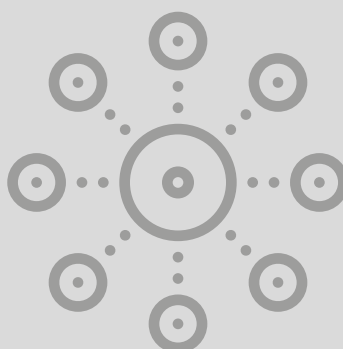


# **Autonomías y segunda descentralización: cohesión territorial y vertebración de España**

**#PapelesdeReforma**

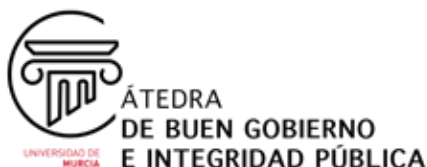


# Autonomías y segunda descentralización: cohesión territorial y vertebración de España

#PapelesdeReforma

**España**  
Juntos Sumamos

En colaboración con:



## Coordinación:

• **Gabriel Moreno González**

Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura.

## Miembros:

• **Ana Torrecillas Martínez** Investigadora en Derecho Constitucional de la Universitat de València.

• **José Luis Domínguez** Investigador en Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca.

• **Ignacio Durbán Martín** Profesor de Derecho Constitucional de la Universitat de València.

• **Juan Barroso Márquez** Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura.



## Índice

---

|    |   |
|----|---|
| 5  | <b>1. Un marco constitucional renovado para la cohesión territorial</b>   |
| 8  | <b>2. La necesaria segunda descentralización: el papel de los municipios y de su relación con las Comunidades Autónomas</b> |
| 10 | Reformas propuestas   |
| 11 | <b>3. La problemática de la fragmentación de la planta local y de las Diputaciones Provinciales Anexos</b>                  |
| 15 | Reformas propuestas   |
| 16 | <b>4.-La necesaria solidaridad territorial</b>  |
| 18 | <b>5.-La reforma de la financiación local y autonómica para una mejor vertebración de España: el reto demográfico</b>       |
| 19 | Reformas propuestas   |

## RESUMEN EJECUTIVO

- Con la presente reflexión los autores, todos jóvenes procedentes de diversas universidades y regiones de España, pretenden contribuir al debate general sobre la necesidad de reformar nuestro modelo de articulación territorial para avanzar en la cohesión interna del país y en la lucha contra las desigualdades entre regiones que actualmente se producen, al tiempo que consideran la citada reforma como la vía más prudente y realista para adaptar el sistema de distribución vertical del poder a las exigencias actuales tras más de cuarenta años de experiencia democrática y autonómica.
- De este modo, se hace un repaso somero por los aportes que en materia territorial la mejor doctrina española ha venido realizando desde el inicio mismo de la andadura democrática, incorporando a los mismos la visión municipalista de una segunda descentralización hoy inacabada o, directamente, no emprendida. Nuestra pretensión ha sido no solo ligar las problemáticas constitucionales de la articulación territorial con la España autonómica, sino también con la de los municipios y provincias, muchas veces olvidados en lo que a su correcta cobertura jurídica e institucional se refiere.
- En la contribución se abordan posibles y deseadas mejoras en la definición del reparto constitucional de competencias autonómicas y locales, la urgencia de abordar un nuevo sistema de financiación que también incluya a los municipios y sus necesidades, el refuerzo de la autonomía local y el posible estudio de técnicas o mecanismos que ayuden a superar la excesiva fragmentación de sus entes (España cuenta con 8131 municipios, la mayoría con muy poca población), la aclaración definitiva del papel y atribuciones de las Diputaciones Provinciales y de su relación tanto con los municipios como con las Comunidades Autónomas o, por último, los instrumentos de solidaridad interterritorial que puedan ser creados, mejorados o profundizados para buscar y conseguir la ansiada cohesión y vertebración que la propia Constitución mandata y desea.
- El conjunto de propuestas no es un catálogo cerrado, sino una invitación constante al debate abierto y la reflexión serena, intentando poner el foco en un largo plazo demasiado oculto u olvidado en los debates políticos actuales por la premura, la instantaneidad y el cortoplacismo inherente a los ciclos electorales, la naturaleza misma de la comunicación social actual y la intensidad de los cambios operados en el foro público y ciudadano durante los últimos años.

## 1. Un marco constitucional renovado para la cohesión territorial

La idea de reformar el título VIII de la Constitución de 1978, esto es, el que lleva por rúbrica «De la organización territorial del Estado», no suscita a estas alturas reacciones de extrañeza o desconcierto por parte de nadie. Y es que, tras más de cuarenta años de vigencia, éste presenta claros síntomas de desgaste y, lo que es peor, de haber sido desbordado en gran medida por muchos de los acontecimientos —jurídicos y políticos— que han jalonado el desarrollo del proceso autonómico.

La Constitución, debido al contexto en que fue elaborada, dejó en la inconcreción, omitió o remitió al ulterior desarrollo normativo muchos elementos esenciales del modelo territorial. Ello permitió que, en las dos décadas iniciales, el conjunto del sistema autonómico alcanzase un grado notable de descentralización. Sin embargo, desde entonces, éste funciona con defectos estructurales graves pues, más allá de la mera descentralización, no parece haber alcanzado un funcionamiento coherente e integrado de las diecisiete comunidades autónomas con el Estado. Contamos con un modelo territorial que se ha venido construyendo, esencialmente, desde la legislación y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional —no en vano se ha hablado con frecuencia de la existencia de un «Estado autonómico jurisdiccional»— y esta forma de configuración del sistema, a menudo errática, ha generado notables insuficiencias y problemas de articulación. En suma, la Constitución de 1978, que fue útil para impulsar la descentralización política, no ofrece ya el marco de referencia necesario para organizar el funcionamiento del modelo de Estado que permitió crear. En este contexto, episodios como el «procés» catalán no serían sino la punta de un *iceberg* de carencias y disfunciones que aquejan al modelo territorial en su globalidad y que demandan soluciones de conjunto.

Son numerosas las voces que no esconden su preocupación al respecto y han instado, en repetidas ocasiones, a actuar para poner remedio a esta improrrogable situación. En este sentido, han sido múltiples las propuestas de reforma formuladas desde el ámbito académico, pero también han sido frecuentes los informes provenientes de la sociedad civil (elaborados por fundaciones, asociaciones o comités de expertos constituidos *ad hoc*) e, incluso, las iniciativas de ámbito estrictamente institucional (piénsese, sin ir más lejos, en las aportaciones a este respecto del Gobierno de la Comunitat Valenciana). A todo ello se han sumado, adicionalmente, declaraciones, manifiestos y programas de diversos partidos políticos. No es, por lo tanto, ni una demanda minoritaria ni —aún menos— extravagante proponer la revisión de una parte tan sustancial de nuestra Constitución con el propósito de subsanar sus carencias, enmendar sus desaciertos y descargarla de normas transitorias cuya vigencia está agotada.

El riesgo de ignorar tales problemas es, qué duda cabe, muy elevado pues, como muchos especialistas han venido advirtiendo en los últimos años, la obstinada resistencia a reformar nuestra Constitución —y, muy en particular, su título VIII— abocará al Estado de las autonomías a convertirse en un cosmos de privilegios y situaciones particulares de raigambre medieval donde las políticas unitarias serán de imposible

implementación. Y es que el modelo territorial español no debería seguir construyéndose —o quizás sería más oportuno decir «destruyéndose»— a partir de las reivindicaciones y anhelos que, sin una perspectiva de conjunto y al margen de los intereses globales, plantean recurrentemente de forma sectorial los territorios que lo integran con el propósito de quedar —como si del *land rush* de Oklahoma de 1889 se tratase— lo mejor posicionados posible en terrenos como el competencial o el financiero.

No es este, desde luego, el lugar para hacer recuento de los múltiples aspectos involucrados en el debate sobre la reforma del título VIII —y disposiciones a él conexas— de la Constitución, pero sí para hacer sucinta mención de los consensos —más académicos que políticos, ciertamente— que se han ido fraguando en torno a determinados temas clave. Así pues, aligerando mucho los contenidos de un asunto que progresivamente ha ido adquiriendo una gran densidad teórica, cabría hacer mención de, al menos, las siguientes tres cuestiones:

- Respecto al sistema de **distribución de competencias** cabe señalar que hay un juicio ampliamente compartido por la inmensa mayoría de los especialistas: es necesario superar la complejidad y confusión inherentes al sistema delineado por la Constitución de 1978 mediante una reforma de su texto que clarifique las reglas competenciales fijándolas con precisión y nitidez en la propia Constitución (evitando así su dispersión en lo que se ha dado en llamar *bloque de la constitucionalidad*) para, de un lado, reducir la conflictividad (política y jurídica) y, de otro, propiciar que las competencias puedan ejercerse con rapidez, eficiencia y seguridad jurídica. De este modo, puede decirse que existe un amplio consenso tanto en el diagnóstico —el modelo vigente es disfuncional— como en la tipología del tratamiento a seguir —una reforma constitucional que clarifique el panorama—. Desde este punto de vista, parece que existe una apuesta mayoritaria por la supresión del principio dispositivo en su dimensión competencial, esto es, hay un amplio acuerdo sobre la idoneidad de cerrar definitivamente el modelo para evitar que las comunidades autónomas puedan continuar configurando libremente su régimen de competencias. Con relación a esta cuestión se ha valorado igualmente la conveniencia de suprimir las leyes de transferencia o delegación del art. 150.2 CE. Otro aspecto cardinal sobre el que también parece haber coincidencia de opiniones es el que tiene que ver con la forma en que la Constitución debería fijar el régimen de reparto competencial: mayoritariamente se apuesta por un diseño sencillo que establezca únicamente cuáles son las competencias del Estado dejando, en virtud de una (modificada) cláusula residual, todas las demás en manos de las comunidades autónomas. Ahora bien, la cuestión de si es preferible uno o varios listados que recojan las competencias del Estado (en función de su alcance) o la de si los estatutos de autonomía deberían seguir incluyendo como parte de su articulado las competencias autonómicas, no cuentan, por ahora, con una respuesta unánime.

• Cuando se plantea la necesaria reforma constitucional de la organización territorial del Estado en el contexto de la actual crisis institucional, uno de los aspectos que resulta imprescindible abordar es el de la **financiación** de las comunidades autónomas. No parece preciso insistir en la importancia de recoger en la Constitución los principios y normas rectoras de un sistema de financiación que garantice la autonomía financiera, permitiendo a las comunidades autónomas el ejercicio de las competencias atribuidas y la asunción de la responsabilidad derivada de su actuación, sin perjuicio de la coordinación con la hacienda general. Como tantas veces se ha dicho, no puede haber autonomía política sin autonomía financiera, esto es, sin capacidad de decisión sobre los ingresos y sin autonomía en relación al gasto. En este sentido, una modificación constitucional de las relaciones de poder entre los niveles de gobierno debe acompañarse de la modificación de los instrumentos de financiación. Por ello, se ha hablado, de entrada, de la necesaria constitucionalización de algunos principios que deberían vertebrar el sistema como son la lealtad institucional, la corresponsabilidad fiscal o la transparencia. Asimismo, viene insistiéndose en la conveniencia de garantizar a las comunidades autónomas un ámbito tributario propio, que estaría directamente relacionado con el derecho a crear nuevos impuestos (lo que implicaría, a su vez, la modificación del art. 133 CE para suprimir la distinción entre poder tributario originario del Estado y poder tributario derivado de las comunidades autónomas). En este punto, además, es ampliamente compartida la idea de que la Constitución debería incluir en su art. 157 el doble listado de impuestos cedidos total y parcialmente a las comunidades autónomas —que ya se recoge en la LOFCA y en los estatutos de autonomía—, indicando incluso los porcentajes de cesión (o, en su caso, horquillas de máximos y mínimos) y las competencias autonómicas sobre los mismos. Además, se ha sugerido establecer constitucionalmente tanto el objetivo de que las unidades federadas alcancen «niveles razonablemente comparables de servicios públicos» como la necesaria vinculación de la solidaridad a «niveles de esfuerzo fiscal similar». Y no pocas voces han hecho hincapié en que la oportunidad de que Constitución contemple expresamente que las comunidades autónomas de régimen foral deben participar en el sistema de solidaridad interterritorial. Por último, no parece haber dudas en torno a que, con independencia del mayor o menor protagonismo que se le quiera otorgar, el Consejo de Política Fiscal y Financiera merecería un reconocimiento expreso en nuestra Constitución.

• Una reforma constitucional del modelo territorial debería, además, configurar y rediseñar los mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación institucional. Desde este punto de vista, el **Senado** es el primer aspecto en el que habría que incidir. Su configuración actual como cámara de segunda lectura hace que sea visto por la ciudadanía como prescindible. Una articulación diferente obligaría a reformar la Constitución para cambiar su composición y sus funciones. Por lo que se

refiere a su composición, con frecuencia se ha hecho hincapié en la necesidad de que —al margen de cuál sea el modelo que se tome como referencia— el Senado se configure como una cámara en la que estén verdaderamente representadas las comunidades autónomas. En relación con sus funciones, lo usual es apostar por atribuirle mayor protagonismo en la aprobación de las leyes del Estado que afectan a las comunidades autónomas, así como el impulso y dirección de las relaciones intergubernamentales y la participación de las comunidades autónomas en las instituciones del Estado y de la Unión Europea. Por lo demás, otros mecanismos imprescindibles de relación entre el Estado y las comunidades autónomas son las conferencias sectoriales, la Conferencia de Presidentes y los órganos bilaterales de relación. Por ello, se estima conveniente llevar su composición y funciones al texto constitucional. En este sentido, además de hacer del Senado su sede natural, se ha sugerido, entre otras cosas, suprimir el rígido mecanismo de autorización de convenios entre comunidades autónomas dispuesto en el art. 145.2 de la Constitución o, vista la ineficacia de la colaboración horizontal entre comunidades autónomas, atribuir al Estado en ciertas materias unas facultades expresas de coordinación que permitan un funcionamiento adecuado del sistema.

## 2. La necesaria segunda descentralización: el papel de los municipios y de su relación con las Comunidades Autónomas

---

España es un Estado social y democrático de Derecho (art.1.1 CE), que se organiza territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas, y que garantiza la autonomía de todas ellas para la gestión de sus respectivos intereses (137 CE). No en vano nuestros constituyentes decidieron clasificar la autonomía de sus entes territoriales en el Capítulo I del Título VIII de nuestro texto constitucional. De ahí se desprende que la autonomía local es uno de los principios que debe regir nuestro ordenamiento jurídico con el fin de garantizar la potestad de nuestras Entidades Locales para gestionar sus propios intereses en el plano político, administrativo y financiero.

Pese a la configuración de la autonomía local como un principio abstracto, el texto constitucional prescribe (de forma escueta, pero suficiente para inferir una significación básica) la autonomía municipal en el Capítulo II del Título VIII (artículos 140-142 CE). De tal manera que enuncia y, por tanto, garantiza, tanto su dimensión administrativa como la política y financiera cuando determina que corresponde a los Ayuntamientos la administración y gobierno de sus respectivos municipios y que, para ello, las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a tales Corporaciones (principio de suficiencia financiera). Así, garantizar la autonomía local no solo implica dotar a las Entidades Locales de “todas las competencias propias y exclusivas que



sean necesarias para satisfacer el interés respectivo”, sino asegurar que éstas dispongan de los recursos necesarios para hacer efectivas las competencias que el ordenamiento jurídico les asigna (142 y 103.1 CE) y, del mismo modo, no hacer que tales entes dependan jerárquicamente de otros, de tal manera que se establezcan entre ellos relaciones de subordinación (STC 4/1981, de 2 de febrero de 1981), sino crear diversos niveles de colaboración para la gestión de sus respectivos intereses.

Actualmente, la planta local se está enfrentando a varias vicisitudes derivadas de nuestro modelo territorial y su diseño constitucional que, al tiempo, están suponiendo una merma considerable en el principio de autonomía, base del Estado autonómico; sobre todo, en lo que respecta a la autonomía de los municipios. A lo que habría que añadir que la vulneración de la autonomía municipal no es algo que solo afecte al pequeño municipio, pues hemos podido comprobar cómo todos los fenómenos que afectan a la planta local responden a una lógica de transversalidad y reportan consecuencias para el territorio en todo su conjunto. En este sentido, no solo se verán afectados los pequeños municipios (por cierto, en España, más del 80% del total de 8131 municipios), sino también las cabeceras comarcales e inevitablemente se comienzan a ver sus efectos en las ciudades pequeñas, medianas y grandes.

La situación manifiesta de inframunicipalismo o minifundismo a escala municipal de nuestro modelo territorial no es un producto genuino de la constituyente de 1978, sino un fenómeno heredado del constitucionalismo francés revolucionario y de la administración napoleónica, que permeó en la Constitución de Cádiz de 1812 y fue arrastrado por el constitucionalismo histórico español hasta llegar a nuestros días. No obstante, que no fuese fruto de nuestra reciente historia constitucional no quiere decir que debamos permanecer inmóviles ante una realidad municipal que apremia soluciones integrales. Lo cual cristaliza en la necesidad de barajar propuestas de reordenación del territorio o fórmulas de cooperación intermunicipal para que nuestros municipios puedan seguir sosteniendo, al menos, un mínimo de gobernanza autónoma.

La falta de autonomía municipal, principalmente causada por la ausencia de medios a disposición de las Corporaciones municipales, propicia un decrecimiento considerable en su capacidad para tomar decisiones políticas y, consiguientemente, en la pretendida autonomía para gestionar sus intereses y desplegar su capacidad organizativa en torno a sus competencias. Pese a que la jurisprudencia constitucional ha insistido desde 1981 en que las relaciones de jerarquía y subordinación de los municipios respecto a otros entes territoriales es un fenómeno que vulnera la autonomía del municipio, lo cierto es que la gravosa situación en la que se encuentran los municipios españoles les está llevando a depender de los fondos que discrecionalmente quieran otorgarles las Diputaciones Provinciales (ente local de muy mejorable calidad democrática) y las Comunidades Autónomas para alcanzar un mínimo de suficiencia financiera y asegurarles el último resquicio de autonomía política que pueden alcanzar.

A esta cuestión se suma una característica básica que ha de tenerse en cuenta ante cualquier propuesta de reforma de la planta local en España, la heterogeneidad de las situaciones que componen el municipalismo en nuestro país (geometría variable); aspecto sobre el que se abre la posibilidad de acción de las CCAA para propiciar una mejora en la regulación de la realidad municipal. El fundamento básico de nuestro actual modelo de regulación de la planta local descansa sobre el argumento de dotar a los territorios de un tratamiento mínimamente uniforme. Sin embargo, esta posición es ciertamente controvertida en tanto en cuanto ofrece un método poco consciente de las particularidades sociales, culturales, demográficas, geográficas, (etc.) de los municipios españoles, que requieren adaptar las soluciones a sus diversos contextos de desarrollo. En este sentido, un mayor protagonismo de las CCAA en la regulación de sus entidades locales permitiría ofrecer respuestas heterogéneas, más respetuosas que las que puedan realizarse a nivel central para el resto del territorio donde, bajo esa aspiración de homogeneidad, se ofrecen soluciones poco operativas que acaban por entorpecer, más que solucionar, muchas de las problemáticas diarias que se producen en los municipios españoles.

### Reformas propuestas:

- Implementar una perspectiva de transversalidad sobre los problemas que atraviesan la planta local en todo su conjunto (despoblación, reto demográfico, minifundismo, fragmentación territorial, ruralidad, ausencia efectiva de la autonomía local, etc.). De manera que, tanto la legislación como las políticas públicas dirigidas a lo local, contemplan desde un punto de vista holístico todas sus aristas a la hora de trazar estrategias jurídicas y políticas.
- Reforzar los instrumentos de garantía de la autonomía municipal, más allá del clásico planteamiento de la garantía institucional, y alinearlos con la suficiencia financiera que han de alcanzar nuestras Corporaciones Locales a través de instrumentos institucionales y/o constitucionales.
- Incidir en la reordenación del territorio tratando de fomentar las fusiones municipales y las fórmulas de cooperación intermunicipal (mancomunidades y comarcas), de forma conjunta, no excluyente, para tratar de paliar la fragmentación territorial en que se encuentra inmersa la planta local. Reforma de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local para mejorar el marco jurídico mínimo de las fusiones municipales y permitir desde ella a las Comunidades Autónomas la concreción de los planes de fusiones en sus respectivos territorios.

- Modificación del título competencial establecido en la Constitución para clarificar y potenciar el papel de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de la legislación básica del régimen local, estableciendo claramente el límite de regulación que desempeñe el Estado. Atribución expresa a las Comunidades Autónomas de la competencia para regular los entes locales instrumentales (comarcas, mancomunidades, veguerías...) a fin de adaptar la realidad de los mismos a las necesidades específicas de sus respectivos territorios y plantas locales, reconociéndoles plena autonomía para la gestión de sus intereses de acuerdo con el artículo 13 de la CEAL. Incorporación de un nuevo título competencial para las Comunidades Autónomas sobre fusión de municipios.
- Incorporación en la Constitución de una cláusula universal de atribución de competencias a las entidades locales en todo aquello que no sea competencia exclusiva autonómica o estatal, de acuerdo con el principio de subsidiaridad del artículo 4 CEAL.
- Incorporación en la Constitución de los principios de subsidiaridad y proporcionalidad en la regulación y articulación de las competencias locales respecto de las autonómicas y estatales. Cuando se trate de competencias no exclusivas del Estado o de las Comunidades Autónomas, la asunción de competencias en materias de interés local por éstos debe estar justificada y responder a criterios de interés general y supralocal.
- Incorporación en la Constitución de una cláusula de remisión a los tratados internacionales sobre autonomía local para la interpretación de este principio, con mención expresa a la Carta Europea de la Autonomía Local.

### 3. La problemática de la fragmentación de la planta local y de las Diputaciones Provinciales

Es habitual referirse a la problemática de la atomización de la planta municipal que *puebla* la geografía española como una particular característica de nuestro sistema de Administraciones territoriales, bajo el pretexto de que esta circunstancia, sin duda heredada en gran parte del devenir histórico de nuestra Nación, dificulta el arraigo de la ansiada eficiencia y eficacia administrativa, complica la esperada cohesión territorial y, en muchos casos, obstaculiza la necesaria vertebración del Estado. Sin embargo, la tozuda realidad, las profundas divergencias existentes entre las diferentes autonomías y la emergencia

demográfica han permitido evidenciar que este fenómeno no puede ser entendido únicamente como un escollo insalvable o una fuente inagotable de problemas y dificultades para lograr la dinamización de nuestros territorios rurales y alcanzar la cohesión socio territorial que no ha permitido lograr el despliegue del controvertido Estado autonómico.

En efecto, la Administración local representa, pese a sus enormes carencias, la forma de institucionalización más capilar y extendida en todo el territorio y el elemento gubernamental primordial capaz de identificar y dar respuesta a las demandas, necesidades e inquietudes de un importante segmento de la población que se encuentra alejado de los *centros* de poder (estatal y autonómico). Es, además, el elemento institucional indispensable para preservar la correcta custodia del territorio, habida cuenta de que, por su génesis histórica, administra un importante patrimonio natural y pese a sus muy precarios medios, los representantes institucionales de tales organizaciones son quizá el único activo personal apegado al territorio, que cotidianamente encarna la resiliencia rural de aquellos territorios que presentan importantes desafíos demográficos. Por esta razón, diseñar una estrategia que permita avanzar hacia la consecución de una verdadera segunda descentralización del Estado obliga a repensar el territorio en clave municipalista, potenciando la actuación prestacional de la Administración local y convirtiendo dicho elemento institucional en una de las piedras angulares esenciales de la revitalización de los territorios rurales.

En cierta forma, existe una correlación entre la importancia otorgada por el aparato del Estado a las Entidades locales y la evolución propia que han experimentado las comunidades asentadas en el medio rural. En efecto, la evolución de la Administración local se ha caracterizado inexorablemente por un progresivo declive, tanto a nivel estructural como funcional, cuestión no exenta de controversias, que ha suscitado prolíficos debates en la doctrina administrativista en los últimos siglos.

Esta problemática de las Administraciones locales se ha planteado tradicionalmente como un enfrentamiento dialéctico entre dos ideas-fuerza antagónicas: la centralización y la autonomía. Durante el siglo XIX y el primer tercio del siglo XX, la centralización se apoyaba en la idea de implantar un modelo de Estado racional y eficaz, que funcionase de manera unitaria y sincronizada en todas sus piezas, tanto centrales como locales; la conveniencia de instrumentalizar las Corporaciones locales como mecanismos electoralistas; y, en fin, la desconfianza ante la probable irresponsabilidad y/o incompetencia de los gestores locales. Sus manifestaciones eran también notorias: implantación de un completo abanico de controles ejercidos por la Administración estatal, congelación práctica de las competencias tradicionalmente atribuidas a los Ayuntamientos; y mantenimiento de un sistema tributario local anticuado, de una extraordinaria rigidez e insuficiente por naturaleza para sostener sus gastos. Transcurrido más de un siglo desde esos antiguos postulados centralizadores que buscaban un Estado fuertemente centralizado,

la situación se pretende revertir mediante la atribución de autonomía a las Entidades Locales, algo que a todas luces se ha revelado marginal y con efectos claramente superficiales.

Esta idea de la autonomía local, defendida de forma fervorosa por los autodenominados *municipalistas*, tiene su origen en la ideología del municipalismo romántico alemán, y ha terminado logrando una consagración constitucional enfática que se refleja de forma indubitativa en los artículos 137 y 140 de la Constitución española. Una autonomía cuyo único fruto ha sido conferir un cierto grado de independencia formal a la actuación de los administradores locales, pero que no ha atacado el problema de raíz, ya que a los esfuerzos centralizadores tradicionales hay que añadir un nuevo *centralismo autonómico* tremendamente virulento que muestra una gran resistencia a despojarse de algunas de sus competencias, las cuales sobre la idea de la tan ansiada eficiencia administrativa, estarían mejor ejercitadas en manos de las Entidades Locales. Todo ello propicia un futuro incierto para la Administración local, la cual sigue estando fuertemente amenazada, con los devastadores efectos que esto puede producir en las zonas rurales, las cuales verán aún más olvidados sus intereses y seguirán sufriendo los efectos de una (des) regulación derivada de la adopción de multitud de nuevos instrumentos normativos que en nada se corresponderán con la realidad rural, lo que propiciará aún más el abandono del territorio con los elevados costes sociales que esto conlleva.

Si a esta problemática propia de las Entidades locales derivada de un esquema competencial que adolece de la necesidad de acometer una nueva ola de descentralización del poder político, con la finalidad de empoderar a la Administración local, es decir, al elemento institucional más próximo a la ciudadanía y, por tanto, el más indicado para satisfacer en mejor medida los intereses generales, le añadimos una financiación insuficiente y el establecimiento de unos exacerbados controles financieros y presupuestarios capaces de desafiar la lógica del buen gobierno, los cuales lejos de fomentar el *accountability* o la rendición de cuentas de los gestores municipales, propician el obstruccionismo y la minimización de la capacidad de acción de la Administración local, entendemos el porqué del declive de las Entidades Locales, y al mismo tiempo, buena parte de las reclamaciones de quienes abogan por la sostenibilidad de los pequeños municipios.

La problemática parece residir, por consiguiente, no tanto en la pluralidad de Entidades locales presentes en nuestra geografía sino más bien en el protagonismo y el margen de acción que tales instituciones juegan en la cohesión del territorio y en la vertebración del Estado. Los desafíos son antiquísimos y desbordan los contornos propios de un marco competencial cambiante y complejo, fruto del constante tejer y destejer normativo en la materia. Así, la suficiencia financiera o la necesaria reformulación de algunos de los elementos tradicionales que han sustentado los cálculos de la partida de ingresos presupuestarios de la Administración local, como ocurre en el supuesto del padrón municipal, que

inobserva los perniciosos efectos que ejerce la población flotante o pendular en el seno de las lánguidas arcas municipales, parecen ahora cobrar especial relevancia como presupuestos indispensables para revertir la situación de olvido institucional que padece la planta municipal desde hace décadas.

A este difícil contexto, hay que añadir un buen número de preocupaciones que envuelven a la figura de las Diputaciones provinciales, las cuales más allá de las dudas razonables existentes acerca de su legitimidad democrática, hace tiempo que comenzaron a descuidar su marcado carácter prestacional y asistencial a aquellos municipios de menor población, pese a que la reforma orquestada por medio de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), pretendía expresamente *«reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes. Esto se lleva a cabo mediante la coordinación por las Diputaciones de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes o la atribución a éstas de nuevas funciones como la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, su participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros o las labores de coordinación y supervisión, en colaboración con las Comunidades Autónomas, de los procesos de fusión de Municipios»*, como se desprende de su lapidario preámbulo.

Fruto de estas deficiencias, y ante los numerosos esfuerzos destinados por nuestros representantes políticos en algunos territorios concretos para evitar una necesaria comarcalización de la prestación de servicios esenciales que permita vertebrar el territorio y garantizar unas cotas adecuadas de bienestar y calidad de vida del conjunto de la población, quizá sería conveniente explorar la viabilidad de recurrir a otra tipología de Administraciones locales, más allá de los entes necesarios, como puede ser el fomento de las mancomunidades, entendidas como aquella asociación de municipios de carácter voluntario para la ejecución en común de obras y servicios de competencia municipal. El carácter voluntario de estas entidades, lejos de la siempre conflictiva apuesta por la fusión de municipios contemplada en el art. 13 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), las convierte en la fórmula de agrupación preferida en nuestro país, al igual que en otros de nuestro entorno y similar tradición administrativa. En la práctica, ello las ha convertido en el elemento institucional primordial encargado no solo de garantizar la prestación efectiva de los conocidos como servicios municipales esenciales contemplados en el art. 26 LRBRL, sino también en el instrumento adecuado para paliar las carencias de la labor asistencial que deberían desempeñar las Diputaciones provinciales. Sin embargo y pese a todo ello, en la actualidad su potencial y virtuosidad se ve seriamente restringido por un estrecho marco competencial en favor de unas Diputaciones provinciales que, salvo en honrosas excepciones, como se ha apuntado con anterioridad se han desentendido de su tan necesario carácter prestacional y asistencial para los municipios de menor población.

Por todo ello, consideramos necesario no solo poner en valor la importancia capital de las Entidades Locales en la lucha contra la despoblación del entorno rural, sino también recordar el concepto de «poder municipal», el cual constituye una de las piedras angulares de la historia administrativa contemporánea, y uno de los rasgos distintivos de la propia concepción de nuestro régimen local. Y es que, la salvación del medio rural pasa en gran medida por el empoderamiento de la Administración Local, no solo mediante la ampliación de la atribución de competencias, sino también mediante la mejora de los instrumentos de financiación de este tipo de Administraciones públicas, y especialmente, por la simplificación de los procedimientos administrativos, con la finalidad de garantizar ese principio de inmediatez latente en la propia noción del derecho local, el cual constituye la llave maestra para la correcta satisfacción de los intereses generales de quienes un día decidieron loablemente confiar su proyecto vital a la ruralidad.

### Reformas propuestas:

- Explorar fórmulas y mecanismos que permitan mejorar la calidad democrática de las Diputaciones provinciales, mediante la apuesta por un sistema de elección y composición que abogue abiertamente por la participación directa de la ciudadanía, conscientes del enorme volumen de inversiones y de la trascendencia que poseen para el bienestar del conjunto de la población las decisiones adoptadas por la Administración provincial.
- Clarificar constitucionalmente el marco competencial de las Entidades Locales para evitar el tejer y destejer normativo que envuelve la garantía institucional de la autonomía local y que, en la práctica, ha despojado de capacidad de actuación real a los municipios de menor población, con el consiguiente empobrecimiento de los territorios rurales y la alarmante afectación para la calidad de vida de las comunidades con desafíos demográficos.
- Garantizar la suficiencia financiera de las Entidades locales incluyendo en su cálculo los efectos derivados de la población flotante o pendular. Afrontar el reto demográfico engloba desafíos muy diversos, como la despoblación, el envejecimiento, o los efectos de la población flotante, pero también, otros como la masculinización del territorio, la baja densidad, la dispersión territorial, las migraciones, las políticas de retorno, la caída de la fecundidad y la baja natalidad, la sobrepoblación estacional, etc. Actualmente, la población flotante pese a generar importantes desequilibrios en la prestación de los servicios municipales esenciales no computa en forma alguna a la hora de determinar una mayor y mejor financiación de las Entidades locales, lo que determina la urgencia de articular medidas para minimizar el pernicioso impacto de este fenómeno.
- Mejorar la capacidad de actuación de las Entidades Locales. Este objetivo específico pretende paliar las carencias propias de la planta local, mediante la potenciación de la financiación de los municipios, el fortalecimiento de la plantilla laboral de los municipios y la adopción de una organización común

para los municipios con una población igual o inferior a los 5.000 habitantes, mediante el impulso de un Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población. De igual forma, sería conveniente acometer un ambicioso proceso de simplificación normativa y burocrática (urbanística, medioambiental, etc.), esencial para dinamizar la economía de las comunidades rurales y potenciar la cohesión socio territorial.

- Repensar el papel de las Diputaciones provinciales y Mancomunidades de municipios, fortaleciendo su carácter asistencial. Las Diputaciones provinciales y las Mancomunidades de municipios ostentan un papel central para el mantenimiento y la salvaguarda de la calidad de los servicios municipales esenciales (agua potable, alumbrado público, alcantarillado, limpieza viaria, etc.). Con la finalidad de maximizar la eficiencia y la eficacia administrativa debe revisarse el esquema de atribuciones al objeto de evitar duplicidades y garantizar la cobertura de todas las necesidades y prestaciones en los municipios de la Comunidad autónoma, estabilizando y consolidando la vertebración territorial local en mancomunidades y comarcas.

- Espolear el debate en el seno de las distintas Comunidades Autónomas acerca de la necesidad de revigorizar o atemperar la capacidad de las Diputaciones provinciales como prestadoras de servicios locales. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local atribuye a las diputaciones provinciales competencias de marcado carácter asistencial a los municipios. Junto con estas competencias, la diputación también puede ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas. En el ejercicio de sus funciones de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, la diputación puede plantear su intervención desde dos perspectivas: (i) facilitar la gestión intermunicipal mediante asistencia económica, técnica o jurídica; o (ii) garantizar una prestación supramunicipal del servicio.

## 4. La necesaria solidaridad territorial

---

En España la Transición desembocó en la creación de una organización territorial que, aun siendo unitaria, reconoció la autonomía como una de sus notas características; pero no solo eso, sino que para armonizar estas tendencias —centralizadora por parte del Estado central y descentralizadora por parte de los territorios autónomos— se incluyó un tercer principio, la solidaridad, cuyo objetivo es servir de bisagra entre ambas. Si concebimos la evolución del Estado autonómico como la puerta que separa la unidad y la autonomía, la solidaridad sería el elemento que nos permitiría analizar hasta dónde puede llegar cada una.



La Constitución Española recoge el principio de solidaridad en varios de sus artículos: debe garantizarse la solidaridad entre las nacionalidades y regiones a las que reconoce el derecho a la autonomía (art. 2); su realización efectiva debe ser garantizada por el Estado, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular (art. 138.1); y para hacer efectivo el principio de solidaridad y corregir desequilibrios económicos interterritoriales se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión (art. 158.2). Además, establece que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado (art. 139.1), de modo que las diferencias entre territorios no podrán suponer un perjuicio para los ciudadanos.

Aunque suele ponerse el foco en el rol del Estado, verdaderamente la solidaridad obliga a todos los poderes públicos. Resulta más acertado hablar de solidaridad territorial con carácter general, pero teniendo en cuenta que esta puede actuar en ámbitos diferentes: el Estado está obligado a garantizar la solidaridad entre las distintas Comunidades Autónomas; estas últimas también están obligadas a actuar de acuerdo con la solidaridad en sus relaciones con el Estado y con las demás Comunidades Autónomas; y cada una de estas últimas debe velar por el cumplimiento de la solidaridad en su propio territorio. En los dos primeros supuestos estaríamos ante la solidaridad interterritorial, mientras que la última situación se corresponde con la solidaridad intraterritorial.

Aunque la solidaridad no ha sido limitada a un aspecto concreto, podemos señalar que su vertiente más relevante se encuentra en el plano económico. Para alcanzar un objetivo, en este caso el acercamiento de las diferencias entre los distintos territorios, es necesario que los medios sean los apropiados, por lo que el sistema de financiación autonómica debe corresponderse con las exigencias del principio de solidaridad. Dentro de la vertiente económica debemos distinguir entre las vías generales de recaudación de ingresos, que estarían representadas por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA); las opciones de gasto, es decir, las políticas públicas existentes en función de la voluntad del legislador; y, finalmente, la existencia de instrumentos concretos cuya finalidad sea eliminar o, en su caso, reducir los problemas de insolidaridad que se deriven del normal funcionamiento del sistema de financiación, como ocurre con el Fondo de Compensación Interterritorial, que se compone por el Fondo de Compensación y el Fondo Complementario, tal y como prevé la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial. En todo caso, debemos hacer hincapié en el hecho de que el principio de solidaridad no solo debe presidir estos últimos mecanismos concretos de solidaridad, sino que debe predicarse del sistema en general.

Una de las vías por las cuales el Estado puede garantizar este principio se encuentra en el ámbito del reparto de competencias. Para garantizar las condiciones mínimas de igualdad en el ejercicio de los derechos sin importar el territorio —teniendo claro que esto no supone la exigencia de absoluta uniformidad— el

Estado goza de competencias exclusivas en ciertas materias que se consideran de especial relevancia, así como posee competencias de coordinación y de legislación de bases en otras materias en las que, si bien se pretende dotar de cierto poder de decisión a las Comunidades Autónomas, también se permite que el Estado establezca ciertos límites para garantizar que la autonomía no desemboca en la existencia de regímenes diferenciados entre territorios que puedan suponer a su vez un perjuicio para los ciudadanos. El problema reside, como bien ha apuntado la doctrina, en la excesiva ambigüedad y apertura de los títulos competenciales transversales y de la determinación de las bases estatales, por lo que haría falta, en sede de reforma constitucional, clarificar de una vez el reparto de competencias estableciendo una lista cerrada de competencias estatales y autonómicas.

## 5. La reforma de la financiación local y autonómica para una mejor vertebración de España: el reto demográfico

Aunque las reformas hasta aquí propuestas sean convenientes, pertinentes e incluso jurídicamente necesarias, de poco nos servirían de cara a la mejor vertebración territorial de España si no abordáramos la problemática específica de la financiación y de los medios materiales con los que cuenta la administración autonómica y local.

Respecto a los gobiernos locales, resulta incluso manido reiterar la endémica e histórica ausencia de una financiación adecuada y estable. Tal es así en nuestro municipalismo histórico, caracterizado por una extrema fragilidad, que la Constitución de 1978 reconoce expresamente el problema en su artículo 142. Es el único precepto constitucional que habla de “suficiencia financiera”, y no lo hace respecto al Estado o a las Comunidades Autónomas, sino en referencia a las entidades locales (“Las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas...”). Además, obliga a que los recursos locales provengan “fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

El incumplimiento de estas previsiones constitucionales es manifiesto. Primero, porque los entes locales siguen adoleciendo de una insuficiencia presupuestaria notable si atendemos al elenco de competencias que asumen. Son la administración más cercana al ciudadano, sí, pero también la que de más medios carece, algo que se agrava por la situación de inframunicipalismo en la que vive la mayor parte de los municipios españoles, cuya reducida escala les impide ejercer eficazmente las competencias asignadas. Al no tener potestad legislativa, los Ayuntamientos de España se ven constreñidos a estar financiados en virtud de la discrecionalidad del legislador estatal o autonómico mediante, en demasiadas ocasiones, líneas de apoyo económico condicionadas, lo que atenta contra la autonomía local constitucionalmente reconocida (artículo 140 CE). Segundo, porque a pesar de la previsión expresa de la Constitución al

respecto, las Comunidades Autónomas (a excepción de Andalucía) no han desarrollado la participación municipal en los tributos autonómicos (las PICAs), y la participación en los del Estado (PIE) sigue siendo insuficiente y no contempla adecuadamente criterios de ponderación desde el prisma demográfico y del verdadero esfuerzo fiscal. Las PIE siguen representando un porcentaje ligeramente inferior, por ejemplo, a lo recaudado por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) para los ayuntamientos y necesitan una urgente reforma en el modelo variable del que se beneficia la mayor parte de municipios españoles.

En cuanto a la financiación autonómica, la necesidad de renovar el marco establecido en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y de reformar el sistema de distribución de fondos, intacto desde 2014, es acuciante y políticamente urgente. Primero, para clarificar el conjunto de fondos (Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, Fondo de Suficiencia, Fondo de Competitividad, Fondo de Cooperación y Fondos de Compensación Interterritorial), que actualmente constituyen una suma amorfa de instrumentos tan difíciles de entender como inexplicables vistos en su totalidad. Segundo, para incorporar el criterio de “población ajustada”, que atiende a una ponderación en relación con las necesidades reales de la ciudadanía y el coste efectivo de los servicios. Tercero, para impulsar y reforzar la compensación interterritorial, tanto por ser un mandato constitucional como una exigencia derivada del principio de solidaridad (art. 158.2 CE).

En definitiva, si se quiere abordar la materialización efectiva y la profundización de los mecanismos de cohesión interterritorial debemos reforzar, ineluctablemente, tanto los instrumentos que la hacen posible como la propia capacidad de las administraciones que operan en el territorio. Solo así podremos conseguir “un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español”, tal y como mandata la Constitución (art. 138).

### Reformas propuestas:

1. Garantizar el cumplimiento del principio de suficiencia financiera de los entes locales mediante una reforma integral de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que amplíe los recursos propios de los municipios y posibilite su extensión a las fórmulas institucionales de cooperación intermunicipal.
2. Desarrollo obligatorio, para todas las Comunidades Autónomas, de la Participación local en los Ingresos y en los Tributos de las CCAA.
3. Reforma de los criterios de ponderación en el modelo de variables de la Participación en los Ingresos del Estado de las entidades locales, rebajando la importancia de la población de derecho (actualmente, un 75% de todos los PIEs) y ampliando el porcentaje según el inverso de la capacidad tributaria (hoy solo un 12,5%). Incorporación del criterio ponderativo de la pérdida de población continuada en los últimos 10 años para los municipios del medio rural según la clasificación determinada en el artículo 3 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. Con ello se introduciría una perspectiva demográfica y rural en la financiación local.

4. Posibilidad de constitucionalizar la problemática del reto demográfico con un mandato general de que los poderes públicos incluyan la perspectiva antedicha en todas sus políticas, tal y como ya se exige en muchas Comunidades Autónomas tras la aprobación de sus respectivas leyes de reto demográfico.
5. Incorporación en la Constitución del criterio de ponderación de “población ajustada” y de “despoblación continuada en el tiempo” para la determinación correspondiente de la financiación local y de los fondos de la financiación autonómica.
6. Simplificación de los fondos de financiación autonómica actualmente existentes con su reducción al Fondo de Garantía de Servicios Públicos Esenciales y al Fondo de Compensación Interterritorial, el cual vería aumentada su capacidad de acuerdo con el mandato y las previsiones constitucionales.
7. Impulso de un Pacto de Estado sobre financiación autonómica en el que se aborden las inequidades actuales del sistema, se renueve el marco establecido en 2014 y se atienda al principio de solidaridad de acuerdo con los criterios de coste efectivo de los servicios y población ajustada.
8. Impulso de un Pacto de Estado sobre financiación local en el que se aborde la infrafinanciación de los entes locales mediante una reforma de la Ley reguladora de las Haciendas Locales con la que dotar de más medios materiales a estos, incorporando la realidad de las instituciones intermunicipales (Mancomunidades, Comarcas...) y mejorando su financiación directa. Posibilidad de constitucionalizar la intermunicipalidad para sumarla como sujeto activo en los mecanismos de financiación.
9. Incorporación en la Constitución del principio general de incondicionalidad de la financiación local, con el que proteger e impulsar la autonomía local constitucionalmente garantizada. La financiación condicionada ha de ser una excepción y estar basada en criterios de interés general debidamente motivados.



En colaboración con:



[www.espanajuntossumamos.com](http://www.espanajuntossumamos.com)