

A racionalización da organización administrativa local: as experiencias española, italiana e portuguesa

## **La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa**

The rationalization of the local administrative organization: the Spanish, Italian and Portuguese experiences

50 Regap

ALMEIDA CERREDA, MARCOS | TUBERTINI, CLAUDIA | COSTA GONÇALVEZ, PEDRO (DIRS.)

SANTIAGO IGLESIAS, DIANA | DI LASCIO, FRANCESCA | CRUZ SILVA, PEDRO (COORDS.)

Aranzadi, Navarra, 2015

Regap



RECENSIONES

Cuando, en el año 2008, los principales indicadores macroeconómicos comenzaron a alertar de una posible crisis económica mundial, nadie podía imaginar que sus consecuencias alcanzarían a instituciones de algunos países de Europa que permanecían inalterables, en algunos casos, prácticamente desde su creación. Las políticas de austeridad impulsadas por los gobiernos europeos con el fin de contener el gasto público para hacer frente al déficit presupuestario propiciaron un programa de reformas que alcanzaron a la organización administrativa local, de manera que algunos Estados tuvieron que promover medidas de racionalización administrativa, condicionados también por imposiciones de determinadas instituciones europeas, como el Banco Central Europeo y la Comisión Europea; y mundiales, como el Fondo Monetario Internacional, para solicitar asistencia financiera externa o recuperar la confianza de la Unión Europea.

Las medidas para reforzar el control financiero y presupuestario han comportado la aprobación de políticas encaminadas a reformar la estructura organizativa local, clarificar las competencias locales y reducir el sector público, especialmente en tres países de la Unión Europea: España, Italia y Portugal. Precisamente sobre esta profunda reforma y sus consecuencias versa la obra que nos ocupa. Profesores e investigadores de universidades españolas, italianas y portuguesas se han unido para estudiar los distintos paquetes de medidas legislativas aprobados por sus respectivos gobiernos en lo que es un estudio de interés extraordinario para comprender la realidad de la Administración local tras la crisis económica de la primera década del siglo XXI. La obra analizada, dividida en tres bloques para facilitar el

manejo por parte del lector, resulta imprescindible para todas aquellas personas interesadas en el derecho administrativo local que quieran entender el proceso de reforma en España, Italia y Portugal, dada la variedad de asuntos tratados, la calidad de los estudios y la crítica aportada por los autores.

En el capítulo preliminar, el profesor Marcos ALMEIDA CERREDA realiza un planteamiento del estudio que gira sobre cuatro cuestiones que afectan a la organización administrativa local, como son: la reordenación de la planta local; las fórmulas asociativas de cooperación intermunicipal; los entes locales intermedios y el sector societario local, centrando al lector sobre las cuestiones fundamentales de la reforma de la organización administrativa local y su problemática en los tres países, en lo que es una suerte de guía crítica que facilita el manejo y comprensión de la obra.

La primera parte consta de cinco capítulos, dedicados a la reforma de la organización local en España.

El capítulo 1 está destinado al estudio de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio (en adelante, EATIM). Alfredo GALÁN GALÁN y Ramón GALINDO CALDÉS realizan un minucioso y completo estudio sobre las características de las EATIM en la actualidad que nos adentra en la materia mediante una clara y bien documentada exposición. Posteriormente, analizan la incidencia de la Ley 23/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (en adelante, LRSAL), sobre éstas que apuesta por avanzar en la disminución del número de entidades inframunicipales a través de obligaciones de tipo económico financiero y aportan una visión crítica al respecto del tema, examinando los distintos planteamientos propuestos durante la tramitación parlamentaria de la norma y efectuando un estudio sobre la constitucionalidad de la reforma.

En el capítulo 2, la profesora María Antonia ARIAS MARTÍNEZ se adentra en el mapa municipal español y aborda la fusión de municipios, tema recurrente de debate doctrinal y siempre controvertido que suscita importantes reticencias entre los agentes implicados. La autora, en este interesante capítulo, expone con claridad el debate y establece los presupuestos constitucionales sobre los que debe centrarse, para después analizar exhaustivamente la regulación de la planta municipal en la LRSAL. Para ello, desarrolla la previsión de fusión municipal que debe contener el plan económico-financiero formulado por las corporaciones locales como consecuencia del incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, y expone el procedimiento a seguir en el caso de las fusiones voluntarias de municipios a través de los convenios de fusión. Por último, aborda las medidas de estímulo que plantea el legislador para propiciar las fusiones municipales, nos ilustra sobre sus efectos y reflexiona sobre la aplicación práctica de la LRSAL, toda vez que ha transcurrido un tiempo prudencial desde su entrada en vigor.

La profesora María HERNANDO EYDINGS afronta, en el capítulo 3, el régimen jurídico de las mancomunidades y consorcios y las previsiones que contiene la LRSAL acerca de éstos, recordando los objetivos primigenios del legislador plasmados en el anteproyecto de ley y el resultado obtenido tras la aprobación del texto normativo. A partir de ahí, aclara las dudas sobre las competencias de ambas instituciones y la atribución a las diputaciones provinciales de competencias sobre prestación de determinados servicios, advirtiendo de los posibles efectos que varios recursos de inconstitucionalidad planteados pueden tener sobre el texto legal.

El profesor Ricard GRACIA RETORTILLO se ocupa en el capítulo 4 de entes locales intermedios, como son las provincias y sus órganos de gobierno, las diputaciones provinciales, discutidas, podríamos decir, desde su nacimiento. De hecho, la polémica ha llegado hasta nuestros días, acuciada por la fuerte crisis económica financiera. Rememorando al profesor Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, el autor constata “la venganza de la provincia” tras la aprobación de la LRSAL, que ha servido para el fortalecimiento de la provincia como ente sobre el que se sostienen muchos de los planteamientos normativos para alcanzar los deseados objetivos de eficiencia económica de la Administración local. En el estudio, el autor expone la garantía constitucional de la existencia de la provincia y la indeterminación competencial de las diputaciones provinciales antes de la reforma operada por la LRSAL, para después abordar las propuestas que se han ido recogiendo en los borradores y anteproyectos de dicha ley y analizar el papel que, finalmente, juegan las diputaciones provinciales, como agentes de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. El profesor GRACIA RETORTILLO aclara exhaustivamente las nuevas competencias provinciales, distinguiendo entre las propias, las delegadas y las “impropias”, y se refiere a la función coordinadora que desarrolla el ente provincial en la prestación de servicios a los municipios. Por último, el autor reflexiona sobre el alcance de la reforma, claramente orientada a mejorar la eficiencia económica de la Administración local y plantea que ésta, sin embargo, no ha sabido dar respuesta a algunas de las carencias de las que adolece la provincia, como el déficit democrático del gobierno provincial o la división territorial.

En el capítulo 5, la profesora Diana SANTIAGO IGLESIAS realiza un análisis de las medidas orientadas a redimensionar y reordenar el subsector societario local, para lo cual nos introduce en el tema a través de un amplio y detallado estudio de estos organismos desde la última década del siglo XX hasta la actualidad. Posteriormente, examina las disposiciones con incidencia directa que la LRSAL destina a reducir el tamaño del subsector societario local y a limitar su crecimiento. A continuación, desarrolla las previsiones con incidencia indirecta sobre el sector, precisando la distribución de competencias operada por la ley y los límites que ésta impone a las entidades locales, tanto en lo relativo al ejercicio de actividades económicas, que queda condicionado al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera, como en lo relativo a la utilización de sociedades municipales para la gestión de servicios públicos, supeditada esta última forma a que resulte más sostenible y eficiente que la gestión directa por parte de la entidad local, conclusión a la que habrá de llegarse siguiendo criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. El estudio realizado por la profesora Diana SANTIAGO IGLESIAS constituye un revelador trabajo sobre la problemática del sector público local.

La segunda parte del libro se dedica a abordar el estudio de la reforma de la organización administrativa local en Italia. En el capítulo 6, la profesora Giulia MASSARI analiza la fusión de los municipios con un completo estudio histórico en el que examina las dificultades del proceso de reforma de la planta local y la incidencia constitucional sobre la materia, para posteriormente afrontar las consecuencias de la crisis económica sobre las políticas de reordenación territorial. A continuación, la autora expone de manera clarificadora los aspectos generales de la controvertida Ley 56/2014, conocida como *Ley Delrio*, en alusión al subsecretario de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobada por el Gobierno presidido por Matteo Renzi, y que supone una profunda y compleja modificación en la estructura de la organización administrativa local del país, fomentando, entre otros aspectos, las fusiones entre municipios. Finalmente, reflexiona sobre el proceso reformista iniciado en Italia dentro

Regap



RECENSIONES

del contexto europeo, lo que permite al lector considerar el tema desde un punto de vista global y concluye que la fusión de municipios quizás no tiene como consecuencia un ahorro económico relevante, si bien sí es una medida de organización esencial, de reordenación funcional de las instituciones para alcanzar una autonomía real y una mayor eficiencia en la gestión de los servicios públicos.

Marzia DE DONNO analiza, en el capítulo 7, un nuevo nivel de Administración local asentado en formas asociativas intermunicipales a través de las uniones de municipios y convenios como instrumentos de coordinación. La autora expone de manera rigurosa y sistemática los distintos modelos asociativos y las dificultades que el proceso legislativo ha tenido que superar para lograr un encaje constitucional. En la exposición final reflexiona acerca del difícil equilibrio entre los nuevos modelos asociativos de gestión y la autonomía local, sancionada, entre otras, por la Carta Europea de la autonomía local.

El capítulo 8, redactado por la profesora Francesca DI LASCIO, tiene por objeto abordar el tema de la ciudad metropolitana como entidad administrativa local. La autora analiza el complejo recorrido de esta institución desde los años noventa del siglo XX hasta la actualidad, para después ahondar en la regulación jurídica de la ciudad metropolitana en la Ley 56/2014, precisando sus funciones, estatutos y órganos. Termina este interesante capítulo con una reflexión sobre el proceso de creación y constitución de las ciudades metropolitanas y sobre la necesidad de que la colaboración efectiva entre todos los agentes implicados sea el hilo conductor que rija el proceso.

En el capítulo 9, la profesora Claudia TUBERTINI realiza un estudio de la provincia en el ordenamiento jurídico italiano, sin duda uno de los más controvertidos y complejos de la reforma de la Administración local. Partiendo del origen de la reforma legal de la provincia y del dificultoso proceso que ha sufrido, la autora expone las principales líneas de reforma y las características principales del nuevo y singular ordenamiento de la provincia, basado en los entes de "área vasta".

Para terminar el bloque dedicado a la reforma de la Administración local en Italia, el profesor Riccardo URSI, en el capítulo 10, examina la cuestión de las sociedades públicas locales, analizando la complejidad del fenómeno de las sociedades públicas en la dimensión local, la normativa reguladora y la tendencia, desde el año 2006, a la simplificación y reducción de la esfera pública, para finalmente exponer y analizar la legislación reciente, que aboga por una racionalización de la utilización de las sociedades públicas locales.

La tercera parte del libro está dedicada a estudiar la reforma de la organización administrativa local en Portugal. Pedro CRUZ E SILVA analiza en el capítulo 11 la fusión de las *freguesias*, consecuencia de la profunda reforma del mapa administrativo a raíz de las leyes 75/2013, de 12 de septiembre; 73/2013, de 3 de septiembre; y 50/2012, que modificaron la planta municipal, las competencias de los poderes públicos locales, el régimen financiero local y la actividad empresarial local. El autor analiza el profundo proceso de reforma del poder local en Portugal, el más importante en la historia del país, iniciado como consecuencia del acuerdo alcanzado el 17 de mayo de 2011 por el Estado portugués con el Fondo Monetario Internacional, la Comisión Europea y el Banco Central Europeo (la conocida como *troika*), denominado "Memorando del Entendimiento sobre las Condiciones de la Política Económica" y cuyas consecuencias, aclara, únicamente podrán ser medidas transcurridos unos años.

En el capítulo 12, dedicado a la fusión de los municipios, Carlos José BATALHÃO nos instruye sobre la organización territorial portuguesa y la posible reestructuración, que siempre tendrá como primer límite normativo la Constitución de la República Portuguesa; para ello analiza el encuadre jurídico constitucional y la normativa sobre el régimen jurídico, extinción y modificación de los poderes públicos locales para, a continuación, abordar la realidad municipal portuguesa y sus perspectivas de futuro a través de un completo estudio sobre la materia.

El profesor Licínio LOPES MARTINS analiza las comunidades intermunicipales en el capítulo 13, cuyas competencias se recogen en la Ley 75/2013. En primer lugar, para permitir una mejor comprensión de su estudio, nos ilustra efectuando un recorrido por el régimen jurídico anterior, regulado en las leyes 75/2013 y 45/2008, así como por la Ley 46/2008, sobre el régimen especial de las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto, y sintetiza la incidencia constitucional sobre ésta y sobre el proyecto de ley previo. A continuación, desarrolla los tipos de comunidades intermunicipales, las competencias y su forma de atribución, así como el régimen de sus trabajadores, en lo que es, sin duda, un estudio completo y pormenorizado de gran utilidad para el lector.

El capítulo 14, dedicado a las áreas metropolitanas, ha sido desarrollado por la profesora Fernanda Paula OLIVEIRA. Conforman un estudio ordenado y bien definido en el que realiza un compendio de la evolución legislativa de la materia y delibera sobre las complejas relaciones entre las áreas metropolitanas con otros niveles de poder territorial. La autora aporta en sus conclusiones las oportunidades y amenazas de este nuevo régimen jurídico de las áreas metropolitanas, facilitando al lector una reflexión sobre las necesidades que se plantean para alcanzar un proceso de regionalización que se convierta en una vía de solución eficaz de los problemas que sobrevuelan el poder local.

Por último, el capítulo 15 se destina al conocimiento de las empresas municipales en Portugal. En él, el profesor Pedro COSTA GONÇALVES desarrolla la evolución normativa en esta materia, desde el año 1998 hasta la aprobación en el año 2012 de la Ley 50/2012, reguladora del régimen jurídico de la actividad empresarial local y de las participaciones locales, aprobada como consecuencia de la profunda crisis económico-financiera que sufría el país, así como su posterior modificación mediante la Ley 53/2014. El autor desarrolla las fuertes restricciones impuestas a la creación de empresas públicas locales y los principios que deben regir su relación con otras entidades, así como el factor de equilibrio financiero y sostenibilidad de las cuentas, una de las causas de la reforma de la Administración local.

En definitiva, nos encontramos ante un estudio realizado por expertos universitarios en la materia bien planteado, convenientemente documentado y de gran interés para poder comprender las repercusiones que ha tenido la grave crisis económica sufrida por los países de la eurozona, especialmente a partir del año 2010, y que ha tenido como consecuencia la reforma de la organización administrativa local para alcanzar una mayor racionalización y eficiencia.

**Montserrat Montero Oitavén**

regap



RECENSIONES