

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

Cando, no ano 2008, os principais indicadores macroeconómicos comezaron a alertar dunha posible crise económica mundial, ninguén podía imaxinar que as súas consecuencias alcanzarían institucións dalgúns países de Europa que permanecían inalterables, nalgúns casos, practicamente desde a súa creación. As políticas de austeridade impulsadas polos gobernos europeos co fin de conter o gasto público para facer fronte ao déficit orzamentario propiciaron un programa de reformas que alcanzaron a organización administrativa local, de maneira que algúns Estados tiveron que promover medidas de racionalización administrativa, condicionados tamén por imposicións de determinadas institucións europeas, como o Banco Central Europeo e a Comisión Europea; e mundiais, como o Fondo Monetario Internacional, para solicitar asistencia financeira externa ou recuperar a confianza da Unión Europea.

As medidas para reforzar o control financeiro e orzamentario comportaron a aprobación de políticas encamiñadas a reformar a estrutura organizativa local, clarificar as competencias locais e reducir o sector público, especialmente en tres países da Unión Europea: España, Italia e Portugal. Precisamente sobre esta profunda reforma e as súas consecuencias versa a obra que nos ocupa. Profesores e investigadores de universidades españolas, italianas e portuguesas uníronse para estudar os distintos paquetes de medidas legislativas aprobados polos seus respectivos gobernos no que é un estudo de interese extraordinario para comprender a realidade da Administración local tras a crise económica da primeira década do século XXI. A obra analizada, dividida en tres bloques para facilitar o manexo por parte do lector, resulta imprescindible para todas aquelas persoas interesadas no dereito administra-

tivo local que queiran entender o proceso de reforma en España, Italia e Portugal, dada a variedade de asuntos tratados, a calidade dos estudos e a crítica achegada polos autores.

No capítulo preliminar, o profesor Marcos ALMEIDA CERREDA realiza unha formulación do estudo que xira sobre catro cuestións que afectan á organización administrativa local, como son: a reordenación da planta local; as fórmulas asociativas de cooperación intermunicipal; os entes locais intermedios e o sector societario local, centrando o lector sobre as cuestións fundamentais da reforma da organización administrativa local e a súa problemática nos tres países, no que é unha sorte de guía crítica que facilita o manexo e comprensión da obra.

A primeira parte consta de cinco capítulos, dedicados á reforma da organización local en España.

O capítulo 1 está destinado ao estudo das entidades de ámbito territorial inferior ao municipio (en diante, EATIM). Alfredo GALÁN e Ramón GALINDO CALDÉS realizan un minucioso e completo estudo sobre as características das EATIM na actualidade que nos interna na materia mediante unha clara e ben documentada exposición. Posteriormente, analizan a incidencia da Lei 23/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local (en diante, LRSAL), sobre estas que aposta por avanzar na diminución do número de entidades inframunicipais a través de obrigas de tipo económico financeiro e achegan unha visión crítica ao respecto do tema, examinando as distintas formulacións propostas durante a tramitación parlamentaria da norma e efectuando un estudo sobre a constitucionalidade da reforma.

No capítulo 2, a profesora María Antonia ARIAS MARTÍNEZ inténase no mapa municipal español e aborda a fusión de municipios, tema recorrente de debate doutrinal e sempre controvertido que suscita importantes reticencias entre os axentes implicados. A autora, neste interesante capítulo, expón con claridade o debate e establece os presupostos constitucionais sobre os que debe centrarse, para despois analizar exhaustivamente a regulación da planta municipal na LRSAL. Para iso, desenvolve a previsión de fusión municipal que debe conter o plan económico-financeiro formulado polas corporacións locais como consecuencia do incumprimento do obxectivo de estabilidade orzamentaria, do obxectivo de débeda pública ou da regra de gasto, e expón o procedemento que cómpre seguir no caso das fusións voluntarias de municipios a través dos convenios de fusión. Por último, aborda as medidas de estímulo que propón o lexislador para propiciar as fusións municipais, ilústranos sobre os seus efectos e reflexiona sobre a aplicación práctica da LRSAL, dado que transcorreu un tempo prudencial desde a súa entrada en vigor.

A profesora María HERNANDO EYDINGS afronta, no capítulo 3, o réxime xurídico das mancomunidades e consorcios e as previsións que contén a LRSAL acerca destes, lembrando os obxectivos primixenios do lexislador plasmados no anteproxecto de lei e o resultado obtido tras a aprobación do texto normativo. A partir de aí, aclara as dúbidas sobre as competencias de ambas as dúas institucións e a atribución ás deputacións provinciais de competencias sobre prestación de determinados servizos, advertindo dos posibles efectos que varios recursos de inconstitucionalidade presentados poden ter sobre o texto legal.

O profesor Ricard GRACIA RETORTILLO ocúpase no capítulo 4 de entes locais intermedios, como son as provincias e os seus órganos de goberno, as deputacións provinciais, discutidas, poderíamos dicir, desde o seu nacemento. De feito, a polémica chegou ata os nosos

días, aguilloada pola forte crise económica financeira. Rememorando o profesor Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, o autor constata “a vinganza da provincia” tras a aprobación da LRSAL, que serviu para o fortalecemento da provincia como ente sobre o que se sosteñen moitas das propostas normativas para alcanzar os desexados obxectivos de eficiencia económica da Administración local. No estudo, o autor expón a garantía constitucional da existencia da provincia e a indeterminación competencial das deputacións provinciais antes da reforma operada pola LRSAL, para despois abordar as propostas que se foron recollendo nos borradores e anteproxectos da dita lei e analizar o papel que, finalmente, representan as deputacións provinciais, como axentes de racionalización e sustentabilidade da Administración local. O profesor GRACIA RETORTILLO aclara exhaustivamente as novas competencias provinciais, distinguindo entre as propias, as delegadas e as “impropias”, e refírese á función coordinadora que desenvolve o ente provincial na prestación de servizos aos municipios. Por último, o autor reflexiona sobre o alcance da reforma, claramente orientada a mellorar a eficiencia económica da Administración local e formula que esta, non obstante, non soubo dar resposta a algunhas das carencias que presentaba a provincia, como o déficit democrático do goberno provincial ou a división territorial.

No capítulo 5, a profesora Diana SANTIAGO IGLESIAS realiza unha análise das medidas orientadas a redimensionar e reordenar o subsector societario local, para o que nos introduce no tema a través dun amplo e detallado estudo destes organismos desde a última década do século XX ata a actualidade. Posteriormente, examina as disposicións con incidencia directa que a LRSAL destina a reducir o tamaño do subsector societario local e a limitar o seu crecemento. A continuación, desenvolve as previsións con incidencia indirecta sobre o sector, precisando a distribución de competencias operada pola lei e os límites que esta lles impón ás entidades locais, tanto no relativo ao exercicio de actividades económicas, que queda condicionado ao cumprimento do obxectivo de estabilidade orzamentaria e da sustentabilidade financeira, como no relativo á utilización de sociedades municipais para a xestión de servizos públicos, supeditada esta última forma a que resulte máis sustentable e eficiente que a xestión directa por parte da entidade local, conclusión á que se deberá chegar seguindo criterios de rendibilidade económica e recuperación do investimento. O estudo realizado pola profesora Diana SANTIAGO IGLESIAS constitúe un revelador traballo sobre a problemática do sector público local.

A segunda parte do libro dedícase a abordar o estudo da reforma da organización administrativa local en Italia. No capítulo 6, a profesora Giulia MASSARI analiza a fusión dos municipios cun completo estudo histórico en que examina as dificultades do proceso de reforma da planta local e a incidencia constitucional sobre a materia, para posteriormente afrontar as consecuencias da crise económica sobre as políticas da reordenación territorial. A continuación, a autora expón de xeito clarificador os aspectos xerais da controvertida Lei 56/2014, coñecida como *Lei Delrio*, en alusión ao subsecretario da Presidencia do Consello de Ministros, aprobada polo Goberno presidido por Matteo Renzi, e que supón unha profunda e complexa modificación na estrutura da organización administrativa local do país, fomentando, entre outros aspectos, as fusións entre municipios. Finalmente, reflexiona sobre o proceso reformista iniciado en Italia dentro do contexto europeo, o que lle permite ao lector considerar o tema desde un punto de vista global e conclúe que a fusión de municipios quizais non ten como consecuencia un aforro económico relevante, aínda que si é unha medida de organización esencial, de reordenación funcional das institucións para alcanzar unha autonomía real e unha maior eficiencia na xestión dos servizos públicos.

Regap



RECENSIONES

Marzia DE DONNO analiza, no capítulo 7, un novo nivel de Administración local asentado en formas asociativas intermunicipais a través das unións de municipios e convenios como instrumentos de coordinación. A autora expón de xeito rigoroso e sistemático os distintos modelos asociativos e as dificultades que o proceso legislativo tivo que superar para lograr un encaixe constitucional. Na exposición final reflexiona acerca do difícil equilibrio entre os novos modelos asociativos de xestión e a autonomía local, sancionada, entre outras, pola Carta Europea da autonomía local.

O capítulo 8, redactado pola profesora Francesca DI LASCIO, ten por obxecto abordar o tema da cidade metropolitana como entidade administrativa local. A autora analiza o complexo recorrido desta institución desde os anos noventa do século XX ata a actualidade, para despois afondar na regulación xurídica da cidade metropolitana na Lei 56/2014, precisando as súas funcións, estatutos e órganos. Remata este interesante capítulo cunha reflexión sobre o proceso de creación e constitución das cidades metropolitanas e sobre a necesidade de que a colaboración efectiva entre todos os axentes implicados sexa o fío condutor que rexa o proceso.

No capítulo 9, a profesora Claudia TUBERTINI realiza un estudo da provincia no ordenamento xurídico italiano, sen dúbida un dos máis controvertidos e complexos da reforma da Administración local. Partindo da orixe da reforma legal da provincia e do dificultoso proceso que sufriu, a autora expón as principais liñas de reforma e as características principais do novo e singular ordenamento da provincia, baseado nos entes de "área vasta".

Para rematar o bloque dedicado á reforma da Administración local en Italia, o profesor Riccardo URSI, no capítulo 10, examina a cuestión das sociedades públicas locais, analizando a complexidade do fenómeno das sociedades públicas na dimensión local, a normativa reguladora e a tendencia, desde o ano 2006, á simplificación e redución da esfera pública, para finalmente expor e analizar a lexislación recente, que avoga por unha racionalización da utilización das sociedades públicas locais.

A terceira parte do libro está dedicada a estudar a reforma da organización administrativa local en Portugal. Pedro CRUZ E SILVA analiza no capítulo 11 a fusión das *freguesías*, consecuencia da profunda reforma do mapa administrativo debido ás leis 75/2013, do 12 de setembro; 73/2013, do 3 de setembro; e 50/2012, que modificaron a planta municipal, as competencias dos poderes públicos locais, o réxime financeiro local e a actividade empresarial local. O autor analiza o profundo proceso de reforma do poder local en Portugal, o máis importante na historia do país, iniciado como consecuencia do acordo alcanzado o 17 de maio de 2011 polo Estado portugués co Fondo Monetario Internacional, a Comisión Europea e o Banco Central Europeo (a coñecida como *troika*), denominado "Memorando do Entendemento sobre as Condicións da Política Económica" e cuxas consecuencias, aclara, unicamente poderán ser medidas transcorridos uns anos.

No capítulo 12, dedicado á fusión dos municipios, Carlos José BATALHÃO instrúenos sobre a organización territorial portuguesa e a posible reestruturación, que sempre terá como primeiro límite normativo a Constitución da República Portuguesa; para iso analiza o encadre xurídico constitucional e a normativa sobre o réxime xurídico, extinción e modificación dos poderes públicos locais para, a continuación, abordar a realidade municipal portuguesa e as súas perspectivas de futuro a través dun completo estudo sobre a materia.

O profesor Licínio LOPES MARTINS analiza as comunidades intermunicipais no capítulo 13, cuxas competencias se recollen na Lei 75/2013. En primeiro lugar, para permitir unha mellor comprensión do seu estudo, ilústranos efectuando un percorrido polo réxime xurídico anterior, regulado nas leis 75/2013 e 45/2008, así como pola Lei 46/2008, sobre o réxime especial das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, e sintetiza a incidencia constitucional sobre esta e sobre o proxecto de lei previo. A continuación, desenvolve os tipos de comunidades intermunicipais, as competencias e a súa forma de atribución, así como o réxime dos seus traballadores, no que é, sen dúbida, un estudo completo e pormenorizado de grande utilidade para o lector.

O capítulo 14, dedicado ás áreas metropolitanas, foi desenvolvido pola profesora Fernanda Paula OLIVEIRA. Conforman un estudo ordenado e ben definido no que realiza un compendio da evolución lexislativa da materia e delibera sobre as complexas relacións entre as áreas metropolitanas con outros niveis de poder territorial. A autora achega nas súas conclusións as oportunidades e ameazas deste novo réxime xurídico das áreas metropolitanas, facilitándolle ao lector unha reflexión sobre as necesidades que se formulan para alcanzar un proceso de rexionalización que se converta nunha vía de solución eficaz dos problemas que sobrevoan o poder local.

Por último, o capítulo 15 destínase ao coñecemento das empresas municipais en Portugal. Nel, o profesor Pedro COSTA GONÇALVES desenvolve a evolución normativa nesta materia, desde o ano 1998 ata a aprobación no ano 2012 da Lei 50/2012, reguladora do réxime xurídico da actividade empresarial local e das participacións locais, aprobada como consecuencia da profunda crise económico-financeira que sufría o país, así como a súa posterior modificación mediante a Lei 53/2014. O autor desenvolve as fortes restricións impostas á creación de empresas públicas locais e os principios que deben rexer a súa relación con outras entidades, así como o factor de equilibrio financeiro e sustentabilidade das contas, unha das causas da reforma da Administración local.

En definitiva, atopámonos ante un estudo realizado por expertos universitarios na materia ben formulado, convenientemente documentado e de grande interese para poder comprender as repercusións que tivo a grave crise económica sufrida polos países da eurozona, especialmente a partir do ano 2010, e que tivo como consecuencia a reforma da organización administrativa local para alcanzar unha maior racionalización e eficiencia.

Montserrat Montero Oitavén

regap



RECENSIONES