

LA RIFORMA DEL GOVERNO LOCALE IN SPAGNA E ITALIA. LA RIFORMA DEL GOBIERNO LOCAL EN ESPAÑA E ITALIA, a cura di Eloísa Carbonell Porras e Giuseppe Piperata, presentazioni di Luis Manuel Cosculluela Montaner e Luciano Vandelli. Editoriale Scientifica. Napoli, 2019. 556 págs.

La riforma del governo local en España e Italia es el título de este magnífico volumen en el que se enjuician críticamente las recientes reformas de la Administración local en Italia y en España. Las contribuciones recogidas son el resultado de una investigación colectiva llevada a cabo por administrativistas españoles e italianos de reconocida solvencia y sobrada experiencia. Como fruto, tenemos una obra colectiva que puede considerarse ejemplo de la excelente colaboración italo-española que desde hace años se viene produciendo, pues los sistemas español e italiano se prestan a comparación por las características básicas similares que presentan. La obra ha sido dirigida por Eloísa Carbonell Porras, Catedrática de la Universidad de Jaén, y coordinada en la participación italiana por el *Professore Ordinario* de la Universidad de Venecia, Giuseppe Piperata. Se ha realizado en el marco del proyecto I+D+i del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, titulado *Las entidades locales, sus relaciones y competencias. Realidad, efectos y consecuencias de la racionalización y sostenibilidad financiera en clave nacional y europea* (con referencia DER2016-74843-C3-1-R), dirigido por Eloísa Carbonell Porras.

Los resultados de la investigación fueron debatidos en dos ocasiones en Bolonia: la primera representada por la conferencia –dedicada a *La Unión Europea, derecho procesal y derecho administrativo local: la defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos*– en los días 25 y 26 de mayo de 2017, en el Real Colegio de España y la segunda, materializada en un seminario –titulado *La reforma de la administración local y su derecho: una comparación sobre la experiencia española*– el 4 de junio de 2019, en Spisa. En el último encuentro, las charlas de apertura fueron encomendadas a Luis Manuel Cosculluela Montaner y a Luciano Vandelli, dos profundos conocedores del sistema local de sus respectivos países de origen, así como de las relaciones existentes entre los sistemas español e italiano. Estos dos grandes maestros del Derecho son, también, los encargados de presentarnos la obra que nos ocupa. Lamentablemente, el Profesor Luciano Vandelli no ha llegado a ver publicada la obra que se recensiona en estas líneas, pues nos dejaba dos meses después del antes citado encuentro en la Spisa. Tal como manifiestan Eloísa Carbonell Porras y Giuseppe Piperata en la introducción, es voluntad de todos los autores de la obra que sirva de homenaje a su memoria.

Luis Manuel Cosculluela Montaner comienza su presentación destacando que, si bien las reformas de la Administración local en Italia y en España se inscriben en la

llamada crisis económica y sus consecuencias (estabilidad presupuestaria y control de la deuda pública), la reforma del Régimen local transcende en mucho de finalidades económicas. Ciñéndose a la reforma en España, aprovecha para mostrar su parecer crítico para con la misma y desgrana, con la claridad de ideas que le caracteriza, los principales aspectos fallidos. En palabras del propio autor, «coincido con la Profesora Carbonell en que los resultados prácticos de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local, que instrumentó la reforma local en España, han sido un fracaso». En primer lugar, explica a continuación, el legislador español no ha tenido la voluntad política (que sí tuvieron otros Estados europeos) para enfrentarse al problema básico de la reforma de la planta municipal: la supresión de los pequeños municipios. La solución española, como la italiana, de incentivación de fusiones voluntarias «ha fracasado estrepitosamente» y las fusiones se cuentan con los dedos de una mano. Respecto a la depuración de las competencias municipales y al pretendido freno a las llamadas “competencias impropias”, otro de los objetivos de la reforma española, pone de manifiesto el autor que el legislador no excluye su ejercicio por los municipios, si bien alaba que se condicione al principio de sostenibilidad financiera y a evitar la duplicidad del servicio. Se refiere, también, a la denominada provincialización del régimen local, que «cuenta con algunas dificultades no resueltas en el Ordenamiento español» que pasa a relatar. Finalmente, hace hincapié en dos «temas descuidados» por la Ley española: el de la elección del Alcalde por nombramiento del primero de la lista más votada, en relación a lo cual afirma que «hemos asistido en España a un auténtico zoco persa, en el que los partidos nacionales son los verdaderos artífices de cada pacto...sin consideración esencial a los intereses locales de cada municipio en cuestión»; y el de la falta de desarrollo del principio de desconcentración, que el Profesor Luis Manuel Cosculluela, considera capital en caso de que se generalizara un movimiento de fusiones de municipios voluntarias o forzadas.

Por su parte, el Profesor Luciano Vandelli, encargado de la presentación italiana, comienza recalando que los últimos años no han sido fáciles para las autonomías locales. Una fuerte crisis económica ha venido seguida de profundos cambios de la realidad local, así como de importantes transformaciones territoriales provocadas por dinámicas demográficas, sociales y económicas. Cambios que se han desarrollado de forma diversa en los distintos Estados, pero con algunos elementos subyacentes. En particular, dice el autor, parece adquirir relevancia en el debate que se desarrolla en los diferentes Estados algunos temas generales: la temática de la falta de adecuación del mapa municipal a las realidades actuales; la cuestión de la identificación de las competencias que deben ejercer los municipios en función de su tamaño y financiación; la oscilante cuestión del área metropolitana y el papel que han de ejercer las provincias; el uso generalizado de sociedades anónimas participadas; la cuestión de

las adaptaciones necesarias a las innovaciones tecnológicas a través de la informática; las nuevas y crecientes demandas de servicios sociales; o la propagación de nuevas sensibilidades entre la población local, como es el caso la seguridad urbana. En estos términos, destaca el autor, surgen interrogantes entre la organización de las funciones y servicios y los derechos de los ciudadanos, afectados por las medidas europeas y nacionales de contención del gasto que han colocado a los gobiernos locales en una brecha entre la complejidad de las necesidades y demandas de las comunidades y la escasez de recursos disponibles. Finalmente, destaca como punto común de la reforma local en ambos países las intervenciones de los legisladores: la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), en España; y la Ley 56/2014, de 7 de abril, de *Disposizioni sulle citta' metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni* (también conocida como “*Legge Delrio*”), en Italia. Ambas, aunque con soluciones distintas, se presentan como normas de vastas ambiciones cuyo análisis comparativo, objeto de la presente obra, sirve de punto de partida que permite extraer elementos útiles para construir perspectivas más sólidas y adecuadas a la exigencia de los tiempos, en palabras del Profesor Luciano Vandelli.

El Volumen se ha dividido en cuatro partes, dentro de las cuales se han recogido las distintas aportaciones de los autores. La primera parte del trabajo –bajo la rúbrica “*Parte I. La riforma del governo locale in Spagna e in Italia: un bilancio*”–, se abre con dos estudios generales en los que se hacen balance de la reforma del gobierno local llevada a cabo en España y luego en Italia, al objeto de entender los motivos y principales líneas de actuación cinco después de las reformas. En el caso de España, Eloísa Carbonell Porras se encarga de ello con la excelencia que le caracteriza, mientras que en el caso de Italia contamos con la espléndida contribución de Marzia De Donno, de la Universidad de Ferrara.

La segunda parte de la obra –titulada “*Parte II. Trasformazioni in atto nei sistemi di governo locale spagnolo e italiano*”–, ha sido dedicada a albergar contribuciones que describen con maestría las transformaciones generadas por tan importantes reformas. Transformaciones cuyo desarrollo se encuentra en curso y que, por otro lado, no son solo del sistema de gobierno local. Abre esta segunda parte Giuseppe Piperata, con un escrito general y con referencia al caso italiano. Le sigue Claudia Tubertini con un escrito sobre el impacto de las transformaciones institucionales en los derechos de los ciudadanos. En lo que respecta al caso español, Laura Presicce y Marcos Almeida Cerredá analizan en sus aportaciones lo que está sucediendo en materia de competencias municipales. La primera, profundiza sobre la controvertida reforma de las competencias municipales propias y el segundo, analiza el frustrado reajuste de las competencias municipales en materia de servicios sociales. Finalmente, Diana San-

tiago Iglesias cierra esta segunda parte con un trabajo sobre el impacto de la reforma local española en el importante subsector societario local.

La tercera parte del volumen –“*Parte III. Alcune novità nel disegno istituzionale delle Amministrazioni Locali spagnole e italiane*”–, contiene interesantes trabajos sobre el alcance innovador de la reforma del gobierno local en España e Italia. Carácter innovador marcado por la institución de un nuevo nivel de gobierno y la imposición de un nuevo modelo de organización de las competencias y funciones, lo que se ha traducido en un rediseño de la Administración local en España e Italia. En el caso de Italia, Roberto Medda y Marina Caporale dan cuenta en sus aportaciones de la novedad introducida en la antes citada Ley 56/2014, que finalmente apuesta por el establecimiento de la Ciudad Metropolitana con el consiguiente debilitamiento de las provincias. Igualmente innovadoras pueden considerarse las medidas adoptadas tanto en España como en Italia, para resolver el problema de la adecuación del tamaño de los municipios, al fin de conciliar las necesidades de racionalización con las del ineludible respeto de la autonomía local. A estos temas se dedican los escritos de Flavio Guella y Rafael Pizarro Nevado. El primero, con un trabajo sobre el nuevo régimen de gestión asociada de las funciones fundamentales de los municipios italianos con población inferior a 5.000 habitantes. El segundo, con el análisis del tratamiento que las pequeñas poblaciones españolas reciben en la reforma del régimen local de 2013 (el endurecimiento de los requisitos para la creación de nuevos municipios, la nueva regulación sobre fusiones de municipios y la reforma de las entidades inframunicipales).

Por último, como cabe deducir del propio título y de su contenido, –“*Parte IV. I Poteri Locali in Spagna e in Italia tra sfide, problemi e opportunità*”–, cierran el volumen con contribuciones de diferente naturaleza que abordan temas heterogéneos, pero unidas por el hecho de que cada uno de estos aportes se refiere a alguna problemática de la nueva estructura de los poderes locales en España e Italia tras la reforma, que a la vez puede representar una oportunidad o incluso un desafío. Por el lado español, abre esta última parte la aportación de Lucía Alarcón Sotomayor seguida de la de Lourdes de la Torre Martínez. La primera autora contribuye con una argumentada crítica a la pasividad con que doctrina y jurisprudencia han tratado la cuestión de las ordenanzas de convivencia, cuyo régimen sancionador, señala la autora, es en ocasiones más represivo que el de la propia la Ley Org. 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, apodada como la “Ley Mordaza” y que sí ha sido enérgicamente contestada. Lourdes de la Torre Martínez analiza las controversias surgidas en torno al papel de los municipios en materia de comunicaciones electrónicas tras la reforma acometida por la LRSAL en 2013. Sobre la ordenación del turismo en la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía. versa la contribución de Antonio Marti Del Moral, quien resalta el papel activo de los

municipios en la ordenación y promoción del turismo, además del importante papel que han desempeñado las diputaciones provinciales durante años en la promoción del mismo. Por el lado italiano, la aportación de Luca Belviso se dedica a algunos aspectos internos y organizativos de la autonomía local, como el que representa la figura del secretario municipal; mientras que la de Francesco Martines se centra en la especialidad de la región de Sicilia, una peculiaridad enteramente italiana. Las tres siguientes contribuciones ponen el foco en materia de contratos públicos. María Dolores Guerrero Muñoz analiza en su aportación las medidas de control, tanto de carácter interno como externo, incluidas en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del Sector Público (en adelante, LCSP). Del procedimiento abierto simplificado en la nueva LCSP se ocupa María Hernando Rydings, quien lo considera una oportunidad para garantizar una mayor transparencia en la contratación de las entidades locales. Alfonso Sánchez García, por su parte, analiza la evolución de la compra pública agregada en Italia, cuyo empleo considera que puede servir como solución de eficiencia en la contratación pública. Finalmente, María del Carmen Cámara Barroso es la encargada de dar cierre a esta última parte de la obra con el tema, no secundario, de la fiscalidad local. Su aportación consiste en un brillante trabajo sobre la situación en España del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, objeto de una interesante disputa jurisprudencial.

Por todo lo dicho, queda clara la relevancia jurídico-práctica de esta obra, la cual radica precisamente en ser el producto de una magnífica labor de investigación colectiva, que ha aunado a grandes especialistas del Derecho Administrativo de España e Italia bajo la dirección de Eloísa Carbonell Porras. Al valor de la contrastada experiencia investigadora de sus autores, se une el peso específico de unos excelentes trabajos que componen este volumen de temática multidisciplinar con la reforma local como eje central. Se trata, por tanto, de una obra de obligada consulta y que ha de ocupar un lugar de referencia en nuestra comunidad científica. Una obra que viene a ofrecer a cualquier operador jurídico las herramientas necesarias para comprender la evolución de la reforma del gobierno local en España e Italia, una temática que en los últimos cinco años ha ocupado el centro de los debates doctrinales y disputas jurisprudenciales en la rama jurídica que nos concierne.

José María Valderrama Rubio
Becario FPI del MINECO, Universidad de Jaén