

DEBATE FEDERALISMO Y MUNICIPIO

HACER FEDERALISMO DESDE LOS AYUNTAMIENTOS

Índice del documento:

1. El porqué de este documento
2. Principios y valores del federalismo en la política local
3. Identificación de los problemas y disfunciones actuales en las relaciones y dependencias entre distintos niveles de la administración
4. Propuestas federalistas para la mejora de la gobernabilidad local

1.- El porqué de este documento

Este documento pretende abrir un debate en la Asociación sobre federalismo, municipio y política local, en el contexto de la preparación de las elecciones municipales de 2023, y para influir en la opinión general. Elaborado a partir de unas primeras reflexiones de un pequeño grupo promotor y enriquecido con las consultas a expertos y concejales en ejercicio, pretende sentar las bases para convocar un debate más amplio entre los socios interesados. Su contenido puede irse enriqueciendo con las aportaciones que se generen a lo largo de este proceso, que debe culminar en la próxima celebración de la **III Jornada Federalismo y Municipio**.

2. Principios y valores del federalismo en la política local

El federalismo se fundamenta en un conjunto de principios, valores y formas de organización de la gobernabilidad en las sociedades modernas. Acepta que la complejidad de los sistemas políticos actuales requiere de estados compuestos y poderes compartidos de abajo a arriba. En este sentido, los municipios juegan un papel muy importante por la proximidad a la población.

“El federalismo es una forma de organización política consistente en establecer una alianza entre comunidades con el fin de unir realidades diferentes. Es la

mejor forma de integrar una pluralidad de entes que quieren aliarse en beneficio del conjunto y de cada una de las partes” ¹

El concepto de federalismo como construcción política proviene del latín Foedus que expresa pacto en un marco de lealtad entre las partes y entre la sociedad y sus ciudadanos. El nivel básico del pacto se articula en la comunidad y en la convivencia de la vecindad de la que surge la constitución de los ayuntamientos como órgano de gobierno local.

A pesar de la globalización y el papel de los estados en las sociedades contemporáneas, muchas de las necesidades de las personas, de las comunidades y del conjunto de la ciudadanía se dan en los ámbitos locales y de proximidad. El federalismo entiende que el gobierno municipal y la vida local deben respetar su diversidad interna en diferentes dimensiones, promoviendo la convivencia y la necesaria protección de las minorías.

Para el federalismo la soberanía reside en los ciudadanos, no en el territorio o la nación; por tanto, en el ámbito local la ciudadanía, de acuerdo con los marcos constitucionales y normativos, decide su gobierno y es a todos los ciudadanos a quienes debe rendirse cuentas.

“Los municipios son el primer nivel de gobierno democrático, el más cercano a la ciudadanía, y juegan un papel fundamental en la construcción de sistemas democráticos de bienestar propios de un mundo interconectado. "Federalismo y Municipio" ²

Un principio básico del federalismo es la subsidiariedad, entendida como la conveniencia de que la solución o respuesta a problemas o necesidades se dé en el nivel más cercano a la ciudadanía, o en aquél donde sea más eficiente su acción de acuerdo con un sistema de competencias diferenciadas entre los distintos niveles de la administración. También en el reconocimiento de la autonomía de cada estamento de la estructura política para establecer sus objetivos y decidir los procesos con los que se intenta alcanzarlos, en un marco regulado que permita la necesaria cooperación con otros niveles de responsabilidad, desde la comunidad a escala global.

“El federalismo siempre ha considerado que los municipios son el primer nivel, el primer paso, en la construcción de un mundo federal. Sin caer ahora en utopías, el municipio, la ciudad, es el lugar en el que se plantean con mayor claridad los problemas fundamentales de la sociedad actual, desde la contaminación ambiental hasta la integración de comunidades diversas, pasando por la defensa de las identidades o la construcción de mecanismos

¹ Victoria Camps a ¿Qué es el federalismo?, Ed. Catarata, Madrid, 2016

² Francesc Trillas a: Blog Progrés Real, 20 de novembre de 2016,

democráticos innovadores. Además, las ciudades son el hábitat humano en expansión más constante: más de la mitad de la humanidad vive en ciudades”.³

Desde la perspectiva del federalismo contemporáneo los estados deben facilitar la coordinación y la cooperación entre los diferentes niveles de las administraciones y el resto de los poderes e instituciones que gobiernan un estado democrático

El federalismo se fundamenta en el respeto a los derechos y normas de convivencia en un marco de racionalidad y de cooperación con otros municipios, regiones, estados, etc., evitando exclusiones o excesos de los localismos y los populismos que buscan la negación de los demás y exaltación de la propia identidad.

El federalismo se basa en el respeto a los derechos humanos reconocidos internacionalmente ya los derechos políticos reconocidos.

3. Identificación de los problemas y disfunciones actuales en las relaciones y dependencias entre distintos niveles de la administración

Sobre la estructura territorial municipal de Cataluña:

- La realidad de los ayuntamientos en Cataluña es muy particular; por un lado, existe un número de 947 municipios, desproporcionado por la población del país, 7.739.758 habitantes en 2021, fruto de una evolución histórica de la población. Por otra parte, la mayoría (595 municipios) tienen menos de 2.000 habitantes, presentando un panorama muy amplio y difícil de ordenar en unas políticas coherentes. El 80% de la población de Cataluña vive en 121 municipios (12%) y el 20% de la población vive en más de 800 municipios, por tanto, la ordenación de competencias es muy difícil.
- La estructura municipal actual es el fruto de vicisitudes diversas, desde la configuración histórica de la Cataluña vieja a la Cataluña nueva. Hay una gran dificultad para generalizar algunas políticas, ya que debería hacerse distinciones por tipos de ayuntamientos de acuerdo con su población.
- Hay que constatar la no implementación de las veguerías aprobadas por el Parlamento y el poco éxito de los intentos de fusión de municipios que se han propuesto en las últimas décadas.

³ Editorial: El federalisme es fa des dels municipis. 4 juny 2019

- La configuración de diferentes áreas metropolitanas nos presenta realidades territoriales que no se pueden regir únicamente desde las posiciones clásicas del municipalismo.
- De la misma forma el despoblamiento de comarcas y pueblos, que llamamos la “Catalunya vacía”, presentan nuevas problemáticas más amplias donde los municipios necesitan ayudas de otros niveles de la administración.

Sobre el marco normativo:

- La Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, como marco fundamental de nuestro ordenamiento jurídico, establecen un reconocimiento y unas funciones de los municipios que deben interpretarse de acuerdo con la Carta Europea de Autonomía Local. La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (1985) y la Ley municipal y de régimen local de Cataluña de 2003 regulan el marco normativo del funcionamiento de los ayuntamientos, que debería actualizarse ante las nuevas realidades y, teniendo presente el principio de subsidiariedad, que establece que las competencias públicas deben ejercerse preferentemente por los gobiernos más cercanos a la ciudadanía.
- Desde la perspectiva federalista estas regulaciones representan un pacto de funcionamiento de los ayuntamientos con otras administraciones para una mayor eficacia de la gestión. El principio del pacto no significa inmovilismo, sino que estos marcos deben evolucionar y adaptarse a las nuevas realidades por los canales democráticos y parlamentarios que nos hemos dotado.
- La realidad de los municipios ha cambiado muchos desde la restauración de la democracia con nuevas necesidades, problemáticas y retos de futuro que reclaman una actualización de los marcos normativos para que los municipios puedan responder y garantizar una mejor gobernabilidad.

Sobre las competencias municipales, entre la norma y la realidad:

- Desde la instauración de los ayuntamientos democráticos en 1979, más allá de las competencias formales del marco normativo, los gobiernos locales, en respuesta a las nuevas problemáticas, necesidades e idiosincrasias locales, han ido asumiendo responsabilidades o “competencias voluntarias” o consideradas normativamente “no propias” que reclaman atención y adecuación formal.

- La asunción de competencias impropias es especialmente gravosa en municipios de gran población, y se trata sobre todo de competencias que corresponden a los gobiernos autonómicos.
- El municipio es el nivel donde se plantean con más claridad los problemas fundamentales de los servicios tradicionales de nuestra sociedad: contaminación, desigualdades, vivienda, contraposición espacio público - espacio privado, integración de los diferentes, defensa de las identidades, innovaciones democráticas. Y los grandes problemas globales: cambio climático, desigualdades, migraciones, refugiados... que los ayuntamientos deben asumir sin competencias ni recursos suficientes.

Sobre una nueva agenda de servicios públicos municipales:

La complejidad de nuestras sociedades actuales requiere un esfuerzo de contextualización en las nuevas realidades, es decir, buscar respuestas y soluciones a problemas diferentes para una mejor adecuación de los ayuntamientos frente a la ciudadanía.

- Hay que repensar el papel que tienen atribuido las instancias de gobierno supramunicipales (consejos comarcales, diputaciones y Área Metropolitana de Barcelona), que cuentan con competencias atribuidas por ley y otras que han ido asumiendo sin el grado de coordinación o planificación necesario.
- Proponemos una nueva agenda local y un catálogo de competencias que los ayuntamientos deberían asumir en un futuro próximo. Ponderando esta propuesta a la realidad territorial de las diferencias de los municipios, no se puede continuar sin una diferenciación entre municipios por población, o entre pueblos, ciudades (pequeñas o grandes) o metrópolis.
- Esta nueva agenda debe contemplar la función municipal, entre otras más habituales, en las siguientes áreas: vivienda, movilidad, migración, transporte intermunicipal, medio ambiente, atención a grupos sociales desfavorecidos, pobreza, salud, exclusión, personas sin techo, nuevos tipos de turismo, contaminación, etc.
- La nueva agenda local debería definir el compromiso de los diferentes niveles de la administración, la cooperación y los recursos disponibles para evitar duplicidades y una apuesta por la eficacia y la calidad de los servicios para la ciudadanía.

Sobre la cooperación municipal, europea e internacional:

- La función de diferentes organismos (gobierno, diputaciones, consejos comarcales, áreas metropolitanas, mancomunidades, redes locales

supramunicipales, etc.) deben situarse en el marco de la nueva agenda local y en perspectivas de futuro.

– Por tanto, es necesario actualizar estas instituciones para situarlas en la perspectiva de asumir la realidad actual y los retos de futuro. Y en este sentido, recuperar las funciones de las mancomunidades o agrupaciones de municipios como órganos de cooperación sin exceso de estructura administrativa. O las figuras de Consejos de alcaldes u otras formas de acción territorial o Inter comarcal.

– La cooperación Europea e internacional de los municipios es imprescindible ante diferentes proyectos que reclaman una gestión más amplia y para acceder a subvenciones y otros recursos: UE, Municipios europeos, Gestión de los fondos europeos, Fondo Next Generation, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), redes locales.

4. Propuestas federalistas para la mejora de la gobernabilidad local

En relación con la estructura territorial heterogénea:

– Desde la perspectiva funcional se debe asumir y afrontar la realidad de una estructura territorial que por su situación desigual y por las diferencias de tipologías de los municipios, no se pueden regir de la misma forma: ayuntamientos pequeños, medios y grandes. Por esta razón, se propone impulsar una racionalización de cara a la asunción de las funciones de futuro con eficacia.

– Los recelos locales a modificar los términos municipales no han permitido plantear la gestión local desde principios de una mayor racionalidad. Pero el inmovilismo en este campo presenta claros problemas por la dificultad de algunos municipios de asumir algunas competencias, a la vez que puede condicionar sus perspectivas de futuro.

En relación con el marco normativo y de competencias:

– Revisar la legislación municipal de acuerdo con las nuevas necesidades de los municipios según sus características y contemplar elementos de diferenciación desde las grandes ciudades a los pueblos pequeños.

– Adecuar las competencias de los municipios a una nueva agenda de servicios de acuerdo con las problemáticas y aspiraciones de la ciudadanía actuales y futuras. Con un nivel de concreción más claro para evitar duplicidades y claridad en las funciones de los ayuntamientos frente a la ciudadanía.

- Relacionar las competencias por las características de los municipios a nivel de población, realidad socioeconómica y situación geográfica. Incorporar sistemas de planificación en todos los ámbitos competenciales.
- Mantener el principio de autonomía de los municipios para evitar la dependencia o posición que se puede considerar “paternalista” por parte de la Generalitat hacia los ayuntamientos por la excesiva práctica de las subvenciones puntuales por servicios que se pueden considerar básicos y requieren financiación estable.

En relación a la financiación y la fiscalidad:

- Para avanzar hacia un modelo federal con una buena interrelación entre los niveles de gobierno local, regional y estatal, es necesario distribuir con criterios federales las competencias y los espacios fiscales y utilizar las transferencias interterritoriales para cerrar el sistema.
- Revisar el equilibrio sobre el gasto público entre el gobierno central, las comunidades autónomas y los municipios. Recordando el famoso 50% / 25% / 25% de la época de la transición (que olvidaba el peso de la Seguridad Social), actualmente tenemos una distribución del 25% gobierno central, 37% Generalitat, 14% entes locales y 24% Seguridad Social. El 14% del mundo local apenas ha variado.
- Establecer un sistema de financiación de la administración local de acuerdo con las competencias y los servicios municipales que debe mantener. La financiación local debe garantizar la suficiencia de recursos y la autonomía tributaria. Para ejercer la autonomía tributaria los municipios deben poder responsabilizarse de la modulación de las cuotas de los tributos propios, pero el ámbito local también debe participar de los ingresos del Estado y las Comunidades Autónomas, hasta garantizar la suficiencia de recursos para una buena gestión de los servicios públicos.

En relación con los derechos fundamentales y la participación ciudadana:

- Fomentar las cartas municipales de derechos fundamentales, de acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Derechos civiles y políticos.
- Establecer sistemas de participación ciudadana desde los niveles comunitarios o de barrio a consejos municipales en diferentes ámbitos y los consejos económicos y sociales.
- Considerar el “derecho en la ciudad o derecho a la población” como marco de acogida de las personas que residen en las ciudades.

En relació a una mejor eficacia municipal:

- Mejorar los sistemas de transparencia y comunicación de los ayuntamientos para superar las dificultades de acceder a una información real. Evitando las duplicidades y fomentando la cooperación intermunicipal.
- Avanzar en los sistemas de mediación y resolución extrajudicial de conflictos, tanto entre la propia ciudadanía como entre la ciudadanía y la administración.
- Fomentar una revisión de diferentes procedimientos y reglamentaciones que dificultan la eficacia de los ayuntamientos por el aumento de burocracia. Proporcionar herramientas y recursos para superar la eterna excusa de carecer de competencias, para buscar soluciones a muchas problemáticas locales.
- Establecer sistemas de evaluación de la calidad en los servicios municipales y de rendición de cuentas de acuerdo con las competencias, el cumplimiento de los servicios básicos y las necesidades del municipio.

En relación a la cooperación municipal y áreas metropolitanas:

- Recuperar la cooperación municipal ascendente desde los ayuntamientos y territorios por la co-gobernabilidad de algunos temas como es el caso de las Mancomunidades o agrupaciones de municipios. Evitando situaciones de competitividad entre municipios por el acceso a fondos de financiación.
- Prever sistemas de gobernabilidad específicos en las Áreas Metropolitanas más allá de la de Barcelona e ir integrando en aspectos de la gobernanza de Barcelona los municipios de la Región Metropolitana.
- Aceptación del principio de que muchos problemas y servicios públicos en manos de los ayuntamientos no se pueden resolver sin una amplia cooperación entre los diferentes niveles administrativos y entre municipios contiguos o de la misma comarca o espacio territorial para compartir proyectos y procesos para acceder a fondos europeos.
- Revisar la cooperación intermunicipal con las diputaciones provinciales y los consejos comarcales a partir del reconocimiento mutuo y la necesaria adecuación a la realidad actual, evitando el excesivo uso de las subvenciones anuales para servicios básicos.
- La cooperación entre zonas rurales, municipios despoblados o espacios territoriales Inter comárcales o interprovinciales.

En relación a las relaciones europeas e internacionales:

- Fomentar una mayor presencia y participación de los ayuntamientos en las relaciones europeas y en la cooperación con otros municipios de la Unión en redes europeas existentes o a crear.
- Reclamar la participación municipal en los debates y aportaciones a temas de futuro de la UE que tengan repercusión local.
- Participar en redes de ciudades que promueven la cooperación a nivel internacional, como Ciudades Educadoras, Alcaldes por la Paz y Ciudades por el Clima, entre otros.