



COOPERACIÓN INTERNACIONAL



**Municipalistas
por la Solidaridad
y el Fortalecimiento
Institucional**

Antonio Almansa Morales.
FHN y colaborador de la **Fundación Musol**

COLECCIÓN: MUNICIPALISMO Y COOPERACIÓN

EL MUNICIPALISMO EN UCRANIA. ANTECEDENTES, SITUACIÓN ACTUAL, FUTURO Y DESAFÍOS. OPORTUNIDADES PARA LA COOPERACIÓN

Resumen

La organización territorial y división administrativa de Ucrania ha ido evolucionando considerablemente desde la Declaración de Independencia del país en 1991 hacia una descentralización que ha otorgado más protagonismo a los entes locales, garantizando mayor autonomía local, lo que ha permitido a los gobiernos locales la autogestión de materias de su interés con el fin de mejorar la prestación de servicios, y el fomento de la participación ciudadana. Dicho proceso de descentralización ha sido acompañado por la Unión Europea (UE) a través de sus organismos e instituciones que han prestado asesoramiento para facilitar la consecución de los principios establecidos en la Carta Europea de Autonomía Local, como uno de los requisitos poder alcanzar la adhesión de Ucrania a la UE.

No obstante, la organización y división administrativa existente, consecuencia del periodo soviético y su influencia, hacen muy difícil lograr una reorganización, tanto territorial como administrativa, más eficiente y por ello se han venido haciendo distintas reformas, especialmente en la última década.



Ello unido a una situación trascendental y de máxima importancia como es la Guerra en dicho país, producida por la invasión de Rusia el pasado 24 de febrero de 2022, hace que se presenten desafíos enormes para el mantenimiento de la organización territorial, administrativa y la prestación de servicios de manera eficiente por los entes locales.

Palabras Clave: Municipalismo; Organización Territorial; división administrativa; gobiernos locales; entidades locales; descentralización; cooperación internacional; Ucrania; competencias locales; financiación.

Abstract

The territorial organization and administrative division of Ukraine has been evolving considerably since the country's Declaration of Independence in 1991 towards a decentralization that has given more prominence to local entities, guaranteeing greater local autonomy, which has allowed local governments to self-manage matters of interest in order to improve the provision of services, as well as the promotion of citizen's participation. This decentralization process has been accompanied by the European Union (EU) through its organizations and institutions that have provided advice to facilitate the achievement of the principles established in the European Charter of Local Autonomy, as one of the requirements to achieve accession. from Ukraine to the EU.

However, the existing organization and administrative division, a consequence of the Soviet period and its influence, make it very difficult to achieve a more efficient reorganization, both territorial and administrative, and that is why various reforms have been made, especially in the last decade.

This fact, together with a transcendental and extremely important situation such as the War in Ukraine, caused by the invasion of Russia on February 24, 2022, creates enormous challenges for the maintenance of the territorial and administrative organization of the country and the provision of services efficiently by local authorities.

Keywords: Municipalism; Territorial organization; administrative division; local governments; local entities; decentralization; International cooperation; Ukraine; local powers; financing.

1. INTRODUCCIÓN DE MUSOL

La línea de acción humanitaria llevada a cabo por la Fundación MUSOL en Ucrania, comenzó pocos meses después del inicio de la invasión rusa a gran escala. En colaboración con la organización social ucraniana Youth Space, MUSOL desplegó una intervención humanitaria para proporcionar ayuda de emergencia, cubriendo necesidades básicas de alimentos, productos de higiene y equipos médicos de personas desplazadas internas en varias regiones del país. Especialmente se centró en los municipios occidentales que, pocas semanas después de la invasión, acogieron a 2,9 millones de personas desplazadas internas. Al finalizar la intervención humanitaria de Musol en 2022, alrededor de 26.654 personas (15.986 mujeres y 10.668 hombres), mayoritariamente mujeres, personas mayores, niños y niñas, se beneficiaron de la ayuda en municipios destinatarios de diversas regiones (óblasts) ucranianas, incluyendo Zakarpattya, Kharkiv, Zaporizhia, Dnipro y Donetsk.

A partir de 2023, en medio de la guerra, el programa de intervención humanitaria de MUSOL amplió su alcance para abordar diversas dimensiones de la acción humanitaria y así satisfacer las necesidades emergentes de la población afectada por la guerra, tanto desplazada, como no desplazada, incorporando el enfoque VARD para facilitar la transición del estado de emergencia a la recuperación temprana y, posteriormente, a la reconstrucción y desarrollo. De esta manera, aparte de la provisión de ayuda humanitaria, las acciones se dirigieron a mejorar la preparación de ciertos municipios (Teresva y Velykyi Bychkiv) de la región de Zakarpattya a ofrecer alojamiento temporal a la población desplazada más vulnerable, mejorar el acceso al servicio de atención primaria tanto para la población desplazada como para la no desplazada en la región de Zaporizhia (municipio de Solone). Asimismo, MUSOL se enfocó en mejorar la infraestructura municipal de la región de Dnipro (municipio de Pokrov) para restablecer el servicio de abastecimiento de agua gravemente afectado por la destrucción de la presa de Nova Kajovka.

En base al diagnóstico realizado y el análisis de resultados obtenidos de los proyectos de ayuda humanitaria implementados anteriormente, se puede concluir que la respuesta municipal representa un componente crucial en la gestión de necesidades humanitarias durante crisis mundiales y que pone en valor la descentralización y el poder municipal. En el contexto ucraniano, esta premisa se confirma, ya que son las autoridades locales quienes, en silencio y desde la cercanía, han estado abordando las necesidades fundamentales de la población, como alimentación, salud y seguridad.

En la actualidad, las capacidades de los municipios se encuentran desbordadas debido a las múltiples repercusiones de la guerra. Todos los municipios están inmersos en la tarea de restaurar servicios básicos, como el suministro de agua tras la



destrucción de infraestructuras como la presa de Kajovka, y garantizar condiciones de vida dignas, contando con recursos limitados. Tanto aquellos en zonas consideradas relativamente seguras como los que se encuentran en la primera línea del frente o en áreas de guerra directa, se esfuerzan por acoger a personas desplazadas internas y satisfacer las necesidades básicas de la población local, mientras buscan medios para brindar ayuda humanitaria y restaurar los servicios públicos esenciales.

En respuesta a estas necesidades, MUSOL, desde su vocación municipalista, ha enmarcado sus intervenciones para el presente año de 2024, centradas en alcanzar los siguientes resultados:

- Mejorar o restablecer el acceso a servicios públicos esenciales (educación, salud, agua, etc.) en los territorios afectados por la guerra, adoptando un enfoque sostenible.
- Mejorar el acceso a alimentos, agua y productos de higiene para la población afectada por la guerra, tanto desplazada como no desplazada.
- Fortecer las capacidades de atención psicosocial y cuidado de intervinientes con enfoque comunitario.
- Mejorar la capacidad de respuesta de los municipios y las organizaciones de la sociedad civil para la recuperación poscrisis, adoptando un enfoque participativo.

Además de las intervenciones humanitarias, MUSOL mantiene colaboraciones integrales en Ucrania a través de proyectos educativos e innovadores, como el proyecto RESILIENT EUROPE, cofinanciado por la Unión Europea y el programa Erasmus+, que busca mejorar la respuesta y el empoderamiento de trabajadores/as juveniles, líderes y lideresas para abordar las necesidades de la juventud y promover su empoderamiento en contextos postcrisis. Asimismo, los socios ucranianos se involucran en iniciativas de educación para el desarrollo, como "Bibliotecas por la Paz y la Democracia", para fortalecer la cultura democrática y la participación ciudadana, además de diversos proyectos innovadores.

Para una mayor coordinación entre los actores presentes en el terreno, MUSOL forma parte de los 3 clústers de ayuda humanitaria en Ucrania co-presididos por IRFC y ACNUR: Food security & livelihoods; Food and non-food items; y Logistics Cluster. Además, MUSOL forma parte del movimiento Fundaciones con Ucrania liderada por la Asociación Española de Fundaciones (AEF). Y también forma parte del Clúster de Alianza Europea de Ciudades y Regiones para la Reconstrucción de Ucrania liderada por el Comité de las Regiones.

Consideramos que el enfoque integral de las acciones llevadas a cabo por MUSOL permite afianzar relaciones con diversos actores locales ucranianos (municipalidades, organizaciones de la sociedad civil, comunidades, entre otros) para facilitar la

recuperación temprana de los territorios afectados por la guerra, promoviendo el enfoque participativo y reforzando los procesos de descentralización vigentes en el país.

2. ANTECEDENTES

Ucrania es un Estado soberano e independiente, democrático, social y basado en la ley como así lo establece su propia constitución.

Es un vasto país europeo que se encuentra ubicado en Europa del Este y tiene fronteras con Bielorrusia, Polonia, Eslovaquia, Hungría; Rumania, Moldavia, y en la zona norte comparte una larga frontera con Rusia.

La actual Ucrania es un país joven cuya historia durante el siglo XX ha sido muy conflictiva y sus fronteras han sufrido distintos vaivenes.

Para entender algo mejor su situación actual, es conveniente hacer un muy breve recorrido a su más reciente historia, durante el siglo XX. Así pues, encontramos el nacimiento de esta nación remontándonos al inicio de dicho siglo, tras la Revolución Rusa de 1917, que supuso la desintegración del imperio ruso y dio lugar a la creación de la República Popular de Ucrania en ese mismo año.

Posteriormente, tras una guerra interna entre distintos bandos protagonistas durante la revolución, se constituyó la República Socialista Soviética de Ucrania en 1919 (RSS de Ucrania). Esta RSS de Ucrania fue uno de los miembros fundadores de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en 1922, más conocida como la Unión Soviética. Durante ese periodo de existencia de la URSS hubo diferentes modificaciones en la geografía y límites territoriales de Ucrania, como por ejemplo Crimea, que pasó de ser República Socialista Soviética Autónoma de Crimea a convertirse, tras la Segunda Guerra Mundial, en un Óblast (división administrativa menor y equivalente a una provincia) integrada en la República Socialista Soviética de Rusia y, más tarde integrarse en la República Socialista Soviética de Ucrania en 1954.

Finalmente, la Unión Soviética se disolvió en 1991, tras casi 70 años de existencia desde su constitución y es en este momento, con la disolución de la URSS, cuando la RSS de Ucrania se constituye como Estado unitario e independiente mediante la Declaración de la Independencia de Ucrania de 24 de agosto de 1991, que fue posteriormente ratificada mediante votación el 1 de diciembre de ese mismo año y desde ese momento pasó a denominarse oficialmente Ucrania.

Desde esa fecha, Ucrania ha tratado de realizar una difícil transición hacia una modernización del país, una economía de mercado abierto y un Estado democrático.



No obstante, dicho camino no ha sido ni está siendo fácil. Ucrania se ha visto en el centro de dos polos de influencia bastante diferentes y distantes y, según el momento y los dirigentes del país, se ha escorado hacia uno u otro lado.

Esos polos antagonistas son, por un lado, el acercamiento a la Europa Occidental y a la Unión Europea, y por otro, la proximidad a la esfera de influencia y poder de Rusia. Así pues, cabe recordar las protestas del Euromaidán, conocida como la "Revolución del Maidán" o como el pueblo ucraniano la llama "Revolución de la Dignidad", que ha sido un episodio muy destacable ocurrido en 2013, y muestra la determinación y resistencia de un pueblo como el ucraniano en la defensa de sus derechos y del interés general.

Dichas protestas tuvieron lugar tras la repentina e inesperada decisión del entonces presidente Víktor Yanukovich de rechazar el largamente negociado Acuerdo de Asociación y libre comercio entre Ucrania y la Unión Europea y, por el contrario, estrechar relaciones con Rusia. Entonces el pueblo ucraniano se manifestó en contra de esa decisión y defendió su interés por el alejamiento de la órbita rusa y acercamiento a la UE exigiendo al Gobierno que se retomaran las negociaciones y el diálogo con la UE.

El mantenimiento de las protestas y la intensidad de las mismas dio lugar a la huida del hasta entonces presidente Yanukovich y su posterior destitución por la Rada Suprema (Parlamento Ucraniano) el 23 de febrero de 2014.

Esta situación de inestabilidad que vivió el país, en su intento por impulsar la reanudación del diálogo con la UE y su acercamiento a la misma, fue aprovechada por Rusia para ocupar y anexar Crimea unilateralmente en marzo de 2014 y comenzar la guerra del Dombás al mes siguiente.

Muchas opiniones consideran que el inicio de la actual Guerra de Ucrania, con la invasión rusa en febrero de 2022, se produjo con la Revolución del Maidan. La "Revolución de la Dignidad".

En la actualidad, desde hace más de dos años, Ucrania se encuentra sumida en medio de una guerra tras la invasión de su país por parte de Rusia y, como es comprensible, ha afectado y modificado la organización territorial y administrativa de las administraciones públicas ucranianas, así como el funcionamiento y prestación de servicios de las mismas, incluidos las de los gobiernos locales.

3. INFORMACIÓN BÁSICA DE UCRANIA Y SU RELACIÓN CON ESPAÑA

3.1. INFORMACIÓN DE UCRANIA

Superficie: 603.550 km².

Población: 43.814.581 habitantes (Banco Mundial, 2021). No obstante, a pesar de que no hay actualización de las migraciones producidas a consecuencia de la Guerra, se estima que 6.000.000 de personas aproximadamente han abandonado el país.

Capital: Kiev (Kyiv). Población estimada antes del inicio de la guerra de 2.952.301 habitantes.

Idioma: ucraniano (oficial), ruso. Otras lenguas minoritarias: húngaro, rumano, tártaro.

Religión: La religión mayoritaria es la cristiana ortodoxa, dividida en distintas denominaciones: Iglesia Ortodoxa Ucraniana, Patriarcado de Moscú, greco-católicos, protestantes y católicos. Otras religiones menores son el islam y la hebrea.

Forma de Estado y de Gobierno: La actual Constitución, aprobada el 28 de junio de 1996, y reformada en 2004 tras la llamada "revolución naranja", define a Ucrania como una República y como un Estado soberano, independiente, democrático, social, de Derecho y unitario.

Tras la llegada al poder de Víktor Yanukovich en 2010, una decisión del Tribunal Constitucional anuló esta reforma y devolvió al presidente los amplios poderes previstos en la primera versión de la Constitución de 1996.

En febrero de 2014, Víktor Yanukovich, a causa de la revolución del Maidán acordó con la oposición la vuelta a la Constitución en su versión reformada de 2004, lo que fue aprobado poco después por el Parlamento ucraniano.

El Parlamento ucraniano (Verjovna Rada o Rada Suprema) es unicameral, compuesto por 450 diputados, elegidos por sufragio universal.

3.2. RELACIÓN ESPAÑA-UCRANIA

Antes de la invasión de Ucrania y comienzo de la Guerra en febrero de 2022 existía una consolidada comunidad de ciudadanos ucranianos residiendo en España que,



tras la referida invasión se ha incrementado considerablemente el número de ciudadanos ucranianos que han solicitado la protección y residencia temporal en España, pasando de los 110.000 ucranianos residentes en España, antes de febrero de 2022, a los 180.000 que había, oficialmente, en el segundo semestre del 2023.

Ucrania no había sido previamente considerado como país prioritario en el Plan Director de la Cooperación Española a pesar de que habían existido programas de cooperación descentralizada, así como la ejecución periódica de programas de cooperación delegada en coordinación y con fondos de la UE y de la OSCE.

En cualquier caso, tras el inicio de la guerra la ayuda ha aumentado muy considerablemente.

4. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y ADMINISTRATIVA DE UCRANIA¹

Como antes apuntamos, atendiendo a su Constitución, Ucrania es un Estado soberano e independiente, democrático, social y basado en la ley.

Según la misma, la máxima autoridad estatal es el Consejo Supremo (Verhovna Rada), equivalente al Parlamento, de Ucrania, y el Presidente es el jefe de Estado.

La Verhovna Rada es el único órgano legislativo y el Gabinete de Ministros es el órgano ejecutivo supremo.

La división administrativa y territorial era legado de la RSS de Ucrania y de la Unión Soviética.

Dicha división se plasmó en la constitución de 1996, aunque en la práctica se ha mostrado ineficiente y es por eso que se han planteado distintas reformas y modificaciones sobre la misma, como veremos a continuación.

El sistema de administración y la organización territorial de Ucrania previsto en la Constitución de 1996, influenciado por el periodo soviético, no facilitaba la existencia de comunidades territoriales que dispusieran de recursos suficientes ni materiales, ni financieros, necesarios para la prestación de servicios, ejecución de competencias y obligaciones propias de los gobiernos locales. Es por ello que se tuvo que plantear la realización de reformas en la organización territorial y administrativa del país que dotaran de mayor autonomía y autogobierno al ámbito local mediante la realización de procesos de descentralización en línea con las directrices y principios

¹ Nota de Autor. La organización territorial y administrativa se realiza atendiendo a las disposiciones y textos normativos ucranianos disponibles a la fecha de la elaboración del presente artículo y no atendiendo a la situación existente derivada de la invasión.

de la Carta Europea de Autonomía Local. (Shatilo, Marchuk, Gudz, Kudin, & Yarova, 2023).

En la última década, se han producido diferentes modificaciones de la organización administrativa, en 2015, 2020 y 2023, que ha intentado distanciarse de la organización previa soviética, destacando con especial importancia la del 2020 que supuso el inicio de una reforma generalizada del sistema de organización administrativa y territorial del país.

La reforma emprendida en 2020, de acuerdo con las directrices de la descentralización, concede mayor poder y capacidad de autogobierno a las entidades locales.

Con tales modificaciones se han reducido el número existente hasta entonces de unidades administrativas, concretamente de raiones, y se ha producido un “trasvase” competencial a otras unidades administrativas inferiores, como son las Hromadas, con la intención de solventar algunos de los problemas existentes en el sistema administrativo y territorial de Ucrania.

Entre los problemas que pretendían solucionarse mediante la reforma de la organización administrativa y territorial son:

La inconsistente situación y vasto número de las unidades administrativas y territoriales existentes, la falta de personal, cualificado en las administraciones, la falta de recursos y capacidad organizativa de las unidades administrativas y territoriales, el excesivo número de unidades administrativas y territoriales en el ámbito local, que sería conveniente disminuir para mejorar la eficiencia de la gestión territorial y prestación de servicios, etc.

Por ello, una de las direcciones clave de la reforma de la Organización territorial y administrativa se basa en la descentralización, que ya la contemplaba la propia Constitución de Ucrania, en lo que respecta a la organización territorial y la división administrativa, la misma se recoge en los artículos 132 y 133 que establecen que la estructura territorial del país es única e indivisible, contemplando a su vez la descentralización en las distintas regiones que componen el territorio, según sus características históricas, económicas, culturales, etc. (Verjovna Rada de Ucrania, 2022).

“Artículo 132. La estructura territorial de Ucrania se basa en los principios de unidad e indivisibilidad del territorio estatal, la combinación de centralización y descentralización en el ejercicio del poder estatal y el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones que tenga en cuenta sus características históricas y económicas, características ecológicas, geográficas y demográficas, y tradiciones étnicas y culturales”.



“Artículo 133. El sistema de estructura administrativa y territorial de Ucrania se compone de la República Autónoma de Crimea, provincias, distritos, ciudades, distritos urbanos, asentamientos y aldeas”.

Así pues, respecto a la división territorial y administrativa, la estructura territorial de Ucrania se compone de la siguiente manera:

División Territorial/Administrativa	Nº
República Autónoma de Crimea	1
Óblasts (Provincias o Regiones)	24
Ciudades con Estatus Especial	2
Raiones (Distritos)	136
Hromadas (Asentamientos y comunidades territoriales)	1.469

Tabla. Elaboración propia.

La capital es Kiev (Kyiv), que, al igual que Sebastopol, en Crimea, está considerada como unidad administrativa separada, con un estatus especial.

Cabe recordar que, en 2014, la península de Crimea fue invadida y posteriormente anexionada ilegalmente por Rusia. En el actual contexto de ley marcial, los gobernadores de las provincias ostentan competencias administrativas y militares.

Atendiendo a la división arriba indicada, podemos aclarar que en la división administrativa nos encontramos con 3 niveles distintos por orden de importancia:

En el primer nivel nos encontramos a la República de Crimea, los Óblasts que es una división administrativa similar a la de la provincia o regiones y las dos ciudades con estatus especial, Kiev y Sebastopol.

En el segundo nivel administrativo encontramos a los Raiones y los Raiones Urbanos. Un distrito urbano o raion urbana es la división administrativa de segundo nivel en ciertas ciudades de Ucrania.

Estos Raiones Urbanos quedan subordinados a la administración de una ciudad. Las ciudades que contienen distritos actúan como centros administrativos.

Finalmente, en el tercer nivel administrativo nos encontramos a las Hromadas que incluyen tanto aldeas como asentamientos urbanos y rurales.

En cualquier caso, hemos de recordar que, dada la actual situación geopolítica existente en Ucrania, con la invasión de Rusia, la organización territorial y división administrativa está y puede seguir sufriendo modificaciones en el territorio ucraniano y

habrá que estar pendiente de la evolución del conflicto en el futuro y como afecta a la organización del país.

5. ENTIDADES LOCALES EN UCRANIA

5.1. GOBIERNOS LOCALES

Como hemos visto, desde la aprobación de la propia Constitución de 1996 se han realizado constantes esfuerzos por dotar de mayor competencia, autonomía y autogobierno a las entidades locales y para ello se han llevado a cabo diversas modificaciones del panorama territorial y administrativo.

La propia constitución hace referencia y garantiza la Autonomía Local que dedica el capítulo XI de la misma, artículos 140 y siguientes, lo que nos da una idea de la importancia que se le ha dado a las entidades locales, sus derechos y su capacidad de autogobierno al estar expresamente incluida en la norma suprema del país.

Para la consecución de tales garantías se han legislado diferentes normas reguladoras del ámbito local, destacando sobre todo la Ley de Ucrania "sobre el autogobierno local" (1997).

No obstante, en Ucrania se sigue legislando para fortalecer a las entidades locales y su capacidad de autogobierno y prestación de servicios, incluso a pesar de la invasión, como es prueba de ello la reciente aprobación de la Ley de Servicios por los órganos de Autogobierno local ("On Service in Local Self-Government Bodies"), el pasado 2 de mayo de 2023. (Verjovna Rada de Ucrania, 2023).

Con estas normas, asesorados por diversos comités de la UE, se ha tratado de garantizar la alineación de Ucrania con los principios de la Carta Europea de Autonomía Local.

La división administrativa a nivel subregional es, a nuestro entender, bastante compleja, con distintas organizaciones tales como raiones, ciudades, raiones urbanos, asentamientos y aldeas (Hromadas), tal y como viene recogido en art. 133 de la Constitución, con distintos órganos de gobierno.

Las diferentes organizaciones gubernamentales y administrativas a nivel subregional merecen un estudio pormenorizado para su comprensión y delimitación de competencias que podrá ser objeto de desarrollo en futuros artículos.



Además, actualmente está pendiente de realización otra nueva modificación administrativa consistente en la fusión de los raiones existentes y su conversión en nuevas comunidades y asentamientos bajo la definición de hromadas que absorberían nuevas competencias, pero dicha modificación está aún pendiente de realizar a la fecha del presente artículo, condicionada a su vez por la complicada situación que atraviesa el país actualmente.

En cualquier caso, se puede explicar brevemente el funcionamiento de las diferentes estructuras de gobierno local, concretamente con dos sistemas distintos. Unos con mayor autonomía y capacidad de autogobierno local y otros como extensión de entes locales del poder ejecutivo estatal.

Así pues, encontramos estas dos estructuras para el gobierno local:

- Un sistema de autogobierno local como gobierno público de una comunidad territorial (hromada) y formado por órganos de gobierno municipal (autoridad municipal y consejos locales).
- Un sistema de órganos locales del poder ejecutivo estatal que representa a las administraciones estatales en el ámbito local.

Por tanto, en cuanto a las comunidades territoriales del primer sistema (hromada), podemos concluir que son corporaciones de residentes locales que ejercen el autogobierno directamente o a través de autoridades autónomas locales, se basan en principios de autoorganización y no están subordinadas jerárquicamente a otras entidades gubernamentales.

En ellas existe un alcalde de aldea, municipio o ciudad que actúa como jefe ejecutivo de la comunidad local a nivel de aldea (o asociación de varias aldeas), pueblo o ciudad. Dicho alcalde es elegido por sufragio universal, igual y directo en votación secreta cada cuatro años en la forma prescrita por ley. El alcalde de la aldea o municipio preside el comité ejecutivo del respectivo consejo de aldea, municipio o ciudad y preside sus reuniones.

Respecto al segundo sistema, las administraciones estatales locales, éstas son órganos (agentes) del poder ejecutivo estatal a nivel local. Están subordinados a órganos del poder ejecutivo de nivel superior.

Sus funciones tienen carácter estatal, ya que reflejan el interés del Estado, y se ocupan de tareas y políticas de importancia estatal, suponiendo una desconcentración del Estado del que depende.

En la primera estructura son los propios ciudadanos de las comunidades los que adquieren un papel protagonista en la gestión y decisión de los asuntos locales,

mientras que en el segundo sistema se produce una "representación" del Estado a nivel local que vigila y se ocupa de los asuntos locales que tengan incidencia a nivel estatal en virtud de la materia y de sus competencias.

La coexistencia de estas dos estructuras, una como representación del poder ejecutivo estatal y otra como autogobierno local para la gestión de los asuntos más próximos, da lugar en muchas ocasiones a conflictos competenciales.

5.2. AUTONOMÍA LOCAL, COMPETENCIAS Y FINANCIACIÓN DE LOS ENTES LOCALES

5.2.1. Autonomía y competencias entes locales

El reconocimiento de la autonomía local y las competencias de los distintos entes locales las encontramos en diversas normas jurídicas ucranianas, lo que, en ocasiones, produce confusión y contradicción entre las mismas.

Así pues, la primera norma y de mayor importancia que regula y reconoce la autonomía local y las competencias de los gobiernos locales es la propia Constitución. Concretamente en los artículos 140 y siguientes, dentro del Capítulo XI, denominado "*Autonomía Local*" en los que también se contemplan, de manera muy breve, los recursos financieros y presupuestarios de los que pueden servirse los gobiernos locales.

"Artículo 140. El gobierno autónomo local es el derecho de una comunidad territorial -residentes de una aldea o de una asociación voluntaria de residentes de varias aldeas en una comunidad de aldea, residentes de un asentamiento y de una ciudad- a resolver de manera independiente las cuestiones de carácter local dentro de los límites de la Constitución y de las leyes de Ucrania..."

Los consejos de distrito y oblast son órganos de gobierno autónomo local que representan los intereses comunes de las comunidades territoriales de aldeas, asentamientos y ciudades".

"Artículo 142. La base material y financiera del gobierno autónomo local son los bienes muebles e inmuebles, los ingresos de los presupuestos locales, otros fondos, la tierra, los recursos naturales propiedad de comunidades territoriales de aldeas, asentamientos, ciudades y distritos urbanos, y también los objetos de sus bienes comunes administrados por distrito y consejos provinciales..."

El Estado participa en la formación de los ingresos del presupuesto del gobierno autónomo local y apoya financieramente el gobierno autónomo local. Los gastos de los órganos de gobierno autónomo local, que surgen de las decisiones de los órganos del poder estatal, son compensados por el Estado".

El artículo 143 de la Constitución establece la posibilidad de autogestión y autonomía de los gobiernos locales, así como la posibilidad de delegación y financiación de competencias y facultades del poder ejecutivo estatal en estos entes locales.

“Artículo 143. Las comunidades territoriales de una aldea, asentamiento y ciudad, directamente o a través de los órganos de gobierno autónomo local establecidos por ellos, administran los bienes que son de propiedad comunal; aprueban programas de desarrollo socioeconómico y cultural y controlan su ejecución; aprueban los presupuestos de las respectivas unidades administrativas y territoriales, y controlar su aplicación; establecer impuestos y gravámenes locales de conformidad con la ley; garantizar la celebración de referendos locales y la aplicación de sus resultados; establecer, reorganizar y liquidar empresas, organizaciones e instituciones comunales, así como ejercer control sobre su actividad, resolver otras cuestiones de importancia local atribuidas a su competencia por la ley.

Algunas facultades de los órganos del poder ejecutivo pueden asignarse por ley a órganos de gobierno autónomo local. El Estado financia el ejercicio de estas facultades con cargo al presupuesto estatal de Ucrania en su totalidad o mediante la asignación de determinados impuestos nacionales al presupuesto local, mediante el procedimiento establecido por la ley, transfiere los objetos pertinentes de la propiedad estatal a los órganos de gobierno autónomo local...”.

Tales competencias locales y recursos económicos recogidos en la Constitución han sido desarrollados posteriormente en otras normas, como la de Asociaciones de Gobierno Local “On Associations of Bodies of Local Government” (Verjovna Rada de Ucrania, 2023) y destacando sobre todas la Ley de Autogobierno Local “On Local Self-Government in Ukraine” (Verjovna Rada de Ucrania, 2024).

5.2.2.

Financiación Entes Locales

Los gobiernos locales tienen por objeto satisfacer las necesidades sociales de los ciudadanos y la prestación de servicios esenciales. Los presupuestos locales son la base financiera de los gobiernos locales y, en virtud de los mismos, de los recursos de los que dispongan y de su mejor o peor gestión dependerá la calidad de los servicios prestados.

La financiación principal del gobierno local recae en los ingresos procedentes de bienes muebles e inmuebles, ingresos provenientes del Estado, ingresos de otros fondos como actualmente es la cooperación internacional canalizada a través del Estado, recursos naturales y bienes comunes.

El Estado participa en los ingresos de los presupuestos locales y apoya financieramente al autogobierno local.

La Ley de Autogobierno Local, en el marco del artículo 143 de la Constitución, establece las competencias de los gobiernos locales que, de manera resumida y entre otras, versan sobre las siguientes materias (Comité Europeo de las Regiones, 2024):

- Aprobar programas de desarrollo socioeconómico y cultural y supervisar su implementación; aprobar los presupuestos de las respectivas unidades administrativas y supervisar su ejecución; administrar los bienes que sean de propiedad comunal; establecer impuestos y tasas locales de conformidad con la ley; aprobar programas de privatización local; gestionar la vivienda y los servicios comunales, los servicios comerciales, el transporte y las comunicaciones; gestionar la edificación y la construcción; gestionar la educación, la salud, la cultura, la cultura física y el deporte; regular las relaciones territoriales y el ámbito de la protección ambiental; proporcionar servicios de protección social; realizar actividades económicas, resolver cuestiones relativas a la estructura administrativo-territorial; garantizar el orden público, la protección de los derechos, libertades e intereses legítimos; resolver otras cuestiones de importancia local atribuidas a su jurisdicción.

La Constitución de Ucrania faculta a las autoridades ejecutivas centrales para delegar funciones en los consejos locales. Se delegan responsabilidades administrativas, financieras, de personal, etc.

Las responsabilidades delegadas van acompañadas de un mayor control por parte del gobierno central sobre las autoridades locales. El Estado financia íntegramente el ejercicio de esos poderes delegados con cargo al presupuesto estatal de Ucrania.

Como consecuencia y atendiendo al proceso de descentralización que se está llevando a cabo en los últimos años, de conformidad con el asesoramiento de la UE y a los principios de la Carta Europea de Autonomía Local, el ejercicio y ejecución de las materias delegadas por parte de los gobiernos locales es cada vez mayor y, aunque se supone que debiera financiarse íntegramente por el Estado, la realidad es que el volumen de recursos propios de los presupuestos locales destinados a financiar estos servicios es cada vez mayor.

Obviamente, durante este periodo actual de Guerra, la prestación de los servicios municipales se ha visto modificada y ha decaído considerablemente, atendiendo a las circunstancias y prioridades que hay que afrontar.

6. COOPERACIÓN MUNICIPAL ESPAÑA-UCRANIA

Como anteriormente se ha comentado, Ucrania no había sido un país prioritario para la Cooperación española. A pesar de ello, sí que se han realizado proyectos de coo-



peración con dicho país, sobre todo en el ámbito de cooperación delegada bajo las directrices y financiación de la UE, como por ejemplo el proyecto de "Apoyo de la UE a la Administración Electrónica y la Economía Digital en Ucrania" cuyo concurso ganó España en 2019 para la ejecución de dicho proyecto.

No obstante, desde la invasión de Rusia el pasado febrero de 2022, ha habido un vuelco en ese sentido y la respuesta por parte de todas las administraciones y sociedad civil española ha sido unánime y muy consistente en favor de prestar ayuda al pueblo ucraniano.

En este sentido, solo desde la Administración Estatal, canalizada a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), se destinaron para ayuda humanitaria a Ucrania 32 millones de euros en 2022 y 13 millones más en 2023. (AECID, 2024) y existen informes que analizan la extensión de la cooperación española incluyendo a todos los actores participantes (AAPP, Empresas, Fundaciones, ONGs, Particulares, Sociedad civil) que elevan esa cifra hasta los 61 millones de euros. (Langa Herrero, Felipe Gómez, & IECAH, 2023).

La cooperación española (CE), principalmente a través de la AECID se ha propuesto la prestación de la ayuda a la cooperación para promover la reconstrucción del país desde una perspectiva de triple nexo: entre ayuda humanitaria, cooperación al desarrollo y construcción de la paz, conocido como triple nexo HDP.

Esta es una propuesta reciente y muy novedosa, adoptada por la CE, así como por otros organismos internacionales tales como la OCDE, Cruz Roja, ONU, que pretende dar una mejor respuesta a las complicadas y prolongadas crisis humanitarias que se están dando hoy en día, con numerosas aristas, mediante actuaciones coordinadas y complementarias entre los distintos actores participantes en el ámbito de la cooperación.

No obstante, al ser una novedosa propuesta para responder a las crisis, no está siendo sencilla su implementación práctica sobre el terreno y se echa en falta una mejor coordinación y complementariedad entre los distintos actores participantes en las acciones de cooperación.

En el marco de la cooperación municipal española con Ucrania se están desarrollando muchas acciones de cooperación respetando el enfoque del triple nexo HDP, pero también se encuentran carencias a la hora de prestar información suficiente respecto a las mismas lo que no beneficia la coordinación y complementariedad de las acciones entre los distintos actores. Este es uno de los principales y repetidos problemas de la cooperación internacional. La atomización de la misma.

En cualquier caso, en el ámbito municipal se pueden y se están haciendo muchas acciones muy interesantes de cooperación con Ucrania por parte de las entidades locales, aportando el conocimiento y el valor añadido que confiere la experiencia en la gestión de asuntos locales y todo ello conforme a lo dispuesto en la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, que en su artículo 37 reconoce expresamente la posibilidad de cooperación por parte de dichos entes:

“Artículo 37. Los entes locales. Esta ley reconoce el importante papel de la cooperación de las entidades locales en el sistema de la cooperación española para el desarrollo sostenible y la solidaridad global a partir de su trayectoria y capacidad de generar alianzas, movilizar a los actores y las capacidades económicas y sociales y el conocimiento experto, así como el de las propias administraciones locales, en las áreas en las que gozan de competencias y capacidades, y promover la participación social y la democracia en el ámbito local. Los actores estatales del sistema español de cooperación para el desarrollo sostenible promoverán la actividad de cooperación de los entes locales y la simplificación de trámites burocráticos para favorecer dicho objetivo.

Esta cooperación podrá ejercerse también a través de fondos municipales de cooperación o de otras entidades”.

En el marco de la cooperación municipal, al margen de las actuaciones realizadas por las EELL, también se realizan acciones por parte de ONGs y Fundaciones con experiencia en dicho ámbito como por ejemplo son los proyectos realizados por esta Fundación MUSOL, desde el año 2022, en colaboración con el socio local ucraniano, la organización “Youth Space” que pretende dar respuesta a las necesidades humanitarias y que destacan el valor de la descentralización y el poder municipal, ya que, como es habitual, son los entes locales ucranianos, por ser los más próximos al ciudadano, los que atienden a dichas necesidades y prestan los servicios esenciales tales como alimentación, salud, seguridad, etc.

Concretamente, se han realizado actuaciones para la distribución de ayuda humanitaria (alimentos, artículos higiénicos y material médico) a los refugiados, todo ello gestionados por los ayuntamientos ucranianos.

Para la ejecución de dicho programa humanitario, MUSOL ha desplazado personal a Ucrania y trabajado con el equipo local para preparar la distribución de la ayuda y velar por la correcta ejecución de los fondos públicos. (MUSOL, 2022).

Existen más marcos de colaboración entre municipios de la UE y Ucrania como el auspiciado por la Alianza Europea de Ciudades y Regiones para la Reconstrucción de Ucrania, en el seno del Comité Europeo de las Regiones, cuya misión es la asociación y coordinación de regiones y municipios de la UE con municipios y regiones



ucranianas y sus asociaciones representativas para no solo seguir prestando ayuda de emergencia, sino también apoyar la recuperación y la reconstrucción de Ucrania, tanto ahora como después de la guerra. (Comité de las Regiones, 2024).

Existen otros proyectos interesantes en los que están actuando diferentes entidades locales españolas, con la participación de la FEMP, entre los que destaca la iniciativa de "Puentes para la Confianza" ("Bridges of Trust"), establecida por el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE).

Dicha iniciativa pretende la creación de asociaciones entre municipios de Ucrania y municipios de los Estados miembros de la UE, con el fin de aumentar la cooperación local y regional entre Ucrania y la UE y facilitar la reconstrucción de dicho país. (Council of European Municipalities and Regions (CEMR), 2024).

El objetivo general del proyecto es ayudar a reconstruir Ucrania a través de asociaciones municipales internacionales entre municipios ucranianos y municipios de la UE. Se pretende realizar un "hermanamiento" entre municipios a través del cual, los municipios de la UE presten ayuda a los municipios ucranianos para continuar con la prestación de servicios esenciales, así como con la reconstrucción de los mismos.

Los objetivos específicos de dicho proyecto son los siguientes:

Incrementar la participación de las asociaciones de gobiernos locales y sus miembros en la cooperación municipal internacional entre los municipios ucranianos y de la UE para la reconstrucción de Ucrania, contribuir a la Alianza Europea de Ciudades y Regiones para la Reconstrucción de Ucrania, fortalecer las capacidades de los gobiernos locales ucranianos para la cooperación internacional y la integración europea, centrándose en la financiación de la UE para la reconstrucción de Ucrania, apoyar, en cooperación con la Asociación de Ciudades Ucranianas (AUC), la preparación de propuestas de proyectos de impacto de género, etc.

Por lo investigado para la redacción de este artículo, atendiendo a las necesidades actuales de Ucrania, sus regiones y municipios así como a las iniciativas de cooperación existente, puede concluirse que el principal y más demandado medio de cooperación que puede prestarse desde el ámbito local de los municipios españoles y europeos es el "*hermanamiento*" entre ciudades, en virtud del cual las ciudades y municipios europeos se han responsables de los municipios ucranianos con los que se emparejan y lleven a cabo actuaciones para el asesoramiento, prestación de servicios esenciales, distribución de ayuda y formación que sirva para la reconstrucción de Ucrania.

7. CONCLUSIONES

La situación del municipalismo actualmente en Ucrania es muy complicada por diversos motivos.

En primer lugar, Ucrania venía de una situación enrevesada respecto a la organización subnacional y división administrativa consecuencia del sistema establecido durante el periodo soviético. Posteriormente, con la Independencia del país en 1991 y la Constitución de 1996, se ha intentado otorgar mayor protagonismo, poder, competencias y autonomía a las entidades locales a través de la Constitución y nueva normativa que desarrollara y regulara dichas aspiraciones.

Sin embargo, la situación geopolítica nunca ha sido favorable para realizar modificaciones y transiciones pacíficas, dados los radicales cambios de rumbo en la Presidencia de la nación y sometimiento a influencias externas que llevaron a modificación y derogación de la Constitución, levantamientos y revueltas populares, negociaciones y rupturas con la UE, acercamiento a la esfera de poder rusa, vuelta a alineaciones con la UE, etc.

A partir del 2014, tras "Revolución del Maidán" si se orientó la situación del país hacia la Europa occidental y, en el ámbito municipal, se trabajó vehementemente en avanzar con la descentralización en favor de los municipios y de las entidades locales, asesorados y acompañados por instituciones de la UE y Consejo de Europa, para conseguir el cumplimiento de los principios de la Carta Europea de la Autonomía Local.

Desde dicho momento se han llevado a cabo diferentes reformas de la organización territorial y administrativa para facilitar el empoderamiento de los entes locales, ampliar sus competencias, mejorar la gestión de servicios y garantizar su autonomía para la defensa de los intereses propios.

Sin embargo, la implementación de tales reformas no ha terminado de producirse y se ha ralentizado considerablemente desde el 2014 con la invasión rusa de Crimea y sobre todo con la guerra iniciada con la invasión del resto del país en 2022, lo que establece otro orden de prioridades para las administraciones y gobiernos de Ucrania, incluidos los locales.

Solo el tiempo, tras el resultado final de la guerra, desvelará lo que ocurre con la geografía de Ucrania, si se modifica de como la conocemos actualmente, y en que quedará su organización territorial y división administrativa.



Hasta entonces y, probablemente también después, el país necesita de la ayuda humanitaria para mantener la prestación de servicios esenciales a sus ciudadanos, así como para la posterior reconstrucción del mismo y es en ese ámbito donde la cooperación municipal y de las demás entidades locales pueden jugar un papel muy relevante gracias a su experiencia y conocimiento.

8. AUTOR

Antonio Almansa Morales. *Funcionario de Administración Local con Habilitación de carácter nacional. Secretario-Interventor de Ayuntamientos. Licenciado en Derecho y Graduado en Ciencias Jurídicas de las Administraciones Públicas. Máster en Estrategias Territoriales y Ambientales En Ámbito Local y Postgrado Universitario de Experto en Cooperación Internacional al Desarrollo. Colaborador de la Fundación Musol.*

Más de 17 años de experiencia en la gestión, asesoramiento y supervisión de Administraciones Locales en España.

También ha realizado diferentes proyectos de consultoría en el marco de la cooperación internacional y nacional, referidos a asistencia técnica y asesoramiento a Ayuntamientos de municipios jordanos, limítrofes con Siria, para la mejora de los procesos de gestión municipal y resiliencia de la comunidad como consecuencia de la migración de refugiados sirios, estudios de derecho comparado entre países del arco mediterráneo (España, Portugal, Grecia, Túnez, Palestina, y Jordania) del marco legal de la Economía Social y Solidaria, marco normativo de la contratación pública y relación con agentes de economía social y alianzas público-privadas, estudios e informes legales sobre la aplicación e implementación de moneda social complementaria y sistema de pagos digitales, transparencia y datos abiertos en las AAPP, etc.

8. BIBLIOGRAFÍA

SHATILO, V., MARCHUK, M., GUDZ, T., KUDIN, S., & YAROVA, R. (2023). "Reforming the System of Administrative and Territorial Organization in Ukraine and the Republic of Poland". *Novum Jus* 17, 69-97.

ABELLÁN, B., & REY, F. (Junio de 2022). "El triple nexo en la práctica. Retos y propuestas para la cooperación española". Obtenido de Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria: <https://www.aecid.es>

AECID. (Marzo de 2024). "Cooperación AECID". <https://www.aecid.es>

BIBLIOTECA CONGRESO NACIONAL CHILE. (2024). "*Comparador Constituciones. Ucrania*". <https://www.bcn.cl>

COMITÉ DE LAS REGIONES. (2024). "*Alianza Europea de Ciudades y Regiones para la Reconstrucción de Ucrania*". <https://cor.europa.eu>

COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES. (Marzo de 2024). "*Portal CoR Europa, División de Poderes*". <https://portal.cor.europa.eu>

COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS (CEMR). (2024). "*Bridges of Trust*". CCRE, Local and Regional Services. <https://ccre.org>

GOBIERNO DE UCRANIA. (Marzo de 2024). "*War Ukraine*". <https://war.ukraine.ua>

LANGA HERRERO, A., FELIPE GÓMEZ, A., & IECAH. (Diciembre de 2023). "La respuesta española a la guerra de Ucrania". Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria. <https://iecah.org>

LEY 1/2023, DE 20 DE FEBRERO, DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA SOLIDARIDAD GLOBAL. (21 de febrero de 2023). "*Boletín Oficial del Estado*". <https://www.boe.es>

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN DE ESPAÑA . (Julio de 2023). <https://www.exteriores.gob.es>

MUSOL. (Noviembre de 2022). "*Musol presta asistencia humanitaria en Ucrania*". <https://www.musol.org>

VERJOVNA RADA DE UCRANIA. (5 de Julio de 2022). "*Verjovna rada de Ucrania*". <https://zakon.rada.gov.ua>

VERJOVNA RADA DE UCRANIA. (31 de Marzo de 2023). "*Legislación de Ucrania*". <https://zakon.rada.gov.ua>

VERJOVNA RADA DE UCRANIA. (2 de Mayo de 2023). "*Legislación de Ucrania*". <https://zakon.rada.gov.ua>

VERJOVNA RADA DE UCRANIA. (16 de Marzo de 2024). "*Legislación de Ucrania*". <https://zakon.rada.gov.ua>