas de carácter colateral (alojamientos turísticos, subida de precios del alquiler en zonas tensionadas...), sin poner el foco en el objetivo principal, que debería ser impulsar la construcción de cientos de miles de viviendas, para equilibrar el mercado.

Si ponemos el acento en este vector principal, aún nos aparecerá mucho más claro el importantísimo papel de los municipios.

Según el Informe sobre Vivienda del Banco de España 2024, el déficit acumulado era de 450.000 viviendas, y tendente a crecer, porque la producción estimada anual es de unas 100.000 viviendas, inferior al crecimiento de los hogares. El problema

está en la escasez. Es el factor que actualmente hace crecer los precios, no una burbuja de crédito, dice el Banco de España, que asegura que el *principal riesgo estructural* está en una oferta *muy lenta e inelástica*. También asegura que *la vivienda se está encareciendo donde más gente quiere vivir y menos suelo hay para construir*. Por ello, su **primera propuesta es la siguiente: Agilizar suelo urbanizable y reducir trabas administrativas**. Propone como cuestión estratégica un cambio del modelo: incentivos, colaboración público-privada y agilidad urbanística. Esto último es una medida fundamental para el Banco de España, que ya en su Informe 2023 decía: *Es imprescindible profundizar en la simplificación y agilización de la gestión administrativa de estos procesos (suelo listo para edificar) y aumentar la coordinación entre los actores responsables*.

No sabemos si el Gobierno de España tiene clara esta cuestión, pero sí es importante para la Comisión Europea, que considera que las soluciones al problema de la vivienda pasan por actuar sobre la fiscalidad y por la **simplificación y agilización administrativa**, para generar rápidamente suelo en condiciones de edificar.

La oferta ágil y suficiente de suelo depende del ordenamiento urbanístico, es decir, de la legislación aplicable y del planeamiento municipal (FERNÁNDEZ, 2024). También de la gestión y el control, exclusivamente municipal.

El papel de los ayuntamientos es, pues, determinante, pero está condicionado por la legislación estatal y autonómica, así como por los factores críticos antes mencionados.

En los últimos años se ha legislado sobre vivienda insistiendo en propuestas que no han corregido las tendencias, sino que, quizás, han agudizado la contracción de la oferta, al verse esta amenazada por regulaciones que condicionan precios, usos y destino. Se enfatiza una función social de la propiedad con propuestas innecesariamente exacerbadas, que provocan efectos negativos (ARNÁIZ, PONCE, VAQUER, 2016).

Más importante es la parálisis legislativa en materia de urbanismo, porque afecta al núcleo duro del problema: la falta de suelo disponible y la agilización de los procesos de edificación.

Llegados a este punto, tenemos que comentar el intento y fracaso de la modificación de la Ley del Suelo, sus efectos y posibles soluciones.

El Boletín Oficial de las Cortes Generales publicó el 5 de abril de 2024 el Proyecto de Ley por el que se hubiera modificado, de haberse aprobado, el Texto Refundido

de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. Una reforma legal dirigida a corregir los efectos de la anulación de los planes urbanísticos y la consideración de su invalidez como nulidad de pleno derecho, por asimilación a los reglamentos.

No es frecuente encontrar en las leyes consideraciones teóricas como las que se expresan en la Exposición de Motivos de este texto, que se pronuncia sobre cuestiones doctrinales relativas a la naturaleza de los instrumentos de planeamiento y los tipos de invalidez, así como las consecuencias diversas de la nulidad o la anulabilidad.

En cuanto al contenido, algunas medidas parecían oportunas: el régimen indemnizatorio para la privación de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización; la regulación que permite cancelar la carga que supone la constancia registral de derecho de reversión y afectación, con carácter general, de terceros al cumplimiento de las obligaciones resultantes del expediente de beneficios y cargas; el plazo de caducidad para finalizar las obras de urbanización; el cambio del sentido del silencio en licencias sobre viviendas de protección pública (un cambio menor, pero de gran calado práctico y que no debía quedarse a medias. ¿Por qué no cambiar el sentido del silencio en todas las viviendas?).

Ahora bien, sin restar valor a las medidas, debemos decir que apenas afectan al asunto nuclear: cómo lograr la suficiente flexibilidad en el planeamiento urbanístico. Debería plantearse cómo hacer que la modificación del planeamiento sea mucho más ágil, y también atender a otros contenidos, que señalaremos en el último apartado.

Aun considerando un cambio limitado, y quizás insuficiente, la gran mayoría de alcaldes y alcaldesas de nuestras ciudades estaban a favor de que se aprobara el texto de la reforma. Pero, por razones de todos conocidas, la votación en el Congreso fue negativa.

Esta oportunidad perdida será muy difícil de recuperar en la presente legislatura, orientada ya en su fase final por un grado de polarización política insalvable. Y en esta situación, es necesario preguntarse si alguna de las medidas, y otras similares, precisan de una ley estatal. Qué pueden hacer las comunidades autónomas y qué pueden hacer los ayuntamientos.

Recientemente, algunas comunidades autónomas -pocas- están legislando y adoptando medidas en un sentido a nuestro juicio acertado. Otras tienen normativa reguladora del planeamiento interesante, pero desactualizada, ya que procede de

principios de siglo. Algunas de las más afectadas por el problema de la vivienda no están haciendo nada.

Lo más inmediato: el 1 de noviembre de 2025, el BOE publica la Ley 4/2025, de 18 de julio, de actuaciones urgentes destinadas a la obtención de suelo mediante proyectos residenciales estratégicos en las Illes Balears. En la Exposición de Motivos, se dice que *existe una escasez de disponibilidad de suelo urbanizado por motivos de lentitud en la tramitación*. Aporta soluciones a través del mecanismo de “proyectos estratégicos”, cuyo alcance se verá en un futuro inmediato.

En el año 2024, la Comunidad de Madrid actualizó su legislación urbanística a través de dos leyes:

- La Ley 3/2024, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida.
- La Ley 7/2024, de medidas para el desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio.

Ambas introducen modificaciones concretas a la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. La primera reduce cargas urbanísticas innecesarias para agilizar la construcción de viviendas de protección pública. En la segunda, se adoptan medidas para agilizar la construcción de viviendas en general, como permitir solicitar las licencias desde la aprobación provisional de la reparcelación.

Pero lo más importante es que la Comunidad de Madrid ha puesto en marcha la aprobación de una nueva ley integral del suelo, que *permitiría a los municipios adaptar su planeamiento a la realidad social del momento, garantizando la agilización de la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, simplificando su elaboración y mejorando la coordinación entre administraciones*.

En este mes de octubre finalizó la información pública previa del Anteproyecto de Ley del Suelo y Ordenación del Territorio.

En el orden ejecutivo, el Gobierno de la Comunidad de Madrid está poniendo en marcha una iniciativa aprobada por Decreto, “Aceleradora Urbanística de la Comunidad de Madrid”, para agilizar la tramitación de los instrumentos de planeamiento. Entre diversas medidas, contempla la declaración de “especial relevancia”, facilitando la tramitación urgente o preferente.

En cuanto a los ayuntamientos, a pesar de las limitaciones, tienen que activarse y adoptar medidas de este tipo. Porque la sola queja no aporta soluciones y porque los márgenes de decisión, a veces, no son tan exigüos como parece.

4.

OTRAS MANIFESTACIONES DE LA PARÁLISIS DEL MUNDO LOCAL

La obsolescencia del modelo del 85 y la crisis, al proyectarse sobre el problema de la vivienda, ofrecen su cara más visible y preocupante, sobre todo en las grandes ciudades. Pero la parálisis relativa de la vitalidad municipalista afecta a otros muchos ámbitos y amenaza de riesgo a servicios muy importantes y, en general, al crecimiento hasta ahora constante del nivel de vida en pueblos y ciudades.

Un primer problema de fondo se localiza en **la merma real de competencias**, debido al gradual abandono de los propósitos del artículo 25 de la Ley de Bases del Régimen Local. La cláusula general de atribución de facultades para promover las mejores condiciones vitales no está dando lugar a particulares ventajas. Algunas de las competencias recogidas en el apartado segundo no son objeto de políticas públicas decididas por parte de los gobiernos locales.

Todas las reformas, lejos de solucionar las deficiencias iniciales del modelo competencial, las han agudizado.

Una de las deficiencias destacadas del modelo inicial era el excesivo uniformismo. En lo sustancial, todos los municipios podían tener las mismas competencias. Los pequeños tenían competencias -por ejemplo, de disciplina urbanística-, sin capacidad para ejercerlas. Por el contrario, las grandes ciudades disponían de capacidad suficiente para desarrollar competencias importantes, por ejemplo, en materia de educación o sanidad, que en absoluto se les reconocían (MERINO, 2005). Tras el fracaso ya relatado del G-7, las reformas agudizaron el problema.

En el modelo español existía un desequilibrio interno entre distintos ámbitos de materias competenciales. Competencias relativamente altas en urbanismo y “para todos”, mientras que existía una carencia total de competencias en materia de regulación y promoción de la actividad económica. Las reformas no lo han solucionado, sino todo lo contrario. La de 2013 introdujo otro desequilibrio más, entre “medio ambiente urbano” y “protección del medio natural”, esta última retenida por las comunidades autónomas. Como si los municipios no tuvieran un rico patrimonio natural.

Las ciudades tienen que disponer de competencia plena para regular y promover en su término municipal todo tipo de actividades económicas. Esto tiene en la actualidad una dimensión estratégica esencial (RIVERO/MERINO, 2014).

La realidad es que algunas ciudades están ejerciendo estas competencias -sobre todo las de promoción de la nueva economía del conocimiento- a través de sus Agencias de Innovación y Desarrollo Económico. Se apoyan, inteligentemente, en la única competencia que en la reforma de 2013 se adicionó al artículo 25.2: promoción del uso de las nuevas tecnologías. Pero lo hacen sin reconocimiento a efectos de financiación. También deberían hacerlo en el desarrollo de sus competencias urbanísticas (RIVERO/MERINO, 2016).

En materia de políticas y servicios sociales, la competencia debería ser plena, al menos en las grandes ciudades. Como sabemos, la reforma de 2013 redujo el alcance de la competencia propia. Todos los servicios se desarrollan, pero con el correspondiente déficit financiero, pues las reglas del artículo 27 de la Ley de Bases nunca se cumplen adecuadamente.

Un segundo problema, en el mismo ámbito, afecta a **los servicios públicos locales**.

Establecer como prioridad el cumplimiento de los servicios mínimos obligatorios del artículo 26 de la Ley de Bases no parece una mala idea. Pero las reformas no han sido coherentes.

En la reforma de 2013, el Proyecto de Ley situaba su cumplimiento en condiciones de calidad como requisito para ejercer la iniciativa del artículo 7.4, pero en la tramitación desapareció y fue sustituido por el mantra de la estabilidad y sostenibilidad financiera.

Los servicios mínimos de obligada prestación son una institución centenaria del régimen local español, que ha cumplido un papel muy importante como garantía de un mínimo competencial, como factor para priorizar las políticas y como factor igualitario entre ciudadanos, con independencia del tamaño y recursos del municipio donde vivan. Pero todas las instituciones pierden valor si no se actualizan y acompañan al tiempo. En cuarenta años, seguimos sustancialmente con los mismos tramos de población y casi los mismos servicios. Una vez más, las reformas han pasado del asunto, y se necesita una seria actualización en todos los aspectos.

Ya nos referimos a los cambios en las formas de gestión, con la desaparición de algunas figuras útiles y la pérdida de peculiaridades locales. Los perjuicios reales en los servicios son importantes.

Además, algunos servicios determinantes para la calidad de vida ciudadana están quedando obsoletos o responden a modelos en su día útiles, pero que demandan cambios importantes.

Un tercer asunto, este en el ámbito de los recursos, afecta al **personal**. Los municipios se quejan de la **falta de efectivos** por las restrictivas **tasas de reposición vigentes, muchos años** y la insuficiencia de los relevos. Las carencias son evidentes. Pero también es cierto que las necesidades cambian con las tecnologías y la modernización de los sistemas. Es preciso reconocer una corresponsabilidad entre los legisladores y los propios directivos -políticos y gerenciales- locales. Ambos deben cooperar para ajustar las plantillas a las necesidades y atraer talento hacia el mundo local.

Finalmente, debemos hacer referencia a la situación agravada en la que se encuentran los pequeños y medianos municipios por el incumplimiento, una vez más, de la aprobación de “su” Estatuto (RIVERO, 2024). No es solo una cuestión de servicios o, mejor dicho, de calidad de los servicios, sino que existe un abandono total que afecta incluso a la propia gobernanza y al Estado de derecho, por la inexistencia de una *garantía de los servicios de Secretaría e Intervención en los municipios de menos de 1.000 habitantes*, como dice la Ley de Bases.

5. EL BLOQUEO DEL DESARROLLO URBANO Y LA RETROALIMENTACIÓN DE LA CRISIS

Aún no podemos decir que las entidades locales españolas se encuentran en situación financiera crítica. No existe una situación de deuda, en general, preocupante, ni déficits excesivos o problemas de financiación agudos. Algunos municipios están más endeudados, otros comienzan a precisar ajustes y, en fin, algunos tienen holgura suficiente, cada vez menos.

Los municipios se quejan, con razón, de la falta de interés por la actualización del modelo de financiación local de nuestros gobernantes, que ya ni siquiera convocan a la Comisión Nacional de la Administración Local para abordar los asuntos más urgentes.

Las perspectivas, sobre todo a partir de 2027, son peores, porque a la reanudación de la regla de gasto, que hará notar sus efectos con las necesarias medidas de ajuste, se unirá el cada vez mayor incremento de los costes de los servicios y el fin de los fondos Next Generation.

El elevado coste de algunas actividades y servicios presiona fuertemente a las haciendas municipales. Esta tendencia no parece que vaya a moderarse en los próximos años.

Todos los análisis de costes en las grandes ciudades revelan que la Policía Municipal es la función con el coste más elevado. El modelo de Policía comunitaria y de proximidad que se implantó hace veinte años tiene efectos positivos, pero también es cierto que asume muchas funciones que antes no correspondían al ámbito local. Es un modelo costoso y no se reciben compensaciones. Esto tiene que cambiar.

Otro servicio que pesa mucho en los costes es el transporte. El gasto se incrementa, al tiempo que se reducen los ingresos y las subvenciones o aportaciones estatales o autonómicas. Es un círculo vicioso que tiene que romperse, en el contexto de políticas de movilidad sostenible y con la cooperación de todas las administraciones.

Los costes de los servicios sociales también se incrementan de forma acentuada y las aportaciones de las comunidades autónomas no se corresponden. Además, sigue sin resolverse la coordinación efectiva con los servicios sanitarios básicos, tan importante, y que contribuiría a una mayor eficiencia de ambos servicios, unos mayoritariamente municipales, otros autonómicos.

En general, la gratuidad de diversos servicios debería ser revisada, no tanto por motivos económicos -que también-, sino por cuestión de apreciación y valoración ciudadana.

Sobre este panorama financiero, no dramático pero sí preocupante, impacta en la parálisis urbanística y de edificación.

El bloqueo del urbanismo de la construcción de viviendas tiene una consecuencia principal y más grave, que es impedir el acceso a la vivienda de las personas, con el consiguiente sufrimiento. Pero no es la única. También cercena el desarrollo del tejido urbano, frena el crecimiento de la población, dificulta la gestión de los servicios de calidad y merma los recursos municipales.

El urbanismo no puede entenderse de forma prioritaria como una forma de ingresos. Ese tipo de enfoque ya fracasó con la caída de la economía del ladrillo en la crisis de 2007. Pero también es cierto que los ayuntamientos necesitan recursos para desarrollar el crecimiento y los servicios de calidad.

Si no se construye, no se dispondrá de suficiente Patrimonio Municipal del Suelo y no se tendrán recursos para gestionar ni el crecimiento urbano ni los servicios. Otro círculo vicioso que tiene que romper -y romperá-, si se toman las medidas adecuadas.

6. EL IMPRESCINDIBLE DEBATE Y LAS SOLUCIONES INDICATIVAS

El problema de la vivienda requiere intervenciones urgentes. Pero no olvidemos que, con frecuencia, lo urgente nos impide ver lo importante. Las medidas tienen que situarse en un plan reflexivo, global e innovador.

Es necesario reconocer el importantísimo papel que tienen que desempeñar las entidades locales y, a partir de esta premisa, reforzar sus capacidades de intervención, en un contexto general de reinversión del modelo municipalista, autonomista y enérgico del 85.

Debemos recuperar un régimen local que diferencia las necesidades de gestión de los ayuntamientos y diputaciones de las que corresponden a otros niveles de gobierno. Es preciso considerar en las normas y en las relaciones interadministrativas la inmediatez que precisan muchas intervenciones en el nivel más próximo a las personas, que es donde surgen las demandas acuciantes y donde la respuesta o es rápida o no es nada.

Son necesarias leyes que permitan a los ayuntamientos ejercer sus competencias, que no dificulten sus procesos de decisión, con la excesiva carga de informes, trámites innecesarios e intervenciones tutelares.

El régimen local debe recuperar su especificidad en todo cuanto sea posible. Deben reconocerse competencias efectivas y no condicionadas a los municipios en todos los ámbitos de políticas de proximidad. Además, en momentos difíciles se debe confiar y delegar. Desde la proximidad, los municipios definen mejor los problemas y adoptan más rápido y con más eficiencia las soluciones. Cuanto más amplio sea el conjunto de políticas públicas que se les confíen, más eficiente será el sistema político-administrativo en su conjunto. Fortalecer el municipalismo interesa a todos y beneficia a la ciudadanía.

En todos los procedimientos -pero especialmente en el planeamiento, la gestión y la disciplina urbanística-, deben aplicarse técnicas de simplificación, desburocratización y descarga burocrática. Es fundamental.

Los tiempos de ejecución de proyectos clave para la ampliación de la oferta de viviendas, por ejemplo, son inasumibles. Las dilaciones y retrasos en la reforma o modificación del planeamiento, en las reclasificaciones de suelo, modificaciones

de densidades, tramitación de licencias, etc., están haciendo mucho daño, porque agudizan el desequilibrio del mercado e incrementan los precios, haciendo imposible el acceso a la vivienda.

Los ayuntamientos pueden agilizar y facilitar los procesos. Pero requieren normas adecuadas, apoyo y confianza.

7. BIBLIOGRAFÍA

ALBI, F. (1966). *“La crisis del municipalismo”*. I.E.A.L.

ARNÁIZ RAMOS, R. / PONCÉ SOLE, J. / VÁZQUEZ CABALLERÍA, M. (2016). *“Propuestas jurídicas para favorecer el acceso a la vivienda”*. Ed. Fundación Coloquio Jurídico Europeo.

ÁVILA, C. (2024). *“El régimen de las viviendas de uso turístico”*. Aranzadi.

FERNÁNDEZ, T. R. (2024). *“La evolución del ordenamiento urbanístico español y su incidencia en el precio de la vivienda”*. El cronista del Estado de Derecho nº 115.

GALÁN, A. (2024). *“Y mientras, el mundo local sigue a la espera de la reforma que reclama”*, en Estudios sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local con motivo de su X aniversario.

MERINO ESTRADA, V. (2005). *“El sistema competencial de las entidades locales”*, en Revista de Estudios Locales – CUNAL nº extra monográfico dedicado a la Reforma del Gobierno local en España, pp 41-52.

PAREJO ALFONSO, L. (2025). *“La filosofía del régimen local básico de 1985 y su temprana, parcial, pero decisiva desvirtuación”*, en Nº monográfico de Cuadernos de Derecho Local sobre 40 años de la Ley de Bases del 85. FDGL.

RIVERO ORTEGA, R. / MERINO ESTRADA, V. (2014). *“Innovación y gobiernos locales: estrategias innovadoras de ayuntamientos y diputaciones en un contexto de crisis”*. INAP.

RIVERO ORTEGA, R. / MERINO ESTRADA, V. (2016). *“Innovación, Smart cities y administración electrónica aplicada al urbanismo”*, en El Derecho a la Ciudad y el Territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé i Prunés.. Instituto Nacional de Administraciones Públicas – INAP. p.p. 791-804.

RIVERO ORTEGA, R. (2023). *"El Estatuto de los pequeños municipios"*, en Repensar el Gobierno Local: perspectivas actuales. Tomás Font y Llovet (Director), pp. 139-150.

RIVERO ORTEGA, R. (2025). *"El Fuero de Brañoseira: origen e inspiración del gobierno local español"*, en Fuero de Brañoseira. Estudio y edición crítica. JCyL, pp. 295-313.

VAQUER CABALLERÍA, M. (2025). *"La vivienda como función social y la rentabilidad como contenido esencial de la propiedad"*, en Teoría y Realidad Constitucional nº 55.