

A reformulación da cuestión provincial en Europa. Estudo dos casos alemán, español, italiano, grego e francés

El replanteamiento de la cuestión provincial en Europa. Estudio de los casos alemán, español, italiano, griego y francés

The replanation of the provincial question in Europe. Study of German, Spanish, Italian, Greek and French cases



LUIS MIGUEL GARCÍA LOZANO

Profesor de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid
luismiguel.garcia.lozano@uc3m.es

Recibido: 3/04/2019 / Aceptado: 23/07/2019

Resumo: As sucesivas crises económicas ao longo da historia recente de Europa e os intentos por racionalizar a Administración fixeron que recorrentemente se intente reformar as administracións públicas buscando eficiencia e aforro. Algunhas das solucións adoptadas, e que se analizan neste estudo, foron a redución e fusión de administracións, ou directa supresión ou a súa transformación noutras similares. Non todas as experiencias para a reforma das provincias se demostraron igual de satisfactorias, pois no caso español foi moi tímida e, no italiano, mesmo un absoluto erro.

Palabras clave: Provincia, departamento, elección, Administración, competencias.

Resumen: Las sucesivas crisis económicas a lo largo de la historia reciente de Europa y los intentos por racionalizar la Administración han hecho que recurrentemente se intente reformar las administraciones públicas buscando eficiencia y ahorro. Algunas de las soluciones adoptadas, y que se analizan en este estudio, fueron la reducción y fusión de administraciones, o directa supresión o su transformación en otras similares. No todas las experiencias para la reforma de las provincias se han demostrado igual de satisfactorias, pues en el caso español fue muy tímida y, en el italiano, incluso un absoluto error.

Palabras clave: Provincia, departamento, elección, Administración, competencias.

Abstract: The successive economic crises through out the recent history of Europe and the attempts to rationalize the administration have made recurrent attempts to reform Public Administrations seeking efficiency and savings. Some of the solutions adopted and, which are analyzed in this study, were to reduce and merge administrations, deletion or impersonation by similar ones. Not all the experiences for there form of the Provinces have proved equally satisfactory, because in the Spanish case it was very timid and, in the Italian, even an absolute error.

Key words: County, department, election, Administration, competencies.

Sumario: 1 Introducción. 2 Las medidas europeas para la reorganización, racionalización y simplificación administrativa. 3 Aires de reforma en las administraciones provinciales. Los casos más preponderantes en

Europa. 3.1 La situación en Europa. 3.1.1 La República Federal Alemana. 3.2 La tímida reforma española. 3.3 La fallida reforma italiana. 3.4 El caso griego. 3.5 Los intentos de reducción francesa. 4 Conclusiones. 5 Bibliografía. 6 Jurisprudencia.

1 INTRODUCCIÓN

Los momentos de crisis suelen ser ocasiones que aprovecha el poder político para realizar cambios con los que intentar otorgar alguna solución a los problemas que han contribuido a desencadenarla. En la actualidad, un vistazo al panorama europeo nos hace ver que muchos de los Estados de la Unión se han visto obligados a activar procesos e iniciativas legislativas en orden a obtener una clara simplificación de las estructuras administrativas¹. Estas medidas intentan dar una respuesta a las necesidades de ahorro impuestas desde la Unión Europea –UE–, con el fin de ofrecer una solución a corto o medio plazo para la crisis económica que comenzaba a asolar Europa.

De tal guisa, se buscaba acometer adaptaciones de las administraciones públicas con una clara voluntad simplificadora, con la que, por un lado, evitar las duplicidades que jalonaban gran parte de los entramados administrativos nacionales y, por otro, incentivar un importante ahorro para los presupuestos nacionales por medio de la supresión de órganos o unidades administrativas o incluso de administraciones, como se verá en el caso local.

Sin embargo, durante muchos años se ha acusado a la Administración de los países europeos de inmovilismo, instrumentalización, bloqueo, burocratización, multiplicación e incapacidad resolutive². Esta circunstancia ha sido una constante en casi toda la Europa continental, ya que, pese a ser países diversos y sistemas distintos, tienen problemas comunes a resolver³, dado que la limitación de los recursos presupuestarios es algo común a todos los Estados del mundo⁴.

Los recursos suponen algo restringido y una cantidad determinada y acotada ligada a los ingresos reales del Estado. A ello se añade que el aparato gobierno-administrativo suele absorber un porcentaje muy importante de los presupuestos estatales⁵, con lo que la racionalización de la Administración para otorgarle un eficaz funcionamiento se impone necesariamente.

En este estado de cosas, se han aprobado en los principales países de nuestro entorno cultural y político una serie de medidas de adaptación del conjunto gobierno-Administración. Estos cambios no han resultado una iniciativa aislada, sino que se inscriben en el seno de una tendencia internacional promovidos por la Unión Europea. Dicho programa busca redimensionar la Administración pública por medio de la reducción de los organismos y entes inservibles que supongan una duplicidad institucional y la reasignación de competencias a la persona jurídica que pueda desarrollarla con garantías de una mayor eficacia y sobre todo eficiencia.

En algunos países, estas medidas han ido acompañadas de numerosa normativa, como ha sido el caso italiano, donde se ha aprobado legislación muy diversa a fin de proceder a hacer patente este cambio⁶. Italia fue el último de los países en unirse a esta lista, pero anteriormente ya se habían adoptado medidas modificadoras en Estados como Alemania, Portugal, Grecia o España, por citar algunos.

La reforma de la Administración ha sido una constante en la evolución histórica de los Estados, marcando en ocasiones el devenir de la propia nación. Tras la abolición del *Ancien Régime*, se produjo la casi imposición en toda Europa del sistema francés, con base en la configuración administrativa de los dos niveles tradicionales que eran el Estado y la institución de un municipio para cada comunidad territorial⁷. Entre ellos se intercaló el “departamento” como

circunscripción intermediaria de cara a la Administración del Estado y como elemento unificador de la colectividad local.

En opinión del profesor Vandelli, se buscaba la representación de la Administración estatal en niveles inferiores, constituyendo de esta manera una circunscripción esencial para el ejercicio de la acción administrativa⁸. La evolución orgánica ha sido continua a lo largo de los dos últimos siglos hasta el punto de cursarse una reducción, como se dará cuenta en el oportuno apartado de este estudio.

Pero estos cambios se han acelerado en las últimas décadas en muchos países. Concretamente en España en una época más reciente ha sido notable la evolución suscitada tras la aprobación de la Constitución de 1978, que derivaron en posteriores programas reformistas⁹ que no buscaban otra cosa que la descentralización del poder y el traspaso de competencias a los entes autonómicos con el fin de poder acercarlo a la ciudadanía, restando la sensación de alejamiento que daba el excesivo centralismo del régimen franquista.

Del mismo modo y en un momento similar, se sucedió en Alemania un proceso paralelo dirigido a consolidar un reparto de competencias entre el *Bund* y el *Länd*, dando así cumplimiento al artículo 30 de la Constitución alemana¹⁰. Recordemos que los *Länder* tienen atribuida la competencia legislativa, por lo que pueden legislar de cualquier materia, salvo aquellas exclusivas de la Federación¹¹.

También el caso inglés de mano del primer ministro Anthony Blair fue llamativo, al buscar una reorganización íntegra del Estado a fin de racionalizar y modernizar la Administración que había crecido sin medida a causa de las exigencias normativas de la Unión¹². Con esta reforma, entre otras cosas, se intentaba *“reducir las funciones administrativas, reducción de las dimensiones administrativas, rediseño de los procesos de decisión, introducción del cálculo económico y de la comparación de costes, y atribución a privados de competencias públicas”*¹³.

Como ya se ha dicho, no fueron únicos los casos de España, Alemania o Reino Unido. Este movimiento europeo de reasignación o reequilibrio competencial, pero ya en un momento ulterior, también vio la luz en Italia por medio de la reforma constitucional del título V en el año 2000, realizada bajo la guía y tutela del ministro Franco Bassanini¹⁴. Con esta modificación se pretendió implantar una reforma del sistema territorial a fin de producir una *“amplia devolución de poderes, funciones, competencias administrativas y normativas, y relativas a los recursos humanos, financieros y patrimoniales a las administraciones locales, regionales y a los entes funcionales territoriales, aplicando una serie de principios [...] la ley define las materias reservadas solo al Estado, previendo para el resto que la devolución comprenda todas las funciones y competencias relativas al cuidado de los intereses y a la promoción del desarrollo de las comunidades regionales y locales”*¹⁵.

Sin perjuicio de ello, ya en el momento embrionario de la reforma Bassanini, el profesor Cassese reclamaba que se obrara una reforma que racionalizara la Administración italiana como ahora se ha hecho a causa de la crisis económica¹⁶, lo que demuestra el retraso que en muchas ocasiones llevan este tipo de modificaciones, no por falta de voluntad, sino simplemente por falta de viabilidad política o de imposibilidad de implantación en el momento en el que se proponen.

No debemos olvidar que la sostenibilidad económica de los Estados miembros se ha convertido en algo básico para promover el progreso económico y el equilibrio social sostenible, como defiende Giancarlo Vilella¹⁷. De hecho, apunta que el Tratado de Maastricht ha atribuido importancia constitucional a los principios económicos¹⁸. A su modo de ver, las tres características constitucionales de la Europa económica son la armonía, el equilibrio y la sostenibilidad para solventar los problemas de compatibilidad y libre mercado¹⁹.

Habida cuenta de todo ello y la crisis acuciante que asolaba la Eurozona, se ha impuesto una tendencia política que buscaba la simplificación de la Administración pública, para evitar la duplicidad y las ineficacias económicas que derivan de un organigrama excesivamente grande y sobredimensionado, que no aportaba tampoco una racionalidad y ni mucho menos una eficacia a la hora de actuar la Administración pública.

2 LAS MEDIDAS EUROPEAS PARA LA REORGANIZACIÓN, RACIONALIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

La contención en el gasto y el equilibrio presupuestario son dos características –y casi exigencias– que llevan presidiendo desde hace años la Unión Europea. Sin embargo, el poco desarrollo del sistema de supervisión presupuestaria de los Estados miembros que tenía la Unión hasta el año 2011 ha hecho que los controles no fueran todo lo eficaces que se esperaba de cara a *“alertar [...] del deterioro de las economías nacionales”*²⁰.

Los procesos de control que llevaba a cabo la UE simplemente se dedicaban a supervisar el déficit presupuestario de los Estados y a exigir una corrección o contención. A fin de evitar la indisciplina fiscal que, según el profesor Wyplosz, ha sido una de las causas de la crisis²¹, unido al excesivo gasto de los Estados de la Unión, se ha visto abocada a crear un mecanismo de socorro de sus miembros para evitar su quiebra y darles una viabilidad digna²². En consecuencia, desde la Unión se impuso un programa de ahorro y medidas limitativas presupuestarias a fin de adecuar el gasto al ingreso real previsto por los Estados.

Muchas fueron las medidas aconsejadas, particularizándolas al caso de cada país según las necesidades que tuviese y la realidad económica de este. Sin embargo, hubo una medida bastante extendida, como era el redimensionamiento de la Administración pública a fin de evitar duplicidades y sobrecostes innecesarios que cargasen de gastos inasumibles los presupuestos estatales²³.

En los informes elaborados con las recomendaciones realizadas a los Estados, la UE solía incluir casi obsesivamente la privatización de determinados servicios públicos, o incluso de partes del complejo de la Administración. Así pues, se promovía una vuelta atrás por medio de la recentralización de muchas de las competencias en manos de los entes territoriales inferiores o, incluso, directamente la eliminación de demarcaciones o simplificación administrativa por medio de la evolución.

3 AIRES DE REFORMA EN LAS ADMINISTRACIONES PROVINCIALES. LOS CASOS MÁS PREPONDERANTES EN EUROPA

3.1 La situación en Europa

La evolución de las administraciones ha sido notoria a lo largo de los 15 siglos que hemos recorrido desde la caída del Imperio Romano. Desde que comienzan a conformarse los actuales territorios y sus administraciones, estas han ido evolucionando notablemente hasta su actual configuración.

Así, de esta manera tenemos numerosos ejemplos para analizar, pero vamos a optar por los más recientes o significativos.

3.1.1 La República Federal Alemana

Tras la unificación alemana en el año 1989, las reformas en la Administración de la Federación han sido constantes²⁴, basadas en la Ley fundamental de Bonn de 1949²⁵. De hecho, se dispone que el ordenamiento constitucional de “*cada singular Land debe ser conforme a los principios del Estado de derecho republicano, democrático y social en base a la Ley fundamental*” en su artículo 28.1²⁶.

La situación actual del organigrama político-administrativo alemán, y sobre todo en los grandes estados, se divide en cinco niveles, a saber: Federación, *Land*, *Regierungsbezirk*, *Kreis* para finalizar en el municipio –*Stadt*–. En los *Länder* más pequeños podemos encontrar la falta del nivel relativo al *Regierungsbezirk*, llegando incluso a albergar los niveles de federación y de *Stadt*, como sucede en el caso de las ciudades-estado²⁷.

No obstante, si algo resulta bastante característico y connotativo en la organización administrativa alemana es su variedad.

La creación del mercado único europeo en 1992 ha llevado a la instauración de una competencia económica primero entre las propias regiones alemanas²⁸ y después con el resto de países. Del mismo modo, una mayor exigencia de igualdad entre las regiones²⁹ ha hecho que desde el año 1997 se viniera defendiendo una profunda reforma del sistema administrativo alemán.

Sin embargo, la multiplicación orgánica ya relatada, junto al crecimiento demográfico y las nuevas relaciones con el sector privado, han deparado en los últimos años el cambio de la importancia de determinadas administraciones federales en opinión del profesor Schefold³⁰, y la crisis actual que ha evidenciado las ineficacias económicas del sistema ha desembocado en que esta reforma buscara una simplificación del organigrama público.

La acentuación de las privatizaciones en diversos sectores como el postal, el ferroviario o las telecomunicaciones han sustraído competencias que antes estaban en manos de los entes locales. Del mismo modo, la transformación de determinados órganos públicos en agencias como el Instituto Federal del Trabajo³¹ es otro ejemplo del descenso de la importancia de la Administración en determinados sectores sociales.

En un principio, la reforma de la República Federal iba a comenzar a nivel de los *Länder*, a través de la fusión de los más pequeños, pero la creación de otros nuevos en la Alemania occidental frustró esta posibilidad.

Algo similar ocurrió con la reforma municipal, que, pese a la reducción de los más de 24.000 municipios en 1960³² a poco más de 8.500 municipios, se vio truncada. La anexión de la Alemania oriental y la creación de nuevos entes llevaron a que en el año 2011 se llegase a los 11.292 ayuntamientos³³.

Otra propuesta de reforma municipal fue la colaboración administrativa entre ayuntamientos. Sin embargo, esta posibilidad ha sido ampliamente discutida, hasta llegar a la Corte Constitucional de Schleswig-Holstein, la cual finalmente decidió que la delegación de competencias municipales a entes creados a través de fusiones de municipios “*no legitimadas directamente por ciudadanos violaría el principio democrático*”³⁴.

Finalmente, se ha adoptado una reforma basada en el desarrollo de niveles secundarios de autonomía como el *Kreis*, entendiéndolo como nivel intermedio entre el *Regierungsbezirk* y el municipio, dotándolo de una mayor condición de centro de autogobierno y de la Administración, consiguiendo así acentuar la descentralización del *Land* y disminuyendo la fortaleza de otras administraciones del nivel superior, como es el citado *Regierungsbezirk*³⁵. A este respecto, se le

han delegado importantes competencias, como la policía, la coordinación de las autonomías y de los ayuntamientos³⁶, que ha tenido consecuencias muy satisfactorias.

3.2 La tímida reforma española

Tras la STC español 103/2013, de 25 de abril, por la que se declaraba inconstitucional parte de la última reforma de la Administración local³⁷, y las medidas aconsejadas por la Unión Europea, España decidió acometer una nueva reforma, para lo que acogió una línea similar a la alemana. En consecuencia, las Cortes Generales aprobaron la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

Con esta ley, la nueva norma no ha realizado modificaciones sensibles en los órganos como sí se dio en la anterior reforma de 2003. Sin embargo, las Cortes españolas sí realizan una amplia modificación de toda la Administración en niveles inferiores al autonómico, buscando un claro ahorro presupuestario, para lo cual opta por obrar un ajuste y redistribución de competencias que han pasado a las autonomías o a las provincias. Del mismo modo, desarrolla la regulación de la delegación de competencias a la que la regulación de la Ley de bases del régimen local de 1985 dedicaba solo los apartados 1 y 3 del artículo 7.

En cuanto a los municipios, la actual normativa ha cambiado la redacción del artículo 25 de la Ley de bases, donde se han eliminado las competencias que podían ejecutar estos asignando algunas de ellas a la provincia y otras directamente a la comunidad autónoma. En este último caso, dejan de ser competencia de los municipios la cooperación con la Administración para solo ejercer la vigilancia frente al absentismo escolar, o el control de medio ambiente rural, conservando el medio ambiente urbano. A su vez, las competencias sobre servicios sociales³⁸, control sobre la alimentación y bebida o mercados han sido también absorbidas por la comunidad autónoma.

De otro modo, la provincia ha engrosado las competencias que ya tenía atribuidas con la coordinación de determinados servicios de municipios que no superen los 20.000 habitantes en materias que antes eran propias de los ayuntamientos, como son el tratamiento de residuos, agua potable, la limpieza viaria, acceso a poblaciones, pavimentación de calzadas o la iluminación viaria.

En este caso, la provincia hará una propuesta al Ministerio de Hacienda del modo en que desarrollará el servicio, bien a través de la propia diputación, bien por medio de una mancomunidad o consorcio –art. 26.2.2–. La corporación municipal deberá pagar a la primera el coste del servicio prestado, pero si un singular municipio puede desarrollar el servicio afectado con un ahorro mayor, el cual debe demostrar previamente, la ejecución de la competencia se le atribuye a este último –art. 26.2 tercer párrafo–. Este sistema competencial de “sube y baja”, según nuestro punto de vista³⁹, no lo creíamos muy serio hace años, pues agredía la autonomía local defendida por la Constitución. Esta perspectiva ha sido confirmada por la Sentencia del Tribunal Constitucional número 111/2016, de 9 de junio, por la que se resolvía el Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Andalucía con número 1959/2014⁴⁰.

A su vez, se ha desarrollado el sistema de delegación competencial regulado en el artículo 27 de la Ley de bases del régimen local, según el cual ahora la delegación que se realice a los municipios deberá ser aprobada por ley de las Cortes o Parlamento autonómico en cuestión y, solo podrán delegarse ciertas competencias descritas en el artículo 27.3 del mismo texto básico de acuerdo con su última reforma.

Como era de esperar, las competencias ahora delegables se corresponden con aquellas materias que antes tenían atribuidas los propios entes municipales, y se han re-centralizado a

un nivel superior, asignándolas a las comunidades autónomas. Algunas de ellas son: control de la contaminación ambiental, protección del medio ambiente rural, servicios sociales⁴¹, creación y gestión de escuelas y guarderías⁴², y gestión de estructuras culturales y deportivas propiedad de la comunidad autónoma.

No obstante, el artículo 27.6 declara la nulidad de la delegación, pese a realizarse por ley, si no ha ido acompañada de la correspondiente transferencia económica desde el presupuesto de la Administración que obre la delegación, debiendo ser hecha por un periodo nunca inferior a cinco años –art. 27.1.2 Ley de bases–. De la misma manera, se deroga el artículo 28 de la Ley de bases, por el que se prohibía a un ayuntamiento que ejecute competencias que no tiene expresamente atribuidas o delegadas, acabando de esta forma con la atribución tácita competencial.

Así las cosas, la Ley 27/2013 ha modificado la regulación para la creación de nuevos municipios en su artículo 13. Esta reforma fue introducida en el debate parlamentario, ya que no constaba en el proyecto aprobado por el Consejo de Ministros. Según la nueva regulación, para crear un municipio se requiere que tenga una población superior a cinco mil habitantes en el territorio, que tenga sostenibilidad económica, requiriendo los informes del Consejo de Estado o de la Región, de la Administración con potestad económica sobre el territorio, del municipio del que depende el territorio que quiere segregarse y de la Administración general del Estado.

En nuestra opinión, sí debemos añadir que esta nueva normativa va contra la competencia exclusiva atribuida a las autonomías que consagra en sus manos el desarrollo del régimen local en su territorio, previsto en los artículos 148.1.2.º y 149.3 CE, concordantes, y en sus correspondientes estatutos.

En el mismo nivel de autonomía local, se reforma la posibilidad de fusión de municipios otorgando una nueva regulación que fue introducida en el debate parlamentario, desarrollando el régimen que estaba contemplado en el artículo 13.3 y que ahora viene modificado y desarrollado con la inclusión de los apartados 4, 5 y 6. Cuando la unión de municipios se lleve a cabo, la ley propone que las antiguas demarcaciones puedan mantener su existencia como entes inframunicipales, si bien no gozarán de personalidad jurídica –art. 13.4.2. c–. Del mismo modo, esta nueva regulación puede atentar contra las competencias de desarrollo legislativo que tienen atribuidas las autonomías a través de sus estatutos.

La última gran reforma territorial que ha hecho la Ley 27/2013 fue la derogación de los entes inframunicipales. En la legislación existente a nivel autonómico han recibido nombres muy diversos, como pedanía, parroquia, aldea, etc. Sin embargo, a fin de obtener un ahorro presupuestario de los municipios –o a veces un incremento en los presupuestos del municipio por medio de la absorción de los que manejaban estos entes–, el legislador nacional ha decidido suprimir este tipo de ente local por medio de la derogación expresa del artículo 45 que lo regulaba en la Ley de bases del régimen local.

Si bien esta supresión no venía en el proyecto aprobado por el Consejo de Ministros, sino que fue introducida en el debate parlamentario, sí preveía la derogación de la personalidad jurídica de estos entes. El legislador ha decidido trasladar la previsión de dichos entes sin personalidad jurídica inframunicipales al artículo 24 bis. Pese a ello, la disposición transitoria 4.ª reconoce todos aquellos entes locales inframunicipales existentes en el momento de la aprobación de la reforma y que tenían personalidad jurídica propia.

Esta reforma tan incisiva además tenía previsiones presupuestarias y relativas al personal público, pero por no ser de interés en este punto no versamos sobre ello. Si bien es cierto que fue bastante limitativa de la autonomía local y contra el desarrollo normativo de las autonomías

y libre configuración de la Administración local, con ella se apuntalaba la institución provincial, hasta ahora abocada a su desaparición y puesta en entredicho con bastante frecuencia, siguiendo un camino similar al alemán, al fortalecer una institución intermedia, pero diversa, de tal guisa que se disminuía la carga competencial de la institución situada a nivel más inferior y, por tanto, más cercana al ciudadano.

En este mismo sentido se ha pronunciado nuestro Tribunal Constitucional en la Sentencia número 41/2016, de 3 de marzo, al incluir el órgano de la comunidad autónoma que debía acordar la disolución en la disposición transitoria cuarta, apartado 3.º

No obstante, todas las prevenciones tomadas por el legislador no han favorecido en ningún momento la fusión de municipios, sino más bien todo lo contrario, pues se han continuado creando otros nuevos, llegando a practicarse una auténtica insumisión a esta ley.

De la misma manera, el movimiento popular en favor de la supresión de las provincias, y que acogió algún partido como Ciudadanos entre sus propuestas políticas, no tuvo al final traslado a la vida política, ni reflejo alguno en la reforma legal sobre la que hemos hablado.

3.3 La fallida reforma italiana

La reforma de la organización administrativa italiana comenzó con el Gobierno de Monti, que aprobó el Decreto ley número 95, de 6 de julio de 2012, *di riordino delle province*, y reconvertido en la Ley número 135, de 7 de agosto de 2012. Esta normativa buscaba la reducción del gasto en estos entes –arts. 4 y 5– y la racionalización del patrimonio público –art. 3–. Del mismo modo, con esta regulación se pasaba de 86 a 51 provincias, con lo que además se suprimían los órganos de gobierno de las mismas⁴³.

Estas medidas resultaron insuficientes, lo que llevó al Parlamento a aprobar la Ley número 56, de 7 de abril de 2014, sobre *disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*. Con ella se deroga la provincia, quedando a la espera de la reforma constitucional⁴⁴.

Pero, mientras se llevaba a cabo dicha supresión constitucional, se dispuso un régimen transitorio según el cual se abole la Junta Provincial y el presidente del ente sería un alcalde elegido entre sus iguales de los municipios de la demarcación, con lo que se compatibilizan las figuras de alcalde y presidente de la provincia.

De la misma manera, los miembros del Consejo Provincial ya no serían elegidos por los ciudadanos, sino que se copia el sistema español, pasando a ser los alcaldes y los consejeros del ayuntamiento⁴⁵ los que lo harán.

La nueva norma refuerza y posibilita las *unioni dei comuni*⁴⁶ y la utilidad de las ciudades metropolitanas y de los entes territoriales de área basta⁴⁷ que se han visto altamente desarrollados.

El poder municipal italiano siempre ha sido importante, y esto ha llevado a evitar por todos los medios una fusión de dos o más municipios. Las reformas emprendidas por los distintos gobiernos italianos iban dirigidas a ello y, aunque con la provincia se consiguió, no se tuvo el mismo resultado con los municipios; más bien al contrario, ya que se han creado las nuevas ciudades metropolitanas y, en consecuencia, se ha dado más poder a la nueva metrópoli con los nuevos estatutos que se han ido aprobando en desarrollo de la Ley número 56, de 7 de abril de 2014.

Hoy en día ya se han constituido todas las ciudades metropolitanas previstas en la ley y algunas más de las exigidas en el texto, llegando al número total de 15, habiéndose aprobado su estatuto propio.

Sin embargo, la reforma de la provincia ha quedado inconclusa. El intento del legislador de 2014 iba dirigido a la absoluta supresión de estas, para lo cual se requería la modificación del

título V de la Constitución italiana. Dentro del proyecto de reforma de la Carta magna se preveía la desaparición de las provincias para verse sustituidas por las ciudades metropolitanas.

Pese a ello, el Referéndum de diciembre de 2016 no fue favorable al proyecto y la reforma provincial quedó inconclusa, coexistiendo actualmente dos organizaciones que en algunos lugares actúan de manera paralela, como son la provincia tradicional y la ciudad metropolitana.

3.4 El caso griego

A continuación examinaremos el caso griego, que, como se verá, no se aparta mucho de los anteriores. Las grandes crisis sufridas por el país lo llevaron a plantear la posibilidad de una reducción de administraciones en su nivel local. Así las cosas, se plantearon dos programas de reforma en los años 1997 y posteriormente en 2010⁴⁸, tras las recomendaciones europeas. Antes de llevarse a cabo el primero de los programas, Grecia tenía alrededor de 5.825 municipios con poca o muy poca autonomía, ya que sufrían de un importante centralismo por parte del Gobierno del Estado, pese a que los alcaldes fueran elegidos directamente por los ciudadanos como en el resto de Europa⁴⁹.

En la primera de las fechas mencionadas, el gobierno del Estado redactó y aprobó el plan Kapodistrias a fin de realizar concentraciones de municipios, lo que contribuiría a hacer de ellos administraciones más fuertes y más aptas para la modernidad a la que se enfrentaba el Estado⁵⁰. Ello supuso, en palabras del profesor López Ramón, pasar de los 5.825 municipios originales a 1.033, lo que se plasmó en una reducción importante.

Del mismo modo, diez años después la importantísima crisis en la que cayó Grecia, y de la que todavía no se ha recuperado, llevó a la Unión Europea una vez más a cursar recomendaciones en relación con la fusión de municipios y la reducción del número de administraciones, como ya se ha expuesto anteriormente. En este sentido, en el año 2007 el Gobierno griego presentó el proyecto Kallikratis, por el que se preveía la reducción del número de municipios, utilizando como razones fundamentales la modernización de la Administración, la reducción de los costes presupuestarios, la adaptación a la nueva Europa de los entes futuros que surgiesen, potenciando así la descentralización⁵¹.

Sin perjuicio de ello, nadie puede obviar que la razón principal era el ahorro presupuestario que se pretendía por parte de la Unión. Así pues, el resultado final fue la concentración en 2010 de los municipios hasta llegar a unos 325 distribuidos en 74 unidades periféricas, que sustituyen a las antiguas prefecturas y, que, a su vez, se encuentran contenidas en 7 periferias⁵².

3.5 Los intentos de reducción francesa

Dentro de nuestro análisis, el último caso sobre el que versamos es el francés. La crisis económica afectó también a Francia, lo que llevó al Ejecutivo contemporáneo que en aquel momento presidía Manuel Valls a adoptar una serie de medidas siguiendo las recomendaciones del informe de 2012 de la Unión⁵³. Esta medida fue impulsada por su ministro de Economía, Emmanuel Macron, hoy presidente de la República Francesa.

Dentro del programa que diseñó, se contempló dar una nueva estructura regional al país, basada en la reducción del número de regiones desde las 22 existentes a 14 o 13⁵⁴. De la misma manera, dentro de este programa se propone la conexión e interrelación de ciudades y núcleos colindantes a fin de compartir servicios⁵⁵, lo que supondría un ahorro considerable en competencias locales.

Asimismo, se incluyó la supresión de los Consejos Generales Departamentales, creados por Napoleón. En la actualidad hay 101 departamentos con sus correspondientes consejos y la pre-tensión del Gobierno fue suprimirlos en su totalidad desde su aprobación hasta el año 2021⁵⁶.

Igualmente, se pretendió elevar el número de habitantes exigidos para la unión de municipios hasta los 20.000⁵⁷, pero recordando el mismo éxito que en su momento tuvo una medida similar del general Charles de Gaulle. Finalmente, con fecha de 2 de junio se presentó el nuevo mapa regional, aprobando en la Asamblea Nacional Francesa la primera parte de su tramitación⁵⁸, y finalmente la ley por la que el territorio francés pasaba a estar reducido a 13 regiones en el continente europeo, a las que hay que añadir 5 en los territorios de ultramar que todavía posee, lo que asciende a una división de todo el territorio nacional en 18 regiones, lo que ha llevado a reducirse en 9. Esta ley fue aprobada el 23 de julio de 2014 por la Asamblea Nacional, aunque desplegó sus efectos desde el primero de enero de 2016⁵⁹.

Las regiones francesas se componen de dos asambleas o consejos: el Consejo Regional, como asamblea deliberante, y el Consejo Económico, Social y Ambiental de la región como órgano colegiado donde se reúnen los principales representantes de la región en los ámbitos que dan nombre al propio órgano.

4 CONCLUSIONES

A la vista de este examen y habiendo ahondado en las reformas de estos países examinados, tomándolos como ejemplo de la evolución europea, podemos concluir:

Primero. La situación económica europea ha conllevado un programa de simplificación administrativa y redistribución competencial auspiciado por la propia Unión. Pese a ello, la realidad política y gubernativa de cada Estado favorece la existencia de una organización diversa en cada nación. Esta circunstancia conlleva la imposibilidad de implementar las mismas medidas para todos los casos, habida cuenta de la diversidad organizativa de unos países a otros.

La simplificación administrativa tiene, desde luego, efectos positivos, tales como eliminar la disparidad o facilitar al ciudadano encontrar la estancia adecuada, ayudándole a desenvolverse entre los organismos públicos, e identificar el órgano competente.

Segundo. Sin embargo, el anquilosamiento administrativo que ha sufrido Europa desde hace siglos ha sido una de las razones dadas por la doctrina para hacer ver la necesidad de actualización del sistema organizativo de cada Estado. De otro modo, la recentralización de competencias que promueve la Unión, y que está siendo aceptada de buen grado por los Estados miembros, no tiene en cuenta la diseminación de la población de unos y otros países, lo que contribuirá a dificultar la relación entre los administrados y los poderes públicos.

Tercero. Asimismo, la Unión obvia las peculiaridades organizativas e históricas de cada Estado que han contribuido a la conformación del actual sistema con el que se organizan. La imposición generalizada de una serie de consideraciones y medidas a todos los Estados puede ser incluso contraproducente, puesto que no se respetan las particularidades propias de cada nación. Esta circunstancia consagra dichas medidas programáticas como erróneas, dado que, si bien pueden conllevar el ahorro económico, conducen al distanciamiento entre ciudadanos y poderes públicos y dificulta los fines propios de la Administración abocada al servicio público.

A su vez, ese hecho supone no respetar la organización interna de cada Estado y la idiosincrasia propia, actuación que hace quebrantar por parte de la Unión uno de sus principios institucionales fundamentales.

Cuarto. De la misma manera, podemos concluir que no todas las medidas y tendencias impuestas sirven o pueden implantarse en todos los países europeos. Convendría tener en cuenta las diferencias organizativas a la hora de hacer recomendaciones organizativas por parte de la Unión. Igualmente, cada Estado debiera tener la libertad de aceptar las medidas que desde la Unión se programasen, de tal modo que no puede imponerse una misma medida para países con sistemas muy divergentes.

Como se ha demostrado, las medidas adoptadas e implantadas casi religiosamente, sin posibilidad de matiz o discusión, se revelan ineficaces, como ha sido el caso de Italia, que antes de aportar una solución ha consagrado un nuevo problema.

5 BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. 2014a. «Manuel Valls propone reducir a la mitad el número de regiones francesas», *Diario el Confidencial* (8 de abril de 2014). Disponible en: http://www.elconfidencial.com/mundo/2014-04-08/manuel-valls-propone-reducir-a-la-mitad-el-numero-de-regiones-francesas_113688/ (24 de mayo de 2019).
- AA.VV. 2014b. «Los diputados de Francia aprueban la reducción del número de regiones de 22 a 13», *Diario 20 Minutos* (23 de julio de 2014). Disponible en: <http://www.20minutos.es/noticia/2200949/0/diputados-francia/aprueban-reduccion-regiones/de-22-a-13/> (24 de mayo de 2019).
- AA.VV. 2014c. «Les députés adoptent le projet de loi de réforme territoriale», *Le Monde* (23 de julio de 2014). Disponible en: https://www.lemonde.fr/politique/article/2014/07/23/les-deputes-adoptent-le-projet-de-loi-de-reforme-territoriale_4461747_823448.html (11 de junio de 2019).
- Bassanini, F. 1998. *Tendenze delle Riforme Amministrative*. Bologna: SPISA e Istituto Italiano di Scienze Amministrative.
- Berardi, G. 2013. «Politiche comunitarie nell'ambito della spesa pubblica», *Stato e Regioni nella politica per il contenimento della spesa per la crescita*. Bologna: Bononia University Press.
- Cabrera Hernández, F.J. 2013. «Nuevos instrumentos para la Gobernanza económica en la Unión Europea: el procedimiento de prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos-PDM», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 44: 63-100.
- Cassese, S. 2000. «Per la nuova gestione Pubblica», en G. Gardini (coord.), *Modernizzare l'Amministrazione Pubblica. Il Libro Bianco del Regno Unito*. Bologna: CLUEB.
- Cassese, S. 1998. *Lo Stato italiano e la sua riforma*. Bologna: CLUEB.
- Chiti, M.P. 2003. *Mutazioni del Diritto Pubblico nello Spazio Giuridico Europeo*. Bologna: Editrice CLUEB.
- Denninger, E. 1999. *1998: Tendenze del Federalismo in Germania*. Bologna: CLUEB.
- Ewing, K.D. 1999. *The funding of political parties: Europe and beyond*. Bologna: CLUEB.
- Font I Llovet, T. 1998. *El Estado de las Autonomías en España: Reciente Evolución*. Bologna: Università di Bologna.
- García Lozano, L. 2015. *Remodelación de la Administración Municipal en Europa*, en A. Pérez Miras, G.M. Teruel Lozano y E.C. Raffiotta (dirs.), *Constitución e integración Europea. Forma política, gobernanza económica, organización territorial*. Madrid: Dykinson.
- González Iglesias, M.Á. 2014. «Las provincias tras la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local efectuada por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en T. Quintana López (dir.); A.B. Casares Marcos (coord.), *La reforma del régimen local*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Grasse, A. 2001. *Il sistema federale tedesco tra continuità e nuove dinamiche*. Bologna: Editrice CLUEB.
- López Ramón, F. 2010. «Políticas ante la fragmentación del mapa municipal», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 313-314 (mayo-diciembre): 67-104.
- Morcillo Moreno, J. 2014. «La racionalización de los entes locales en Italia: a la sombra de la incertidumbre», *Revista de Administración Pública*, 195: 303-336.
- Piazza, A. 1999. *Stato e Prospettive delle Riforme Amministrative*. Bologna: Editrice CLUEB.
- Quiñonero, J.P. 2014. «Holland decide reducir de 22 a 14 el número de regiones en Francia», *Diario ABC* (2 de junio de 2014). Disponible en: <http://www.abc.es/internacional/20140602/abci-hollande-regiones-francia-201406022240.html> (24 de mayo de 2019).

- Rivero Ysern, J.L. 2014. «La provincia en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local de 27 de diciembre de 2013», *Revista General de Derecho Administrativo*, 36. Disponible en: <http://laadministraciondiala.inap.es/noticia.asp?id=1503369> (24 de julio de 2019).
- Schefold, D. 2013. «Rechts vergleichende Beiträge in Zeiten der Finanzkrise», *Deutsch-Italienische Studien*, 3: 5-22.
- Vandelli, L. 2014. *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore.
- Vandelli, L. 1991. «Origine e fondamenti del sistema amministrativo rivoluzionario-napoleonico», en F. Roversi-Monaco y L. Vandelli (coord.), *Diritti civili e istituzioni pubbliche a due secoli dal 1789*. Bologna: Editrice CLUEB.
- Vilella, G. 1998. *L'Administration supranationale dans son contexte Économique, le cas Européen*. Bologna: SPISA e Istituto Italiano di Scienze Amministrative.
- Vilella, G. 1994. *Un'idea di Europa per il prossimo millennio*. Urbino: Ed. Quattroventi.
- Wyplosz, C. 2012. *Macroeconomic Imbalances in the Euro Area*. Bruselas: Parlamento Europeo.

6 JURISPRUDENCIA

- Sentencia del Tribunal Constitucional número 111/2016, de 9 de junio. Ponente Antonio Narváez Rodríguez. En: *Boletín Oficial del Estado*, número 170, de 15 de julio de 2016, pp. 50172- 50220.
- Sentencia del Tribunal Constitucional número 41/2016, de 3 de marzo. Ponente Andrés Ollero Tassara. En: *Boletín Oficial del Estado*, número 85, de 8 de abril de 2016, pp. 24988-25048.

NOTAS

- 1 Schefold, 2013: 7.
- 2 Grasse, 2001: 8.
- 3 Ewing, 1999: 11-12.
- 4 El profesor Ewing realiza la comparativa de países tan distintos como los europeos, Japón o los Estados Unidos. *Vid.* Ewing, 1999: 13.
- 5 Según el ministro Bassanini el 50% del presupuesto del Estado en la década de los 90 venía atribuido a las instituciones regionales y locales. *Vid.* Bassanini, 1998: 8.
- 6 Decreto legislativo de 14 de marzo de 2013, «*di riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazione da parte delle Pubbliche Amministrazioni*»; el Decreto legislativo número 69, de 21 de junio de 2013, «*su disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*», modificado por la Ley número 98, de 9 de agosto de 2013, o el Decreto legislativo número 101, de 31 de agosto de 2013, «*di disposizioni in materia di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni*». La última norma aprobada importante para nuestro tema fue la Ley de 7 de abril de 2014, «*su disposizioni in materia di città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*».
- 7 Vandelli, 1991: 138.
- 8 Según el catedrático de Bolonia, el departamento fue creado en Francia por medio del Decreto de 22 de diciembre de 1789 con un doble fin: la representación estatal y la organización administrativa del Estado. Para ello habrían delimitado «los colegios para la designación de los representantes de la Asamblea Nacional, pero, al mismo tiempo, habrían constituido las circunscripciones fundamentales para la organización administrativa, confiándola a una organización basada en una asamblea electiva (consejo del departamento) y sobre un directorio, órgano ejecutivo permanente, elegido en el seno de la propia asamblea». (Traducción del autor). *Vid.* Vandelli, 1991: 144.
- 9 Font i Llovet, 1998.
- 10 Denninger, 1999: 9.
- 11 *Ibidem*, 9.
- 12 Cassese, 2000: 8.
- 13 *Ibidem*, 8.
- 14 Según el ministro Bassanini, «la complejidad de la sociedad contemporánea no puede ser gobernada toda desde el centro. La crisis del *big government* de las organizaciones centralizadas y burocráticas tiene esta raíz. La sobrecarga de las demandas al centro deviene intolerable, cuando las demandas crecen, se diversifican y requieren respuestas siempre más rápidas». (Traducción del autor). Bassanini, 1998: 4.
- 15 Esto supuso un «vasto proceso de desregulación, deslegalización y simplificación de procedimientos administrativos, tendentes a reducir la carga burocrática y a mejorar y acelerar la actividad de la Administración y a simplificar el sistema de la responsabilidad... (así como afianzar el) sistema de controles, reforzando los controles internos de gestión, los sistemas de valoración de los resultados, la adopción de parámetros y metodología que privilegien la eficacia de la Pública Administración». (Traducción del autor). *Ver: Ibidem*, 10-11.
- 16 Cassese, 1998: 7. El profesor Cassese decía al inicio de su introducción que «El primer ministro inglés tiene al menos cinco veces el poder del Palacio Chigi (sede del primer ministro italiano), mientras el Consejo de Ministros italiano tiene veinte veces los funcionarios que Downing Street, n. 10, donde tiene la sede el primer ministro inglés. Si se compara el solemne palacio de los papas, el Quirinale, donde tiene la sede el presidente de la República Italiana, con el más modesto Eliseo francés, se nota que el presidente de la República Francesa tiene al

menos cinco veces más poder que su homólogo italiano, pero la presidencia de la República Italiana cuesta seis veces más que el Eliseo». (Traducción del autor).

- 17 Vilella, 1998: 22.
- 18 *Ibidem*, 22.
- 19 Vilella, 1994.
- 20 Cabrera, 2013: 68.
- 21 Wyplosz, 2012: 6. El profesor defiende que, junto a la indisciplina fiscal, fueron causas de la crisis los escasos mecanismos coercitivos y la ausencia de control de otros desequilibrios macroeconómicos.
- 22 Berardi, 2013: 69.
- 23 Cabrera, 2013: 78.
- 24 Grasse, 2001: 80. Según el profesor Grasse, Alemania occidental “no será unible al resto de la Federación, lo que ha llevado a la aceptación de una situación de desigualdad y variedad”.
- 25 Denninger, 1999: 8.
- 26 *Ibidem*, 8.
- 27 Schefold, 2013: 16.
- 28 Grasse, 2001: 79.
- 29 *Ibidem*, 78.
- 30 Schefold, 2013: 16.
- 31 Anteriormente era un órgano perteneciente a la federación, aunque descentralizado a niveles de los estados federados (*Länder*).
- 32 También se redujeron otras administraciones y se pasó de 425 *Kreise* y 139 *Kreisfreie Städte* hasta llegar a los 235 *Kreise* y 92 *Kreisfreie Städte*.
- 33 También se llegó a los 107 *Kreisfreie Städte*, 295 *Landkreise* y 3 ciudades-estado, las cuales son Berlín, Bremen y Hamburgo. *Vid.* Grasse, 2001: 103.
- 34 Schefold, 2013: 19.
- 35 *Ibidem*, 21.
- 36 *Ibidem*, 22.
- 37 La STC de 25 de abril de 2013 declaró inconstitucional parte de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas de modernización del gobierno local.
- 38 La disposición transitoria 2.ª atribuye a las comunidades autónomas las competencias de servicios sociales que antes tenían atribuidas los municipios, aunque ha sido declarada inconstitucional y nula por fallo de la Sentencia del Tribunal Constitucional número 41/2016, de 3 de marzo. *Vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional número 41/2016, de 3 de marzo. Ponente Andrés Ollero Tassara. *Boletín Oficial del Estado* número 85, de 8 de abril de 2016, pp. 24988-25048.
- 39 García Lozano, 2015: 324.
- 40 Sentencia del Tribunal Constitucional número 111/2016, de 9 de junio. Ponente Antonio Narváez Rodríguez. *Boletín Oficial del Estado* número 170, de 15 de julio de 2016, pp. 50172- 50220.
- 41 Precisamente esta previsión contenida en la disposición transitoria segunda de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, ha sido declarada inconstitucional y nula por fallo de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de marzo, número 41/2016.
- 42 Por la disposición adicional 15.ª, la creación y gestión de escuelas y guarderías pasa a ser competencia autonómica.
- 43 AA.VV., *Tagliate le Provincie: da 68 a 51*. *Giornale La Stampa*. 31-10-2012. Consultable en: <http://www.lastampa.it/2012/10/31/italia/politica/patroni-griffi-le-province-da-a-riduzione-scelta-irreversibile-11ZttWVKvOgAZxaEolFLiK/pagina.html>. Última visita: 24/7/2015.
- 44 Vandelli, 2014: 47.
- 45 El *sindaco* se corresponde con el alcalde en el organigrama español, y los *consiglieri comunali* son los concejales.
- 46 Vandelli, 2014: 48.
- 47 *Ibidem*, 42.
- 48 López Ramón, 2010: 90.
- 49 *Ibidem*, 90.
- 50 *Ibidem*, 91.
- 51 *Ibidem*, 91.
- 52 Las 7 administraciones periféricas suponen una nueva reducción obrada por el plan Kallikratisde de este tipo de administraciones desde las 13 originarias del plan Kapodistrias. Estas administraciones descentralizadas son las administraciones de Ática (donde se halla Atenas), Macedonia-Tracia, Épiro-Macedonia Occidental (donde se halla la principal infraestructura portuaria y económica del país), Tesalia-Grecia Central, Peloponeso-Grecia Occidental-Jónico, Egeo y la relativa a la Isla de Creta y su archipiélago inmediato.
- 53 Cabrera, 2013: 78.

- 54 AA. VV.; "Manuel Valls propone reducir a la mitad el número de regiones francesas". Diario *El Confidencial*. Consultable en: http://www.elconfidencial.com/mundo/2014-04-08/manuel-valls-propone-reducir-a-la-mitad-el-numero-de-regiones-francesas_113688/. Última consulta: 24/05/2019.
- 55 AA. VV.; "Manuel Valls propone reducir a la mitad el número de regiones francesas". Diario *El Confidencial*. Consultable en: http://www.elconfidencial.com/mundo/2014-04-08/manuel-valls-propone-reducir-a-la-mitad-el-numero-de-regiones-francesas_113688/. Última consulta: 24/05/2019.
- 56 Quiñonero, J. P.; "Holland decide reducir de 22 a 14 el número de regiones en Francia". Diario *ABC*. Consultable en: <http://www.abc.es/internacional/20140602/abci-hollande-regiones-francia-201406022240.html>. Última visita: 24/05/2019.
- 57 Quiñonero, J. P.; "Holland decide reducir de 22 a 14 el número de regiones en Francia". Diario *ABC*. Consultable en: <http://www.abc.es/internacional/20140602/abci-hollande-regiones-francia-201406022240.html>. Última visita: 24/05/2019.
- 58 AA. VV.; "Los diputados de Francia aprueban la reducción del número de regiones de 22 a 13". Diario *20 Minutos*. Consultable en: <http://www.20minutos.es/noticia/2200949/0/diputados-francia/aprueban-reduccion-regiones/de-22-a-13/>. Última visita: 24/05/2019.
- 59 La adopción se hizo por 261 votos a favor y 205 en contra, con la abstención del grupo parlamentario de los Ecologistas. Sobre este particular: AA. VV.; "Les députés adoptent le projet de loi de réforme territoriale", en *Le Monde*. Consultable en: https://www.lemonde.fr/politique/article/2014/07/23/les-deputes-adoptent-le-projet-de-loi-de-reforme-territoriale_4461747_823448.html. Última visita: 11/06/2019.