

El policentralismo: del Estado policentralista a los pactos locales y las iniciativas ciudadanas

Por JOSÉ JOAQUÍN FERNÁNDEZ ALLES
Universidad de Cádiz

y

RAFAEL RODRÍGUEZ PRIETO
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

RESUMEN

Ninguna tarea es más formidable que llevar a cabo un proceso de descentralización, que en el caso de España implicó uno de los desafíos históricos más difíciles de la historia española contemporánea. Transcurrido el tiempo y como resultado del incremento de las tendencias federalistas del Estado autonómico, las causas del éxito inicial se convierten en factores que contribuyen a hacer más patentes sus limitaciones y aspectos disfuncionales. En este artículo nos ocupamos de lo que denominamos «centralismo autonómico» o policentralismo. Consideramos que es una de las características más peligrosas de nuestro actual modelo de Estado.

Palabras clave: *centralismo, democracia, competencias, participación y poder local.*

ABSTRACT

No task is more formidable than managing the process of decentralization, which in the case of Spain involved one of the more difficult historical challenges of the Spanish contemporary history. Over time and as a result of the increasingly federal tendencies of the autonomic state, the very causes of the initial success turn into factors that contribute to its most patent limitations and dysfunctional aspects. We deal with the so called «autonomic cen-

tralism» or policentrism in this paper. It is one of the most dangerous features of our current model of state.

Key words: centralism, democracy, empowerment, participation, local powers.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL.—III. PODER LOCAL Y CENTRALISMO AUTÓNOMICO.—IV. LOS PACTOS LOCALES Y LAS INICIATIVAS CIUDADANAS. V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

En el debate español sobre la reordenación de las competencias administrativas entre los distintos entes territoriales, junto a la garantía institucional, los entes locales cuentan a su favor con la presunción de ser las instituciones más próximas a los ciudadanos. El fundamento jurídico que a su esfera de competencias le proporciona el principio de subsidiariedad y el argumento de haberseles encomendado la satisfacción de los servicios más elementales de la colectividad hacen de los entes locales elementos básicos en el diseño del Estado del siglo XXI. Los legisladores estatal y autonómicos se enfrentan a la necesidad de regular las competencias locales, especialmente las municipales, con una norma que se adapte al heterogéneo mapa español.

En los últimos años, el poder local en España se encuentra en un proceso de debate y reivindicación. A menudo los portavoces y regidores de los municipios ponen de manifiesto su queja por el olvido al que se ven sometidos por la administración estatal y la conflictiva relación con las administraciones autonómicas. No en vano, los entes locales suelen esgrimir a su favor la gran cantidad de servicios que prestan más allá de sus obligaciones competenciales. Ello les supone un quebranto en sus arcas y la crítica directa de los administrados cuando el servicio es ineficiente o se deja de prestar en condiciones adecuadas.

Sin embargo, el debate que ocupa la agenda pública en los medios de comunicación es el de las autonomías y su financiación, mientras los entes locales languidecen esperando su turno o van sobreviviendo gracias a operaciones que, en demasiadas ocasiones, se mueven en las zonas más grises de la ley.

Con este trabajo pretendemos contribuir al debate que está teniendo lugar en España sobre el modelo de Estado. Comenzaremos con un análisis de la configuración constitucional de la autonomía local. Posteriormente abordaremos el espinoso conflicto entre poder local y

poder autonómico. En este punto desarrollaremos la idea de Estado policentralista.

Con policentralismo nos referimos a la actitud centralista con la que los ejecutivos autonómicos se están identificando actualmente, lo que dificulta el proceso de descentralización constitucional. Apostaremos por una descentralización que cumpla con el espíritu del constituyente y haga de los entes locales centros efectivos de poder ciudadano, una vez que estén dotados de los recursos necesarios para ello, sin olvidar la imprescindible articulación de controles eficaces con el fin de que la política local quede ligada a la transparencia, a la legalidad y a la participación-decisión de la ciudadanía¹.

Para lograr este objetivo existen dos instrumentos que no se deben desaprovechar: el pacto local y las iniciativas de la ciudadanía. Este último punto reivindica la necesidad de complementar lo dispuesto en el pacto local con la obligación para los entes locales de distribuir el poder entre la ciudadanía y asumir los controles que los ciudadanos impongan. Iniciativas ciudadanas como el presupuesto participativo (siguiendo la experiencia de Porto Alegre) nos parecen adecuadas y un paso en la buena dirección para profundizar en la democracia. Finalizaremos con unas breves conclusiones.

II. LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Los fundamentos del poder local, las competencias de los municipios y las provincias, las nuevas formas de asociación supramunicipal y las necesidades de financiación local, suscitan más que nunca cuestiones jurídicas que, por su repercusión social y económica, requieren pronta respuesta. Transcurridos casi dos siglos desde la primera constitucionalización de los entes locales, y alcanzada la consolidación política y sociológica de su autonomía durante la última mitad del siglo xx, existe un consenso entre políticos y juristas sobre la necesidad de fortalecer el poder local y sobre la urgencia de acometer una reforma de sus haciendas insuficientes. Un generalizado acuerdo sobre la reforma que, sin embargo, se torna en disenso cuando se discute el método para llevarlo a acabo, pues todavía no parece claro si el interés local quiere satisfacerse por la vía de la delegación y la encomienda de gestión, que sólo cede el ejercicio de las competencias, o por la vía de la atribución legislativa, que transfiere la titularidad. Aunque en el orde-

¹ No es baladí recordar los casos de corrupción municipal que periódicamente aparecen en los medios de comunicación. Hay que fortalecer los controles, a la vez que se dota a los entes locales de los recursos económicos necesarios. ¿Cómo podemos pretender que la ciudadanía valore sus instituciones democráticas y a los políticos que las componen si la administración más cercana al ciudadano se convierte, en ocasiones, en un nido de corruptelas?

namiento estatal y en la mayoría de las legislaciones autonómicas existe una regla general, derivada de la Constitución, que exige la reserva de ley para poder transferir la titularidad, lo cierto es que esta reserva sólo se contempla de manera expresa y completa en la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, cuyo artículo 86.2 dispone que «la transferencia de la titularidad de funciones a las entidades locales deberá realizarse por Ley».

Bajo el fundamento positivo del artículo 137 CE «para la gestión de sus respectivos intereses» (STC de 16 de noviembre de 1981), y el amparo doctrinal y jurisprudencial de la garantía institucional, la autonomía local –de naturaleza básicamente administrativa– es concebida por el Tribunal Constitucional como un atributo conferido a favor de una Entidad, ya sea el Municipio o la Provincia, y como la expresión institucional de una colectividad local (STC de 28 de julio de 1981). Si bien no está configurada por la Constitución como un derecho fundamental (STC de 27 de febrero de 1987), sí goza del reconocimiento de un ámbito constitucionalmente protegido derivado de su concepción de «derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen», a partir del cual se concreta legislativamente, en las más diversas materias, conforme a múltiples criterios y dependiendo del ámbito territorial de cada tipo de ente (doctrina jurisprudencial que se asume esencialmente desde la STC de 16 de noviembre de 1981 a la STC 235/2000, de 5 de octubre, pasando por las relevantes SSTC 213/1988, de 11 de noviembre, 259/1988, de 22 de diciembre, 170/1989, de 19 de octubre, 214/1989, de 21 de diciembre, 46/1992, de 2 de abril, y 109/1998, de 21 de mayo)². En el plano legislativo,

² Sobre la garantía institucional, en sus características objetivas y subjetivas, PAREJO ALFONSO, L., «La autonomía local», *REALA*, 229, 1986, pp. 9-64, en especial, pp. 51-55. La carencia del carácter de derecho fundamental de la autonomía municipal tiene diversas manifestaciones y, en particular, la consecuencia que deduce el profesor Tomas-Ramón Fernández de esta regulación es que el artículo 137 CE «no precisa un quantum de autonomía que ha de fijar el legislador ordinario y que al día siguiente, puede recortar mediante otra ley, que ni siquiera es orgánica». Ello se completa con la STC de 1 de febrero de 1993 en donde, recogiendo y asumiendo la doctrina constitucional instaurada por la Sentencia 32/1982, declara: «(...) la garantía constitucional de la autonomía local «es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado». Cfr. VANDELLI, L., *El Poder Local: Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, MAP, Madrid, 1992, pp. 23 ss; LEGUINA VILLA, J., «Gobierno Municipal y Estado autonómico», *RAP*, 100-102, vol. III, 1983, pp. 2187-2202; EMBID IRUJO, A., «Autonomía Municipal y Constitución», *REDA*, 30, p. 442; FERNÁNDEZ, T. R., «El sistema de distribución de competencias», *REVL*, 201, p. 34; SOSA WAGNER, F., *Manual de Derecho Local*, cit., pp. 55-56; ORTEGA, L., «La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español», *REALA*, 259, 1992, pp. 11 ss; MAP, *El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del Gobierno Local*, Madrid, pp. 21-26; y RODRÍGUEZ ARANA, J., «El fortalecimiento del poder local», *AA*, 3, 2000, pp. 27 ss.; y CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L., «El debate sobre la autonomía municipal»,

una de las manifestaciones más relevantes de la autonomía local la encontramos en el artículo 25.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que, no obstante, constituye una cláusula residual de competencia para los municipios, no una concreta atribución de capacidad jurídica. Según el párrafo aludido, «el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal».

Ahora bien, la asunción de la garantía institucional como fundamento de la autonomía local, en definitiva del poder local, no ha impedido que la jurisprudencia constitucional haya complementado esta doctrina con diversas categorías que han permitido aplicar las exigencias y principios constitucionales a los distintos ámbitos de la actividad de los entes locales, actualizando de esta manera la primera doctrina jurisprudencial. Con mayor alcance, en la doctrina existen debates abiertos sobre la naturaleza de los entes locales, cuyas conclusiones van desde la concepción funcional de los asuntos locales, ligada a un entendimiento de éstos como participación del municipio en la gestión de asuntos estatales, hasta la tesis doctrinal mayoritaria en Alemania, donde se defiende el contenido competencial de la cláusula constitucional sobre la autonomía local –STCF alemán de 23 de noviembre de 1988 (*Rastede*)–.

III. PODER LOCAL Y CENTRALISMO AUTONÓMICO

¿Qué quedará de España después de las reformas estatutarias en marcha? Algunos dicen medio en broma, medio en serio, que el discurso del Rey en Navidad y la liga de fútbol profesional y quizá las selecciones deportivas (atacadas con audacia por los nacionalistas más intransigentes, por cierto). Otros, adoptando una pose más académica, arguyen que un puñado de ministerios, la mayoría desprovistos crecientemente de competencias, como es el caso de sanidad.

Da la impresión de que España continuará siendo la vaquilla que Berlanga retratará en su magistral película, sólo que troceada y dispuesta para el festín de la insolidaridad regional y del sálvese quien pueda de la globalización.

Es lamentable contemplar cómo el arduo proceso de descentralización, vivido en España en las últimas décadas, se transmuta en una suerte de policentralismo. La consecuencia de este proceso es el fortalecimiento de gobiernos autonómicos con actitudes centralistas muy acusadas.

RAP, 54, 1998, pp. 9 ss; GARCÍA ROCA, J., «El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad», *REALA*, 282, 2000, pp. 23-27 y 38-42; Informe del Consejo Consultivo de Galicia, CCG 782/05, 2006, pp. 51 ss.

El proceso de descentralización contenido en nuestra Constitución de 1978 tuvo como fin primario posibilitar el acercamiento de la administración pública al ciudadano, con el objetivo de que éste se sintiera más implicado en la gestión de los asuntos públicos y, al mismo tiempo, pudiera participar e influir en la administración de los mismos. La proximidad de la administración pública a los problemas de la ciudadanía, por tanto, fue la razón palmaria de que se iniciara un proceso que requería tanto esfuerzo de negociación política y, sin duda, de gasto.

Junto a ello, mediante este proceso se quiso dar respuesta a las diferentes raíces culturales comunitarias³ que conviven en España, alguna de las cuales contaron en la II República con instituciones propias de gobierno que fueron suprimidas por la dictadura militar.

En los últimos diez años, especialmente en el primer gobierno del Partido Popular, se ha completado gran parte del proceso de transferencias recogido en nuestra Carta Magna, convirtiéndose España en uno de los Estados más descentralizados del mundo. Las autonomías españolas gozan de un nivel competencial comparable y, a veces, hasta superior a algunos Estados federales.

Sin embargo, actualmente vivimos envueltos en dos dilemas que afectan a la sociedad española. Por un lado, una constante ola de reivindicaciones, que esta vez apuntan a quebrar el consenso autonómico que hizo posible el proceso anteriormente aludido. Hay autonomías que desean «distinguirse» de otras –hecho calificado como asimetría– y que además consideran insuficiente el nivel competencial al que han llegado. Se reivindica un Estado federal desde diversas opciones políticas, tanto de izquierda como de derecha; y, sin embargo, no parece tomarse en consideración la tradición cohesionadora de un territorio que tiene este modelo de organización del Estado en torno a un proyecto común estatal (Alemania o EEUU). En España, al contrario, se entiende el federalismo como una oportunidad para abatir cualquier tipo de símbolo común, como una vía para la disgregación y el separatismo o como el camino –vía ruptura de la caja única de la seguridad social o de la fiscalidad general– hacia la asimetría e insolidaridad interterritorial, o, parafraseando al presidente de la Comunidad Autónoma de Cataluña, para que las «regiones pobres» no crezcan más que las «ricas».

Este último punto –el económico– provoca no pocas tensiones entre el Estado central y las autonomías y entre las propias autonomías. Recordemos las muy gráficas palabras del expresidente de Castilla-La Mancha José Bono –hoy ministro– en relación a la financiación autonómica: «quien quiere comer aparte es porque quiere comer más». No resulta accesorio traer a colación el artículo 214 del pro-

³ Tomamos esta idea de CAPELLA, J. R., *Las raíces culturales comunitarias*, en Escuela del Consejo General del Poder Judicial, *Los nacionalismos: Globalización y crisis del Estado-nación*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999, pp. 253-270.

yecto de reforma del Estatuto de Cataluña, recientemente aprobado en el marco de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. El citado artículo supone una grave quiebra para la solidaridad interregional y la igualdad ya que se establece una relación de bilateralidad entre el Estado y la *Generalitat* (¿no es acaso la *Generalitat* Estado?). Con este artículo se rompe el equilibrio logrado gracias al Consejo de Política Fiscal y Financiera entre las diferentes comunidades autónomas⁴.

El asunto de la financiación autonómica adquiere una relevancia muy especial en un contexto mundial, marcado por la creciente restricción del gasto público y la privatización de los servicios con la finalidad de cumplir con la ola desregulatoria y favorecedora de las grandes transnacionales que propicia la OMC⁵. Este contexto es un magnífico caldo de cultivo para la insolidaridad regional.

Asistimos, por tanto, a un proceso al que denominamos de policentralismos. Este concepto trata de explicar la involución que está teniendo lugar en España, donde las Comunidades Autónomas están asumiendo el papel centralista que tradicionalmente ha ostentado el Estado. Las Comunidades Autónomas están comportándose con sus municipios como verdaderos entes administrativos centralistas. Ello supone una interrupción del proceso de descentralización propiciado por nuestra Constitución y una vulneración del espíritu descentralizador de la misma.

El fenómeno del policentralismo es de enorme calado. Los gobiernos autonómicos debían ser el motor de la descentralización en España. Sin embargo, están asumiendo un papel neocentralista que resulta tremendamente paradójico. Las autonomías se están convirtiendo en administraciones centralistas respecto a los entes locales. Éstos se encuentran en una situación de inferioridad manifiesta y carecen de medios (por ej. conflicto de competencias) adecuados para plantear sus reivindicaciones a las administraciones autonómicas.

Esta situación nos lleva a un Estado policentralista que imposibilita la descentralización y acumula competencias y recursos en nuevos entes megaburocráticos que recuerdan los ejemplos de centralismo más clásicos. Las reformas estatutarias amenazan con ampliar esta hiperburocratización multiplicando el número de agencias tributarias, o peor aún por la amenaza que supone para la unidad de la justicia, de Consejos del Poder Judicial (órgano que, por cierto, se ha mostrado politizado, ineficiente y necesitado de reformas).

⁴ Artículo 214 del proyecto de Estatuto de autonomía de Cataluña: «La Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat está integrada por un número igual de representantes del estado y de la Generalitat (...). Le corresponde acordar la contribución a la solidaridad y a los mecanismos de nivelación.»

⁵ Esta estrategia macro económica se inserta en el llamado «consenso de Washington», que establece una serie de criterios neoliberales a ser cumplidos por los Estados. Los más importantes son los siguientes: privatizaciones del sector público, desregulaciones y progresiva bajada de la contribución del Estado a los servicios públicos y la inversión pública para mantener el déficit cero.

En los últimos veinte años, el profundo cambio operado en la organización territorial por el bloque de la constitucionalidad y por su complejo sistema competencial no ha afectado por igual a todas las Administraciones Públicas, siendo especialmente las Comunidades Autónomas –únicas beneficiadas de este proceso– quienes en términos generales han demostrado, como contraprestación, una indisimulada resistencia a la descentralización y a la simplificación administrativa. Si en la década de los ochenta del siglo xx, la resistencia la opuso la Administración General del Estado, desde ya quince años, esta reacción al cambio proviene de las Administraciones Públicas autonómicas, creadas con mimetismo de la instancia central, de quien han imitado su antaño afán por el centralismo –en este caso centralismo autonómico–, la burocracia, el sobredimensionamiento e incluso la cultura clientelar. En poco tiempo, las Comunidades Autónomas han acumulado un poder político y financiero que no están dispuestas a renunciar en un proceso descentralizador en municipios y provincias.

Hemos de recordar que Carlos Luis de Secondat, Barón de Montesquieu, nos legó un concepto de Estado entendido como una estructura equilibrada de poderes que se han de moderar y controlar entre sí: el equilibrio y la moderación son las cualidades propias de toda estructura o configuración estatal, y el desequilibrio y el exceso son la realidad de todo gobierno desordenado, caótico, inarmónico. En la regulación de la división horizontal y territorial de los poderes, esta noción de Estado se ha considerado un principio básico de organización política y una garantía del buen funcionamiento del sistema político, tanto en Europa como también en Estados Unidos, donde los padres de la Constitución de 1787 explicaron en *The Federalist Papers* que el Estado debe ser un conjunto armónico de poderes que se han de frenar y contrapesar (*checks and balances*) para salvaguardar la libertad y la igualdad de los ciudadanos y territorios.

A lo largo de doscientos años, los Estados más serios de Occidente han aplicado este concepto de Estado a los problemas que, con carácter crónico o eventual, han podido desequilibrar los poderes establecidos en las Constituciones, y así, como respuesta a los desajustes estructurales de los poderes horizontales o territoriales, se promulgaron leyes dirigidas a lograr la estabilidad política, como las que implantaron el bipartidismo o el presidencialismo, y otras de menor entidad como las correcciones a la proporcionalidad, las barreras mínimas o las segundas vueltas electorales. En otros casos, cuando los problemas de estabilidad sólo se planteaban en momentos puntuales, las costumbres constitucionales y la lealtad federal simplemente aconsejaron pactos de gobierno entre los grandes partidos mayoritarios que permitieron proteger el interés general y el bien de todos frente al interés particular de unos pocos (el caso reciente de Alemania). Y de esta manera, aprendiendo de la práctica, cuando un sistema político ha presentado defectos que obstaculizan la gobernabilidad y el equilibrio

de poderes, siempre se han aprobado reformas o se han celebrado pactos para restablecer el buen funcionamiento del Estado.

Pues bien, todo esto debe ser debatido ahora en España porque hace años se diagnosticó que existe un defecto estructural de nuestra legislación electoral que, en determinadas circunstancias, anula la denominada *capacidad efectiva de acción colectiva*; un desequilibrio que, según la Ciencia Política, tarde o temprano, crea una situación como la que presenciamos en el actual proceso de reformas estatutarias: las mayorías se subordinan a las minorías y el interés particular se impone sobre el interés general, con quiebra del principio de igualdad y de la propia democracia. Según esta tesis, España no es, como dicen muchos, una Nación con problemas que «hay que conllevar» – otro dudoso tópico de Ortega, como el de la teoría de Andalucía–, sino un próspero Estado cuyo sistema de poderes, sin embargo, expone a los presidentes de gobierno «sin mayorías absolutas» a un proceso continuo de claudicación y sacrificio del interés general, muy evidente en esta VIII Legislatura, pero también en el pasado, concretamente en la VI Legislatura (1996-2000), cuando el Estado tuvo que ceder, por exigencia nacionalista, en materias tan relevantes como la supresión de los gobernadores civiles, el 33 por 100 del IRPF, la generosa reforma del Cupo Vasco o la retirada de la Guardia Civil de las carreteras de Cataluña. De los tres los criterios que, según la Teoría de la Gobernabilidad, garantizan un mínimo de estabilidad política a un Estado –la representatividad, la capacidad efectiva de acción colectiva y la legitimidad–, nuestro régimen electoral impide el cumplimiento del segundo de ellos: la capacidad decisoria del Gobierno de la Nación, cuyo escaso nivel de gestión en España (19 por 100 del gasto público) seguirá sometido a un constante vaciamiento de competencias mientras no se establezca un marco normativo que respete la Teoría de la Gobernabilidad.

Algunos autores, como el ponente constitucional Cisneros, han planteado remedios al problema técnico descrito, por ejemplo, incrementar en cincuenta diputados los escaños del Congreso para crear una lista reservada a los partidos nacionales. Hay más alternativas. Pero obviamente, falta saber si, ante tan necesaria reforma, los políticos que dirigen los partidos mayoritarios querrán devolvernos el consenso perdido que, conviene recordarlo, no es patrimonio de ellos sino de todos los ciudadanos, sujeto soberano relegado durante los últimos seis años a ser testigos de «la España sin consenso» en las cuestiones fundamentales: la política migratoria, la política exterior, la política educativa, la política hidrológica y la energética... Políticas cuya gestión mide la seriedad, la confianza y la solvencia de los Estados, y que sólo son eficaces si se mantienen y perseveran en el tiempo. Quizás a los ciudadanos españoles se les deba una explicación convincente de quienes, salvando honrosas excepciones, han dirigido los dos partidos mayoritarios con clamoroso olvido de las «convenciones constitucionales» y de la metodología del consenso que desde 1978 exige, como

garantía de éxito, un pacto nacional antes de abordar las políticas de Estado y, especialmente, las reformas constitucionales y estatutarias.

La falta de consenso explica que en en Comunidades Autónomas como Andalucía, algunos sectores hayan defendido que, en el proceso de reforma estatutaria, convenía esperar a lo que se perpetrara en Cataluña, para a continuación pedir «lo mismo» y, de paso, incorporar contenidos de dudosa constitucionalidad que, como las «declaraciones de derechos» o la «cláusula valenciana», pueden generar conflictividad competencial y crear expectativas contrarias al principio de seguridad jurídica.

Por último, sorprende la actitud de quienes consideran que el nacionalismo centrífugo se combate con el nacionalismo centrípeto —especies del mismo género— y, actuando de esa manera, se sitúan en un debate trasnochado especialmente beneficioso para los separatistas, que ignora tanto las ventajas del proceso descentralizador generado por el Estado de las Autonomías y los éxitos cosechados desde 1978, como el protagonismo jurídico que, en la Constitución y en la titularidad de la soberanía, sólo tienen los ciudadanos.

Estamos convencidos que el debate sobre la nación o las naciones es una discusión estéril y trasnochada. Hay que mirar hacia delante y ser conscientes de que el centro de la acción política es el ciudadano. Un ciudadano soberano no atado a las cadenas de la religión, la dinastía o de la nación (que no es más que la correspondencia moderna de las dos primeras). La gente decidiendo, y sin constreñimientos metafísicos, en el respeto a la democracia y los derechos humanos⁶.

IV. LOS PACTOS LOCALES Y LAS INICIATIVAS CIUDADANAS

El Pacto Local, una idea-fuerza que desde 1992 viene ocupando un espacio relevante en el debate español sobre el poder local y el Estado de las Autonomías, deriva de una realidad constatada en las Elecciones Locales de 25 de mayo de 2003: las fuerzas políticas españolas llevan ya más de diez años fundamentando buena parte de su ideario sobre temas municipales en un proceso descentralizador —la segunda descentralización— que nunca termina por tomar forma. Pese a las variadas y atractivas propuestas surgidas en el ámbito nacional y en el autonómico, y el unánime consenso concitado por parte de casi todos los partidos políticos, lo cierto es que aún no se ha aprobado lo que ha sido compromiso electoral: el Pacto Local. En plena VIII Legislatura, su falta de concreción ni sorprende ni preocupa a la mayoría de los iuspublicistas y muchos gobiernos autonómicos y grupos de la oposición la adoptan como un simple reclamo político, casi de *marketing* público, conscientes de sus pocas posibilidades de prosperar.

⁶ Vid. RODRÍGUEZ PRIETO, R., *Ciudadanos soberanos. Participación y democracia directa*, Almuzara, Córdoba, 2005.

El resultado práctico del debate sobre los Pactos Locales lo ha dejado muy claro, y es precisamente por ello, que su función haya quedado limitada a ser instrumento de propaganda política, pese a su recurrente invocación en exposiciones de motivos de leyes autonómicas de régimen local, programas de gobierno, proposiciones de ley y otros documentos parlamentarios⁷.

Queda preterido sin duda el espíritu constitucional. La descentralización autonómica en los entes locales, núcleo principal del Pacto Local, no es ajena a la norma suprema, antes bien, se fundamenta en los preceptos constitucionales (el art. 103.1 y el art. 31.2 CE) reguladores de los principios de eficacia y eficiencia como criterios que vinculan a los poderes públicos. Dispone el artículo 31.2 CE sobre el gasto público que se realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía. Precisamente, el principio de eficiencia, consistente en un principio de carácter económico cuya determinación resulta de la cuantía de las unidades económicas consumidas en la función administrativa, ha sido mejor cumplido por el Estado que por las Comunidades Autónomas. En Andalucía, basta leer los Informes del Tribunal de Cuentas y de la Cámara de Cuentas de Andalucía para comprobar la mejor propensión del Estado al cumplimiento de la eficacia⁸.

También lo constatamos a nivel estatal. Entre los años 1997 y 1999, los órganos legislativos y gubernamentales del Estado decidieron acometer la reforma del sistema financiero autonómico y del modelo de Administración periférica del Estado, así como las medidas legislativas reguladoras del frustrado Pacto Local, actualmente calificado con la expresión de «segunda descentralización».

Además, por exigencia del proceso de convergencia europea (pacto de estabilidad), la reforma del sistema financiero autonómico fue revisado por la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias, a través de un modelo disperso, criticado incluso por algunos de quienes lo propugnaron, y nacido bajo la sombra de la provi-

⁷ Véanse como ejemplos la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación de territorio de Canarias, la Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja, la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia, la Ley balear 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares. «BOE» 279, de 21 de noviembre; la Ley Foral de modificación de la Ley 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra. BO Parlamento de Navarra 62, de 5 de junio de 2002.

⁸ Cfr. J. RODRÍGUEZ-ARANA, «Presente y futuro del Estado de las Autonomías: Hacia la Administración Única», AA, 1, 1996-1997, p. 9, p. 2; *Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000*. Introducción y Estructuras Presupuestarias, capítulo VIII. Resúmenes del Presupuesto, MEH, Madrid, 1999, pp. 67 ss. *Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales en 1997*, MAP, Madrid, 1998, pp. 101 ss. y 215 ss. y *La descentralización del gasto público en España. Período 1986-1997*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1999, pp. 25-28.

sionalidad, que fue ampliado una vez concluido el quinquenio de su vigencia (1997-2001), por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, reguladora de las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía; legislación a su vez modificada por las Leyes 46/2002, 51/2002 y 53/2002. De esta manera, el sistema de corresponsabilidad fiscal, iniciado en 1997 y ampliado a Andalucía por la Ley 19/2002, de 1 de julio, de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, ha consolidado la conversión de las Comunidades Autónomas en corresponsables de la política de ingresos y también de gastos, a quienes se les concede capacidad normativa⁹.

Resta por cumplir, con todo, el mandato del artículo 142 CE, que reconoce el derecho de los entes locales a participar en los tributos de las Comunidades Autónomas¹⁰, y de la Ley 39/1988 y la Carta Europea de Autonomía Local, según las cuales los recursos financieros de las Entidades Locales deberán ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución; en la actualidad, representa menos del 50 por 100, frente al 70 por 100 de la media europea. Es cierto que el Plan de Cooperación Municipal, creado en 1990, se configura como instrumento específico, dentro del Presupuesto de la Comunidad Autónoma Andaluza, para la colaboración económica con las Corporaciones Locales; también es verdad que la Consejería de Goberna-

⁹ El Estado cedió determinados tributos a la Junta por Ley 19/2002, de 1 de julio, del Régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. Véanse también LO 3/1996, de 27 de diciembre. BOE 313, de 28-12; PÉREZ ROYO, J., *El nuevo modelo de financiación autonómica: análisis exclusivamente constitucional*, Madrid, McGrawHill, 1997, pp. 21-27, y GARCÍA RUIZ, J. L. y GIRÓN, E., «Las incidencias del modelo de Estado en el sistema de financiación», *cit.*, pp. 155-158. El sistema de corresponsabilidad fiscal, concebido como método participativo de las Comunidades Autónomas en la política fiscal y tributaria del Estado, pese a su corta vigencia de cinco años, encontró una fuerte respuesta por insatisfacción de Cataluña, cuyas pretensiones han sido asumidas por Madrid y Valencia, y el rechazo, más por razones políticas que técnicas, de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha, que presentaron recursos de inconstitucionalidad contra la reforma del modelo de financiación autonómica. Sobre las relaciones entre el sistema autonómico y la última reforma, véase RUIZ-HUERTA, J., y LÓPEZ LABORDA, J., «Catorce preguntas sobre el nuevo sistema de financiación autonómica», Informe de las Comunidades Autónomas, 1996, Barcelona, Instituto de Derecho público, 1997, vol. I, pp. 581 ss.

¹⁰ La misma jurisprudencia constitucional no ha sido ajena a este fenómeno cuando se ha pronunciado sobre las haciendas locales a la luz de la igualdad, la autonomía y la suficiencia financiera de los entes locales. Al respecto véanse las STC 19/1987, de 17 de febrero («BOE» de 4 de marzo de 1987), STC 83/1988, de 13 de octubre («BOE» de 25 de mayo de 1988), STC 250/1988, de 20 de diciembre («BOE» de 13 de enero de 1989), STC 331/1993, de 12 de noviembre («BOE» de 10 de diciembre de 1993), STC 171/1996, de 30 de octubre («BOE» de 3 de diciembre de 1996). Dice Rodríguez-Arana que para que sea posible esta operación es necesario que se produzca un reforzamiento financiero y material de dichos Entes en aras de poder realizar dignamente su función. Cfr. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, «Reforma administrativa y Estado autonómico», AA, 23, 1996, p. 471.

ción ha afrontado con diversas medidas las necesidades reales de financiación de las Corporaciones Locales, e incluso desde 1999, a través de las leyes de presupuesto de la CA de Andalucía¹¹. Pero, sin duda, se trata de un sistema insuficiente, y la Junta de Andalucía, antes de operar la descentralización de facultades en cumplimiento del Pacto Local, debe complementar el sistema de financiación local regulado por la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

Junto al Pacto Local no podemos obviar la necesidad de impulsar la iniciativa ciudadana. Como se decía al comienzo de este trabajo, el valor del poder local viene dado por su cercanía al ciudadano. La descentralización tiene sentido no por el mero hecho de hacerla, sino porque responda a unos criterios que promuevan la deliberación y la eficacia. Los criterios a los que nos referimos han de ser la participación activa de la ciudadanía, transparencia en el tratamiento de los asuntos públicos, la eficacia en la gestión de los recursos. En definitiva, la profundización en la democracia sobre los pilares del autogobierno y la responsabilidad cívica.

Una de las iniciativas que más éxitos está obteniendo a todos los niveles y que es capaz de aunar las características anteriormente aludidas es el presupuesto participativo. No es la única. Ni debiera serlo. Es tan sólo un ejemplo paradigmático que ofrecemos con el fin de demostrar la importancia del poder local y la necesidad de hacer efectivo el pacto local.

El presupuesto participativo –*Orçamento Participativo* (OP, en adelante)– constituye una práctica de gestión local que demuestra las potencialidades que posee una verdadera descentralización. En este sentido, cuando hablamos de OP no podemos olvidar lo que ha constituido la pieza clave para su puesta en marcha y éxito: la implicación de un tejido asociativo rico y poco influido por los aparatos de los partidos políticos.

Lo sucedido en Porto Alegre es un gran ejemplo; una vía en la que trabajar para mejorar las redes de participación ciudadana de las localidades de todo el planeta. Un gran número de colectivos se han sentido interpelados por lo que ha estado ocurriendo en Porto Alegre en estos últimos años y han querido trasladar elementos de esta propues-

¹¹ Desde el artículo 26.4 de la Ley 10/1998, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1999, al artículo 30.4 de la Ley 9/2002, de 21 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2003, cada año se ha autorizado al titular de la Consejería de Economía y Hacienda para realizar en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía las adaptaciones que sean necesarias para transferir a favor de las Entidades Locales las partidas y cuantías que correspondan, en los procesos de traspaso y delegación de competencias, siempre que las mismas queden expresamente determinadas en los correspondientes acuerdos, correspondiendo, en otro caso, al Consejo de Gobierno la aprobación de las transferencias y minoraciones de créditos correspondientes. Desde entonces todas las leyes de presupuestos de la CA han contemplado idéntica previsión.

ta a su realidad. Esta dinámica se inscribe en la necesidad de que los gobiernos locales respondan cada vez a más demandas ciudadanas. Las respuestas que articulan a menudo son más efectivas que las que se puedan ofrecer desde otra esfera de la administración, a consecuencia de que desde lo local se conocen más directamente cuáles son las motivaciones de dichas demandas, así como sus percepciones de la realidad y la sociedad que tienen los colectivos asentados en un determinado espacio local¹².

La experiencia de participación local puesta en práctica por el Partido de los Trabajadores (PT) en el municipio de Porto Alegre¹³, y posteriormente en otras localidades del país, denominada OP ha supuesto una gran contribución para la práctica de la participación de la ciudadanía más allá del simple proceso electoral. Dicha experiencia ha traspasado las fronteras de la República Brasileña y se ha constituido en todo un ejemplo de participación democrática de la ciudadanía en el espacio local¹⁴. Esto en sí ya supone toda una novedad y un hecho parangonable en la tradición política Latinoamericana, tan acostumbrada a la importación de ideas, programas y experiencias del exterior; y a ser lugar propicio para que expertos extranjeros procedentes de Norteamérica y Europa les dicten cursos sobre como deben gobernar sus tierras.

No sólo se trata de un procedimiento de participación en los asuntos públicos a nivel local, sino además es una expresión concreta de una comprensión diferente de la democracia centrada en la elección de políticas, no de élites. Esto indica un principio en la dinamización de la cultura política de una zona, cuya consecuencia es el establecimiento de procedimientos de actuación para la toma de decisiones compartidas. Estos procedimientos de decisión se ven beneficiados por la influencia, que sobre ellos tiene la visión del mundo de esas gentes que conforme participan, van abriendo nuevas posibilidades, que consolidan su cultura democrática.

La Constitución de Brasil de 1988 hizo posible que se pusieran en práctica mecanismos directos e indirectos de participación social

¹² RUBLE, A., *Local Power*, Matherson, London, 1980, p. 79. España es un ejemplo de ello. El problema principal que tenemos es la debilidad de nuestro tejido asociativo en comparación con Río Grande del Sur y la cooptación que se hace de él por parte de partidos políticos. En España se ha puesto en práctica el OP en ciudades como Albacete, Cabezas de San Juan o Sevilla (aunque en ésta última de manera más desnaturalizada que en las otras).

¹³ Porto Alegre es una ciudad de más de un millón de habitantes, capital del Estado de *Rio Grande do Sul*. Con la puesta en marcha del Presupuesto Participativo la ciudad ha dado un gran despegue en obras e infraestructuras siendo hoy una de las ciudades de Brasil con mejor calidad de vida. Prueba de ello es que actualmente el 99 por 100 de la población de Porto Alegre cuenta con suministro de agua corriente y el 84 por 100 con alcantarillado, además de haberse ejecutado, desde la práctica del mismo, más de 250 km. de calles pavimentadas.

¹⁴ Tanto en ciudades de América Latina (Buenos Aires), como en Europa (Cabezas de San Juan, Albacete, o Sevilla) se ha recogido la experiencia con el fin de ponerla en práctica.

cuando legalmente se previó la posibilidad del uso de mecanismos tales como el plebiscito, el referéndum o la iniciativa jurídica popular. En la constitución se propugnó una nueva descentralización política y administrativa, entendida como la mejor forma de asegurar que se iban a satisfacer las necesidades de la ciudadanía¹⁵. La legislación de Porto Alegre no sólo se hace eco de esta idea sino que además declara el compromiso del Poder Ejecutivo a consultar, obligatoriamente y de la forma más democrática posible, a la comunidad antes de elaborar la propuesta presupuestaria.

La importancia de estas aspiraciones democráticas, materializadas en la letra de la Constitución, supuso un espaldarazo a tradiciones participativas firmemente arraigadas en el Estado de Río Grande del Sur. Con un nuevo escenario donde las políticas dependientes de la administración central habían notablemente disminuido, la nueva administración municipal que tomó el poder en enero de 1989, tuvo que buscar soluciones que paliaran la limitación de servicios sociales¹⁶. Esta nueva administración estuvo formada por una coalición formada por varios partidos de izquierda, encabezada por el PT.

El nuevo poder local pretendió con el OP promover el autogobierno. El objetivo básico con el que nació el OP, fue romper la tradición delegativa de la cultura política brasileña y la cultura tecnocrática¹⁷.

Con el OP no se pretende negar la necesidad del conocimiento técnico, pero se le subordina a un proceso democrático de participación efectiva de las personas. Fue un gran desafío para una ciudadanía que nunca había vivido una experiencia participativa así. Por ello hubo un largo y difícil camino a recorrer. La democracia es un proceso extremadamente difícil. Es necesario empezar por crear los cauces, que permitan a la ciudadanía pensar la democracia como algo que no se circunscribe tan sólo a votar de 4 en 4 años¹⁸. Así, se impulsaron nuevos mecanismos que acabaron con la inercia autoritaria de la ciudadanía. El más importante de ellos, sin duda, es el OP, pero no es el único instrumento. Por ejemplo, varios municipios integran en su normativa la figura de los Consejos Municipales.

En el caso de Porto Alegre, se crearon consejos en diversas zonas de la ciudad. Su función fue la de facilitar la acción política de los ciudadanos. Las comunidades pasaron de ser sujetos pasivos de las políticas a generar juicio crítico sobre la situación en la que se encontraban y el lugar donde habitaban. Así, fueron teniendo los elementos de juicio necesarios para decidir cómo se debe atender la priorización

¹⁵ KECK, M., *The Workers' Party and Democratization in Brazil*, Yale University Press, New Haven, 1990, p. 56 y ss.

¹⁶ NAVARRO, Z., *Uma análise do Orçamento Participativo: Sua Implantação e Desenvolvimento*, en GENRO, T. (coord.), *Porto da Cidadania*, Artes e Ofícios, Porto Alegre, 1997, p. 184.

¹⁷ PONT, R., *Democratización del Estado: la experiencia del Presupuesto Participativo*, www.espaimarx.org

¹⁸ *Idem*.

de recursos. Hubo una gran proliferación de foros y consejos. Se crearon un gran número de consejos sectoriales dedicados a abordar aquellos asuntos que interesan a la ciudadanía (consejos educativos, de derechos del niño, del adolescente, de viviendas, de acceso a la tierra, de transportes)¹⁹. Junto a ello hay que decir que las relaciones entre funcionarios municipales y ciudadanía se reforzaban. La razón es que con el OP se producía una más marcada cooperación entre los grupos sociales y los trabajadores del municipio.

Con la proliferación de órganos colectivos, hay un gran número de personas que comparten el día a día de la gestión municipal con los empleados públicos. Eso se traduce en dos consecuencias: la primera es la comprensión sobre la actividad del trabajador municipal. En segundo lugar, el control que se ejerce sobre dicha labor es mayor y, por consiguiente, la gente está cada vez más convencida que se hace lo posible para mejorar el lugar donde viven²⁰.

La organización del OP fue perfeccionándose a lo largo del tiempo. El protagonismo en los cambios fue tradicionalmente asumido por los propios participantes en el OP con la ayuda y consulta de personal de la prefectura y expertos en participación política²¹.

La ciudad se dividió en regiones o zonas. Las razones de esta división fueron poder lograr la participación más amplia posible de la gente. Dicha división se realizó siguiendo criterios de índole geográfica, sociales y de organización de las comunidades. Sobre la base de esta organización se celebran las asambleas regionales donde se ordenan las prioridades de cada región de la ciudad.

Junto con estas asambleas, se crearon las asambleas temáticas. Con ellas se abrió el procedimiento a otros sectores de la población de la ciudad (movimientos de mujeres, de salud, culturales, educativos) de manera que se discutieran las necesidades generales de la ciudad, más allá de las necesidades particulares de cada región. Así se establecieron seis estructuras de participación para los siguientes temas específicos: organización de la ciudad y desarrollo urbano y ambiental; cir-

¹⁹ BARCELÓ, S., PIMENTEL, Z., *Radicalizar la democracia. Porto Alegre: un modelo de Presupuesto Participativo*, Catarata, Madrid, 2002, pp. 73-74.

²⁰ NAVARRO, Z., «Participatory Budgeting' –the case of Porto Alegre (Brazil)», presentado en el *Regional Workshop: Decentralization in Latin America– Innovations and Policy Implications*, Caracas, 1996, p. 27.

²¹ El 22 de enero de 2002 el Consejo del OP aprobó los cambios propuestos por el Grupo de Trabajo de Modernización del OP. Estos cambios se tradujeron en los siguientes puntos:

1. Se sustituyeron las dos rondas de asambleas regionales y temáticas por una única ronda.
2. Se celebra una Asamblea de la Ciudad en la primera quincena de julio, que es un encuentro donde toman posesión de su cargo los Consejeros del OP y se entrega al gobierno la jerarquización de las obras y servicios, decidida por los participantes en el OP.
3. El Plan de Inversiones pasa a ser aprobado tanto por el COP (como venía siendo hasta ahora) como por los foros de delegados regionales y temáticos en los meses de octubre y noviembre.

culación y transporte; salud y asistencia social; cultura; desarrollo económico y tributación; y educación, deporte y entretenimiento.

Junto con las asambleas o reuniones regionales o temáticas se instituyó otro foro no anual de decisión que son los congresos de la ciudad. En ellos se trataba de definir de una manera más global el futuro de la ciudad. El objetivo era trazar estrategias a largo plazo de forma participativa.

En las asambleas o reuniones la población decidía qué prioridades regionales o temáticas (dependiendo de la asamblea de la que se trate) se ejecutarían. Además la prefectura debía presentar las cuentas del ejercicio anterior y se elegían los delegados y consejeros del OP. Estas personas representaban a la población en el Consejo del OP y en los Foros de Delegados. La representación era un instrumento para agilizar el procedimiento y depende de las decisiones adoptadas en las asambleas. Es más un mandato que una representación tal y como se entiende en la democracia liberal o poliarquía electoral.

Las deliberaciones dirigidas para priorizar la distribución de los recursos es el verdadero núcleo del procedimiento. En ellas los ciudadanos tienen la posibilidad de defender la prioridad que considera más importante. Es una manera de tratar de convencer a sus vecinos en el último momento antes de la votación. Estas intervenciones no estaban exentas de críticas a los políticos profesionales, quienes se encontraban excluidos del OP. Por tanto, la ciudadanía de Porto Alegre no sólo decide prioridades, sino que además participa de un debate público sobre las mismas.

Las decisiones se tomaban siguiendo los criterios que a continuación enumero: la prioridad electa en la región, carencia de servicios e infraestructura y población general de la región.

El ejecutivo de Porto Alegre participaba en el procedimiento facilitando asesoramiento técnico e infraestructura para las celebraciones de las diversas reuniones o asambleas. No tenía derecho a voto. El presupuesto terminaba presentándose a la cámara de representación municipal donde se aprobaba al gozar de un alto grado de legitimidad.

Entendemos que tanto el pacto local, como estrategias de participación decisión como el OP son iniciativas muy positivas y un sólido argumento para apoyar una real descentralización en España. Pero el OP y cualquier iniciativa ciudadana depende de un marco jurídico y financiero que facilite recursos, controles y competencias. De lo contrario la supervivencia de cualquier iniciativa destinada a mejorar la democracia estará irremisiblemente condenada al fracaso.

V. CONCLUSIONES

Los problemas que el Estado policentralista nos plantea son numerosos y complejos. En este trabajo hemos pretendido realizar una

aproximación preliminar a un fenómeno que requiere un estudio más extenso. A continuación expondremos una serie de conclusiones.

1) El proceso descentralizador propiciado por la Constitución de 1978 ha sido asimétrico y desigual: muy intenso, generoso y amplio para las Comunidades Autónomas, pero muy restrictivo y limitado para los entes locales, cuya configuración constitucional debe mejorarse en su fundamento constitucional –la garantía institucional de la autonomía local– y en su sistema de financiación. El vaciamiento competencial del Estado y la congelación de los poderes locales ha dado lugar al Estado policentralista, formado por los nuevos centralismos autonómicos, cuyas administraciones y redes clientelares han crecido por imitación del antiguo Estado centralista. Las negociaciones del año 2006 para las reformas estatutarias, especialmente en Cataluña, demuestran una vez más la radicalización del poder centrípeto de las Comunidades Autónomas donde los partidos nacionalistas gobiernan.

2) El Estado policentralista se configura como una expresión limitadora del proceso de descentralización presente en nuestra Constitución de 1978, que pone en duda el carácter originario de la soberanía popular y el poder integrador de las instancias generales. El texto de la propuesta de Estatuto de Autonomía de Cataluña confirma esta realidad y la concreta en un régimen de bilateralismo Estado-Comunidad Autónoma que olvida la diferencia entre poder originario y poderes derivados. Frente a la consolidación de las redes clientelares que paralizan el impulso modernizador y la alternancia política, en el futuro las Comunidades Autónomas deberían iniciar un proceso urgente dirigido a la descentralización de sus competencias y sus recursos a las entidades locales con el fin de que éstas dispongan de financiación suficiente para atender las demandas sociales, a través de un proceso de permeabilidad a las iniciativas ciudadanas que aproxime el poder a las personas y haga más transparente la gestión de sus recursos y de políticas urbanísticas.

3) Asimismo, *de lege ferenda* proponemos una nueva definición doctrinal y jurisprudencial de la función constitucional de los entes locales, a través de una categoría más racional y segura jurídicamente que la garantía institucional, fundamentado en un derecho de participación de los entes locales, compatible con su función constitucional. En este sentido, el Pacto Local, como instrumento de participación local en los asuntos autonómicos, y las iniciativas ciudadanas, como el «presupuesto participativo», son dos instrumentos participativos claves para la construcción de un modelo estatal solidario, integrador y cooperativo y para la definición de la reclamada función constitucional.

4) A partir de esta definición de la función constitucional de los entes locales, debe reordenarse el régimen competencial municipal a través de una aplicación de los pactos locales autonómicos, una coordinación de las políticas urbanísticas y territoriales y una reordenación

de los títulos horizontales y de las subvenciones. La organización territorial del Estado debe caminar hacia un sistema integrado, equilibrado y compensado entre las distintas Administraciones Públicas, donde comiencen a fortalecerse los derechos de participación de los ciudadanos en la instancia más cercana y donde el principio de separación vertical de poderes remedie los excesos del nuevo centralismo autonómico, que ha ubicado a España en una nueva forma de concebir el poder: el Estado policentralista.

5) Una de las consecuencias del Estado policentralista puede ser la constitución de *facto* de comunidades autónomas de servicios públicos de nivel alto, intermedio y bajo. Toda vez que las competencias que afectan a los ciudadanos más directamente se encuentran transferidas, lo que puede marcar en el futuro cercano el nivel de cada autonomía es la capacidad financiera. Así, Cataluña y Andalucía tendrán un nivel competencial semejante, pero los servicios públicos dependerán de la posibilidad de gasto de una u otra. Madrid o la Rioja tendrán, tal vez, menos competencias que Andalucía, pero con más capacidad de gasto. Esto nos lleva a que los ciudadanos de rentas medias o bajas tengan servicios diferentes, dependiendo de la autonomía donde habiten, mientras que a los de rentas altas no les importe dicha situación ya que pueden acudir con facilidad al sector privado para satisfacer sus necesidades.

Para finalizar quisiéramos apelar a la idea de ciudadano soberano frente a cualquier noción trascendental de «nación» o «pueblo» que recorte y limite la capacidad constituyente de un colectivo de personas que, aún consciente de sus diferencias (que nunca pueden ser un vehículo que consagre desigualdades por razón de renta), buscan, mediante la acción política en democracia, satisfacer necesidades comunes.

Es ésa la gran riqueza de la democracia.

