

DEPARTAMENTUL DE STUDII PARLAMENTARE ȘI POLITICI UE
DIRECȚIA STUDII ȘI DOCUMENTARE LEGISLATIVĂ

REFORMELE ADMINISTRATIV- TERITORIALE DIN GRECIA, ITALIA, POLONIA ȘI SPANIA

studiu documentar

martie 2023

Materialele elaborate în cadrul Direcției studii și documentare legislativă au caracter documentar și nu reprezintă punctul de vedere al Camerei Deputaților.

Documentele legislative oficiale au fost consultate în limba de origine, iar traducerea informațiilor relevante selectate nu reprezintă o traducere oficială, fiind furnizată ca un mijloc de înțelegere a unui document original, scris în altă limbă.

Baza de date cuprinzând totalitatea studiilor elaborate de Direcția studii și documentare legislativă poate fi accesată prin intermediul paginii de Intranet a Camerei Deputaților la adresa:

Documentare și sinteză: Any-Mary Jula
Consilier parlamentar - Direcția studii și documentare legislativă
Palatul Parlamentului, str. Izvor nr.2-4, sect.5, București
Tel: 021.316.03.65; 021.414.13.50/ 51, Interior 1350/1349, camera 5070
E-mail: doc@cdep.ro

ABSTRACT

Reforma administrativă este a o modalitate de a proiecta și implementa politici administrative prin introducerea unor eforturi deliberate de schimbare a arhitecturii instituționale, a proceselor și a procedurilor administrației publice. Reforma administrativ teritorială se încadrează într-un astfel de *pattern*, căutând să eficientizeze modul de funcționare al unităților administrative ale unui stat. Experiența actuală ne arată că abordările în acest domeniu au ținut cont și de anumite contextualități, așa cum reflectă reformele de consolidare bazate pe încrederea în „economii de scară” (de la începutul secolului al XXI-lea), sau măsurile de contracarare a efectelor crizei economice (de după 2009).

În ceea ce privește spațiul ex-socialist (Europa Centrală și de Est) cercetătorii au observat existența unei fragmentări teritoriale oarecum ample, rezultate din „reforme descentralizării” din anii `90. În Europa în ansamblu, un efect cuantificabil al acestor reforme a constat în reducerea numărului de unități ale administrației publice locale cu 14.200, între anii 1990 și 2018.

Modificările administrativ-teritoriale presupun înființarea de noi UAT-uri, desființarea celor existente sau comasarea ori împărțirea unităților administrative ca întreg sau doar a unor părți ale acestora.

Redesenarea granițelor administrative ca rezultat al reformelor teritoriale este un proces dinamic (și va fi și în anii următori, datorită inițiativelor de „sus în jos”, cât și celor „de jos în sus”). Asemenea schimbări pot lua diferite forme, în funcție de condițiile geografice, sociale și economice, precum și de soluțiile juridice adoptate. Ele pot acoperi unități administrative de diferite niveluri.

CUPRINS

CONSIDERAȚII GENERALE.....	5
GRECIA	6
ITALIA.....	10
POLONIA.....	16
SPANIA.....	26
BIBLIOGRAFIE	31

Considerații generale

Reforme teritoriale din Europa

Reforme de consolidare din anii '60 și '70 au fost implementate atât în țările Europei de Vest (de exemplu, în Scandinavia, Marea Britanie, Țările de Jos și Germania de Vest), cât și în țările Europei Centrale și de Est (Ungaria, Cehoslovacia, Iugoslavia, România și Polonia). Acestea au determinat reducerea numărului de unități administrativ-teritoriale la toate nivelurile. Reformele din anii '90 introduse în cadrul măsurilor de descentralizare au avut ca rezultat frecvent modificarea unităților existente. Acest lucru a fost evident mai ales în țările post-socialiste, ca o manifestare la sistematizările forțate din anii '70, și a condus la o creștere considerabilă a numărului de comune: cvadruplare în Croația și Macedonia, triplare în Slovenia și dublare în Ungaria¹.

La începutul secolului al XXI-lea au fost implementate noi reforme de consolidare. Pe de o parte, acestea au constituit o încercare de ajustare pentru a absorbi mai bine fondurile europene, iar, pe de altă parte, au constituit un răspuns la criza economică globală. Acestea au fost implementate o singură dată/direct (de exemplu, Islanda, Letonia, Macedonia (de Nord), Danemarca, Irlanda, Albania, Estonia, Franța și Norvegia) sau treptat (de exemplu, în Marea Britanie, Grecia, Țările de Jos și Finlanda) în cel puțin 19 țări europene.

Deși majoritatea schimbărilor recente au implicat fuziuni teritoriale, au avut loc și divizări de unități, adesea ca urmare a inițiativelor „de jos în sus”.

Fragmentarea (administrativă) a fost observată în cel puțin 10 țări europene, în cel mai mare grad în România și mai puțin în Slovenia, Spania, Republica Cehă, Slovacia și Croația. Analizele efectuate pentru un număr de 40 de țări europene pentru perioada de până la 1990 au arătat că reformele de consolidare au condus la o scădere sistematică a numărului total de comune (care a ajuns la 116.000 în 1990). Reformele de descentralizare din Europa Centrală și de Est au determinat creșterea numărului de comune la 120.000 în 1994. Reformele de consolidare de la începutul secolului al XXI-lea au determinat o altă scădere a numărului de comune de la 114.500 în 1998 la 101.800 în 2018.

Modificările în diviziunea administrativă sunt de obicei cu caracter orizontal – constau în fragmentarea sau consolidarea unităților de același nivel în structuri teritoriale mai mari. Acest lucru rezultă din faptul că protecția granițelor, în special la nivel local, este rareori garantată de Constituție. Acest lucru permite guvernelor majorității țărilor să ia decizii în domeniul de aplicare atât al schimbărilor complexe, cât și unitare ale diviziunii administrative, inclusiv în înființarea și desființarea comunelor și modificarea limitelor acestora. Ele sunt de obicei implementate pe baza unei legi (de exemplu, Bulgaria, Albania și Portugalia) sau prin acte juridice ale administrației guvernamentale (regulamente) (Polonia).

¹ http://esrap.geo.uni.lodz.pl/uploads/publications/articles/v28n1/13_Kociuba.pdf

GRECIA

Descentralizarea desfășurată în ultimele două decenii în Grecia prin două reforme ale administrației locale, Planul Kapodistrias și Proiectul Kallikrates au amalgamat succesiv numărul imens de 5.775 de municipalități și comunități în 325 de municipalități extinse, au instituționalizat cele 13 regiuni ca niveluri secundare ale administrației locale și au transferat un set de drepturi și competențe municipalităților și regiunilor. Reformele menționate mai sus au schimbat funcționarea administrațiilor locale și au stabilit noi condiții pentru rolul actorilor locali în planificarea regională².

Programul Kallikratis este numele sub care e cunoscută [Legea nr. 3852/2010 din 2010](#), care a implementat o reformă administrativă majoră în spațiul elen. Aceasta a fost a doua reformă majoră a unităților administrative ale țării, după reforma Kapodistrias din 1997³.

Numit după vechiul arhitect grec Callicrate, programul a fost inițiat de cabinetul socialist Papandreou și a fost adoptat de Parlamentul elen în luna mai a anului 2010. Implementarea programului a început cu alegerile locale din noiembrie 2010 și a fost finalizată până în ianuarie 2011. A fost modificată prin [Programul Kleisthenis I \(Legea 4555/2018\)](#), adoptat în iulie 2018 și aplicat în septembrie 2019.

Reformele din 1994 au transformat prefecturile în mare parte disfuncționale în entități de autoguvernare prefectorală (PSG), cu prefectii și consiliile prefectorale alese popular. Cele treisprezece regiuni administrative ale Greciei - create în 1987 dar care, în absența unui buget funcțional erau în imposibilitatea de a îndeplini fie și unele responsabilități limitate, și-au asumat acum competențele prefecturilor în ceea ce privește colectarea impozitelor, finanțarea structurală europeană și trezoreria.

Parte a planului următor Kapodistrias, [Legea 2539/1997](#) a redus drastic numărul de municipalități/comune, de la 5.823 la 1.033, după ce urbanizarea în creștere a lăsat comunitățile mici într-un declin pronunțat. Cu o medie de doar 4.661,5 locuitori, un număr mare de municipalități mici și de comunități rurale au rămas totuși independente (inclusiv 88 de comunități cu o populație de mai puțin de 1000 de locuitori).

Odată cu reformele teritoriale din anii '90, Grecia a fost citată drept prima țară din sudul Europei care a urmat o abordare coercitivă de sus în jos a reformelor teritoriale, o abordare tipică pentru țările din nordul Europei. Deși consolidat de reformele din anii '90, nivelul secundar al prefecturii nu a îndeplinit totuși așteptările programului reformat. În mare parte subminate de o opoziție antireformă necoordonată, dar convergentă, prefecturile reformate și-au pierdut o serie de competențe importante, în urma hotărârilor judecătorești. Numeroasele controverse au subminat în mare măsură încrederea publicului în nivelul prefectoral.

² <https://mpira.ub.uni-muenchen.de/66420/>

³ https://mpira.ub.uni-muenchen.de/66420/1/MPRA_paper_66420.pdf

După victoria electorală a partidului Noua Democrație, în 2004, guvernul Karamanlis a fost inițial reticent în a continua reformele administrative. Într-o implementare târzie a unei prevederi care făcea deja parte din planul Kapodistrias, cele 147 de provincii, ca subunități ale celor 51 de prefecturi, au fost desființate în anul 2007.

Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona – 2007, la 1 decembrie 2009, Uniunea Europeană (UE) a adoptat în mod explicit egalitatea între cetățenii săi, democrația reprezentativă și participativă și transparența în entitățile Uniunii ca fiind pilonii bunei guvernări. În mod concret, articolul 8 din Tratat prevede: „În toate activitățile sale, Uniunea respectă principiul egalității între cetățenii săi, care beneficiază de egalitate de tratament în instituțiile, organele, oficiile și agențiile sale”. În plus, articolul 8A alineatul (1) prevede că „Funcționarea Uniunii se bazează pe democrația reprezentativă” iar articolul 8A alineatul (3) prevede că „Orice cetățean are dreptul de a participa la viața democratică a Uniunii. Deciziile se iau cât mai deschis posibil și cât mai aproape de cetățeanii. Mai mult, articolul 16A alineatul (1) prevede: „Pentru a promova buna guvernare și a asigura participarea societății civile, instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii își desfășoară activitatea cât mai deschis posibil”⁴.

În urma semnării tratatului, la 7 iunie 2010, Parlamentul Greciei a emis Legea 3852/2010, intitulată „Noua arhitectură a administrației locale și a administrației descentralizate – Programul Kallikrates” (Monitorul Guvernului A’ 87/7.6.2010). Principiile de bază ale legii menționate sunt, pe de o parte, limitarea structurilor administrative la două niveluri de autoguvernare, municipiile și regiunile, și unul de administrare descentralizată, iar pe de altă parte, delimitarea competențelor celor două niveluri de autoguvernare pe principiul competenței acordate, deoarece acesta este în mod expres corelat la Tratatul UE. Ca urmare, cele două niveluri funcționează doar în parametrii competențelor care le-au fost acordate, iar relațiile lor sunt mai degrabă de cooperare și solidaritate decât de ierarhie și control.

Unități de autoguvernare locală de gradul I

Potrivit expunerii de motive la Legea 3852/2010, autoguvernarea de gradul I se traduce la nivel național - sub Noua Arhitectură - în municipalități mai puține și mai puternice. Astfel, noile municipalități sunt echipate pentru a se adapta nevoilor contemporane, folosind tehnologia și noile tehnici administrative pentru a face față sarcinilor extinse. Pentru a atinge două obiective-cheie - a face municipalitățile puternice și eficiente pentru a susține dezvoltarea locală și, în același timp, pentru a eficientiza managementul și calitatea serviciilor publice, în special în ceea ce privește viața de zi cu zi a cetățenilor – transformarea municipalităților în unități administrative mai mari, din punct de vedere al populației și al spațiului, este benefică. În scopul definirii limitelor administrative ale noilor autorități locale au fost folosite criterii raționale și imparțiale (standarde derivate din articolul 101, alin. 2 din

⁴ [file:///C:/Users/anymary.jula/Downloads/Governance in local government organizations and t.pdf](file:///C:/Users/anymary.jula/Downloads/Governance%20in%20local%20government%20organizations%20and%20t.pdf)

Constituție, care prevede că: „Diviziunea administrativă a țării se formează pe baza condițiilor geo-economice, sociale, economice și de transport”).

Au fost specificate șapte grupuri distincte de criterii, în special: populație, sociale, financiare, geografice, legate de creștere, cultural-istorice și standarde geografice (integrare spațială și geografică, mobilitate geografică și identitatea locului). Pe lângă satisfacerea acestor criterii, noile municipalități create de noua amenajare, alături de trăsăturile lor funcționale și economice, susțin dezvoltarea instituțiilor și proceselor democratice locale și sunt în concordanță cu realitatea interacțiunii dintre societatea politică și civilă, personalului și cetățenilor.

Articolul 1(2) din Programul Kallikrates/ Legea 3852/2010 a dus la o reducere a municipalităților de la 910 la 325 prin fuziuni fie voluntare, fie obligatorii. După care Grecia a fost structurată în 332 de municipalități prin Programul „Cleisthenes I” (2018), fiecare dintre acestea fiind subdivizată în Comunități (cu privilegii mai mari). În conformitate cu articolul 154 alineatul (2) din Legea 4600/2019, în Grecia există în prezent 333 de municipalități.

Unități de autoguvernare locală de gradul doi

Potrivit expunerii de motive la Legea 3852/2010, consolidarea și funcționalitatea autonomiei administrative reprezintă un obiectiv major.

Prefecturile, ca structuri administrative, au fost combinate pentru a forma noi regiuni. Regiunile teritoriale ale fostelor prefecturi vor alcătui unitățile teritoriale ale noii arhitecturi instituționale. Legea 3852/2010 prin articolul 3 alineatul (3) a reorganizat 13 regiuni și 74 de entități regionale cu 54 de guverne municipale, 3 guverne municipale extinse și 19 provincii.

Reproiectarea integrată a celor două niveluri de guvernare presupune articularea acestora cu administrația descentralizată de stat, a cărei existență este prevăzută în Constituție - care statuează că administrarea statului este organizată în conformitate cu sistemul descentralizat (articolul 101 alineatul (1)) și că organele de stat descentralizate au competențe generale de decizie în afacerile administrative ale unităților lor (articolul 101 alineatul (3)).

Conform proiectului reformat, șapte administrații descentralizate trebuiau să înlocuiască treisprezece zone administrative. Odată cu *Noua Arhitectură*, administrația descentralizată a statului s-a transferat la nivelul unităților teritoriale mai mari (administrații descentralizate) care, în baza standardelor funcționale și de dezvoltare, au fost concepute pentru a răspunde nevoilor de coeziune teritorială, socială și economică și să promoveze competitivitatea globală a națiunii. La nivelul fiecărui Birou central al administrației descentralizate s-a înființat un Secretariat General, condus inițial de un funcționar temporar.

Administrația descentralizată cuprindea servicii și era compusă din funcționarii regionali. Prin Legea 3852/2010 s-au instituit șapte administrații descentralizate în conformitate cu art. 6. De asemenea, prin art. 28 alin. (1) Legea 4325/2015 - în fiecare Administrație descentralizată se institua o funcție de șef, intitulată - Coordonator al administrației descentralizate. Acolo unde legislația se referă la Secretarul General al

Administrației Descentralizate sau Secretarul General al Regiunii trebuie înțeles Coordonatorul Administrației Descentralizate.

Încorporarea noilor principii de guvernare a necesitat o reevaluare a instituțiilor de guvernare municipală, modernizarea și îmbogățirea acestora, precum și o structura descentralizată, pentru a permite o mai mare implicare a cetățenilor, consultarea și participarea la diverse inițiative, înainte de luarea deciziilor. Proiectarea sistemului de guvernare pentru noile regiuni autonome trebui să fie similară pentru regiuni, dar a trebuit să țină cont de diferențele de dimensiune și de funcții dintre cele două niveluri de administrație locală.

Cu excepția consiliului municipal și a consiliului regional, programul aprobat a instituit un nou organ, Comitetul executiv care, în municipii, este format din primar și viceprimari, iar în regiune din guvernatorul regional și viceguvernatorii regionali și constituie organismul colectiv pentru exercitarea, coordonarea și responsabilitatea funcției executive în administrația locală (a se vedea articolul 62(1)). Pentru ca autoritatea să fie concentrată într-o singură persoană, în orice municipiu cu mai mult de un viceprimar trebuie să se constituie un comitet executiv format din primar și viceprimari. Comitetul executiv supraveghează execuția politicii municipale în toate sferile, precum și execuția planului operațional al municipalității, a planului de acțiune pe termen mediu, anual și pe cincinal. Comitetul executiv servește ca organ colectiv de coordonare și executiv al municipalității. Mai mult, guvernatorul regional, care servește ca președinte, și guvernatorii regionali adjuncți formează Comitetul Executiv în fiecare zonă. Organul executiv și de coordonare colectiv al regiunii, Comitetul Executiv, supraveghează execuția politicii regionale în toate domeniile sale, precum și execuția programului de dezvoltare regională (a se vedea articolul 62 alineatul (1) și, respectiv, articolul 173 alineatul (1)).

Programul Kleisthenis I (greacă: Προγραμμα Κλεισθένης Ι, romanizat: Próγραμμα Kleisthenis I) este numele comun al legii grecești 4555/2018 din iulie 2018, o reformă administrativă majoră în Grecia. Acesta a dus la o a treia reformă majoră a diviziunilor administrative ale țării, după reforma Kapodistrias din 1997 și Programul Kallikratis din 2010. Programul a fost adoptat de Parlamentul elen în iulie 2018 și implementat în septembrie 2019.

Scopul Programului Kleisthenis I a fost reformarea procedurilor electorale și consolidarea competențelor unităților administrative locale. Principalele modificări au fost:

- alegerile municipale au loc la fiecare 4 ani (fost la fiecare 5 ani);
- pot fi organizate referendumuri municipale și regionale;
- au fost introduse șase categorii de municipii;
- distincția dintre comunitățile municipale și comunitățile locale (ca subdiviziuni ale municipiilor) a fost abolită.

De asemenea, cinci municipalități create prin reforma Kallikratis (Corfu, Cefalonia, Servia-Velfentos, Lesbos și Samos) au fost divizate în municipalități mai mici.

ITALIA

Țara este organizată în regiuni (*regioni*), provincii (*province*), municipii (*comuni*) și orașe metropolitane (*città metropolitane*). Regiunile provinciile și municipiile și orașele metropolitane își pot adopta propriile statute.

În conformitate cu Constituția din 1947, Republica Italiană este „unitară”, recunoscând în același timp principiile autonomiei locale și ale descentralizării. Cu toate acestea Italia este considerată o țară „regionalizată”. Regionalismul s-a instaurat progresiv după al Doilea Război Mondial, ca reacție la puternica centralizare care a caracterizat regimul fascist. Funcțiile și responsabilitățile regionale au fost lărgite în special în anii 1990, prin așa-numitele legi „Bassanini” (în special Legea 59/1997) care au privit modernizarea instituțiilor subnaționale și a guvernării. În plus, autonomia statutară regională a fost lărgită printr-o reformă constituțională intervenită în 1999 iar în 2001 o modificare majoră a constituției a modificat împărțirea competențelor legislative între stat și regiuni, prin distincția între competențe exclusive ale statului, competențe concurente, și competențe exclusive ale Regiunilor. Cinci ani mai târziu, în anul 2006, o altă reformă constituțională destinată lărgirii autonomiei regionale a fost respinsă prin referendum.

Fiecare regiune are un statut care servește drept constituție regională, care determină forma de guvernare și principiile fundamentale ale organizării și funcționării regiunii, așa cum sunt prevăzute de Constituție (articolul 123). Cele cinci regiuni cu autonomie specială au primit acest statut în constituția inițială, în timp ce restul de cincisprezece regiuni cu statut ordinar au fost înființate în 1970, iar funcțiile lor administrative au fost transferate între 1972 și 1977. Principala diferență între statutul special și statutul obișnuit este: în timp ce statutul ordinar se adoptă și se modifică prin legea regională, statutul special se adoptă prin legea constituțională (precum și orice modificare a acestuia).

Reformarea Titlului V al Constituției din 2001 a sporit competențele regiunilor cu statut ordinar, în special în ceea ce privește subiectele cu jurisdicție concomitentă între stat și regiune. Într-o oarecare măsură, această reformă a slăbit distincția dintre Regiunile cu statut ordinar și special.

Regiunile au competențe legislative și administrative, definite prin chiar statutul lor.

În ceea ce privește provinciile, municipiile și orașele metropolitane, autonomia lor statutară a fost recunoscută în 1990 și consacrată în Constituție în 2001. După intrarea în vigoare a [Legii 56/2014 privind orașele metropolitane, provinciile și uniunile și fuziunile de municipii](#) a început un proces de devoluție a provinciilor, prin reducerea puterii acestora, întărirea rolului Regiunilor și Municipalităților și conferirea mai multor responsabilități orașelor metropolitane. Rezultatele acestei reforme au fost următoarele: provinciile și-au pierdut statutul de organe electivă și au devenit organisme teritoriale pentru zone largi (*ente territoriali di area vasta*), responsabile de planificarea teritorială mai largă și de livrarea programelor. În al doilea rând, orașele metropolitane au fost recunoscute ca entități

guvernamentale având/ îndeplinind responsabilitățile fostelor provincii. În al treilea rând, municipalitățile mai mici au fost încurajate să fuzioneze cu altele mai mari.

În prezent există 107 provincii, dintre care 14 sunt orașe metropolitane, iar două corespund provinciilor autonome. Ele sunt recunoscute ca entități administrative obișnuite de al doilea nivel; în total, diferitele provincii cuprind 7.904 municipii (*Comuni*). Autonomia provinciilor, orașelor metropolitane și municipiilor este mai limitată decât cea regională, din cauza lipsei lor de autonomie legislativă. Aceste unități au funcții administrative specifice și competență generală pentru afacerile locale, cu toate acestea, statul sau regiunile le pot delega competențe suplimentare. Orașele metropolitane se bucură de aceleași puteri ca și provinciile pe care le-au înlocuit, dar au responsabilități suplimentare legate de problemele întâlnite în mod obișnuit în zonele urbane mari (de exemplu, transportul, planificarea locală). Astfel, ele cuprind o autoguvernare locală în același timp cu răspunderea Guvernului central. Zece orașe metropolitane au fost înființate prin Legea 56/2014, și anume Roma, Milano, Napoli, Torino, Bari, Florența, Bologna, Genova, Veneția și Reggio Calabria. Alte trei au fost înființate în 2015 – Palermo, Catania și Messina – și Cagliari în 2016.

La 6 iulie 2020, a fost lansat un grup de studiu pentru modificarea reglementărilor autorităților locale desemnate de ministrul de Interne, tot în vederea elaborării unui proiect de lege specific în materie, în vederea depășirii exercitării obligatorii a funcțiilor fundamentale ale municipalităților mici, supuse în mod repetat extinderii termenelor de aplicare. Curtea Constituțională a intervenit în cauză prin Decizia nr. 33 din 4 martie 2019. Termenul de exercitare a funcțiilor în formă asociată a fost prelungit cel mai recent până la 31 decembrie 2022 (prin decretul-lege nr. 228 din 2021) în așteptarea punerii în aplicare a hotărârii Curții și definirii unui nou model organizatoric de management al funcțiilor municipale⁵.

Intervenții în materie de uniuni și fuziuni de municipii

Managementul asociat al funcțiilor și serviciilor municipale are ca scop depășirea dificultăților asociate fragmentării municipalităților, raționalizarea cheltuielilor și realizarea unei mai mari eficiențe a serviciilor.

Legea prevede posibilitatea exercitării funcțiilor locale în formă asociată prin două instrumente:

- convenția;
- uniunea municipiilor.

Autoritățile locale pot încheia acorduri speciale între ele pentru a îndeplini anumite funcții și servicii în mod coordonat.

⁵ https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105809.pdf?_1555520990223

Alternativ, două sau mai multe municipii pot forma un consiliu, un adevărat organism local cu statut propriu și organe reprezentative, pentru exercitarea stabilă a funcțiilor și serviciilor.

Legea prevede două tipuri de exercițiu în formă asociată a municipiilor: cel facultativ, pentru exercitarea asociată a anumitor funcții și cel obligatoriu, pentru municipiile cu o populație de până la 5.000 de locuitori, pentru exercitarea atribuțiilor fundamentale.

Regiunile au sarcina de a identifica nivelurile teritoriale optime pentru exercitarea asociată a funcțiilor municipale, precum și de a promova și încuraja asociațiile/ asocierile.

Prevederile de stimulare sunt, de asemenea, avute în vedere de către stat sub formă de acordarea de contribuții și de subvenții pentru respectarea pactului de stabilitate internă. Stimulentele sunt destinate atât municipalităților care stipulează acorduri sau care formează uniuni de municipii, cât și celor care dau naștere la fuziuni de municipii.

Fuziunea a două sau mai multe municipii, cu înființarea unui nou municipiu, constituie cea mai completă formă de simplificare și de raționalizare a funcționării administrative (a municipiilor mici). Fuziunile municipalităților beneficiază și de stimulente de stat.

Intrarea în vigoare a exercitării obligatorii a tuturor funcțiilor municipale de către municipiile mici a fost prelungită de mai multe ori, cel mai recent până la 31 decembrie 2022 prin Decretul Legislativ 228/2021.

Legea nr. 56 din 2014 pentru reforma autorităților locale, pe lângă înființarea orașelor metropolitane și redefinirea profundă a sistemului de provincii, a modificat semnificativ și reglementările privind uniunile și fuziunile municipiilor. Unele prevederi privesc chestiuni de organizare internă, statutul administrațiilor locale și funcțiile uniunilor municipalităților (uniunilor de municipii). Mai mult, au fost stabilite diverse măsuri de facilitare și de organizare pentru fuziunea municipiilor care vizează, pe de o parte, protejarea specificului municipiilor care au fuzionat și, pe de altă parte, menținerea oricăror reguli și stimulente mai favorabile și în noul municipiu, beneficiind municipalitățile implicate în fuziune. Se definesc apoi prevederi organizatorice de tip procedural, pentru a reglementa trecerea de la vechea la noua conducere, în principal în ceea ce privește aprobarea situațiilor financiare. Se introduce o nouă procedură de fuziune a municipiilor prin constituire: se prevede ca municipalitatea absorbantă să-și păstreze personalitatea și organele proprii, în timp ce organele municipalității încorporate expiră.

Legea nr. 56 din 2014 a menținut cele două tipuri de fuziuni prevăzute anterior: cea facultativă pentru exercitarea asociată a unor funcții și cea obligatorie pentru municipiile cu o populație de până la 5.000 de locuitori pentru exercitarea funcțiilor fundamentale. Ambele se aplică prin metodele definite de art. 32 din TUEL (decretul legislativ nr. 267 din 2000). Pentru uniunile obligatorii a fost stabilită o altă limită demografică minim-necesară constituirii uniunii - stabilită la 3.000 de locuitori în cazul municipiilor aparținând comunităților montane (cel puțin trei municipii). Statul și regiunile, potrivit propriilor competențe, pot atribui unele funcții provinciale și uniunilor de municipii.

Obligația exercitării în comun a funcțiilor municipiilor mici a fost stabilită (prin decretul-lege nr. 78 din 2010) cu următorul termen:

- până la 1 ianuarie 2013 în ceea ce privește cel puțin trei dintre funcțiile fundamentale
- până la 30 septembrie 2014, în ceea ce privește alte trei dintre funcțiile fundamentale
- până la 31 decembrie 2014, în ceea ce privește restul funcțiilor fundamentale menționate la punctul 27.

Aceste termene au fost prelungite:

- la 31 decembrie 2015 prin Decret Legislativ 192/2014 (art. 4, alin. 6-bis);
- la 31 decembrie 2016 prin Decret Legislativ 210/2015 (art. 4, alin. 4);
- la 31 decembrie 2017 prin Decret Legislativ 244/2016 (art. 5, alin. 6);
- la 31 decembrie 2018 prin Legea 205/2017 (art. 1, alin. 1120, lit. a);
- la 30 iunie 2019 prin Decret Legislativ 91/2018 (articolul 1, alin.2-bis);
- la 31 decembrie 2019 prin Decret Legislativ 135/2018 (articolul 11-bis, alin.1);
- la 31 decembrie 2020 de către D.L. 162/2019 (art. 18-bis, alin. 1);
- la 31 decembrie 2021 de către D.L. 183/2020 (art. 2, alin. 3);
- la 31 decembrie 2022 de către D.L. 228/2021 (art. 2, alin. 1).

Articolul 14, paragraful 27, din decretul-lege 78 din 2010 identifică următoarele funcții fundamentale ale municipiilor:

- organizarea generală a administrației, managementului și controlului financiar și contabil.

[Legea municipiilor mici - Legea 158/2017](#), art. 13, a stabilit că municipiile care îndeplinesc în mod obligatoriu funcțiile fundamentale în formă asociată printr-o uniune a municipiilor sau o uniune a municipiilor de munte trebuie să îndeplinească și funcțiile de programare aferente aspectelor de dezvoltare socio-economică, precum și cele referitoare la utilizarea resurselor financiare necesare, provenite tot din fondurile structurale ale Uniunii Europene. De asemenea, este o funcție fundamentală a municipalităților să desfășoare, în raza municipiului, activitățile de planificare a protecției civile și de management al salvării cu referire la structurile cărora le aparțin (Decretul legislativ 1/2018, Codul protecției civile, art. 12)., paragraful 1).

Fuziunea municipiilor

Măsurile de facilitare a fuziunii municipalităților au fost prevăzute în mod expres de legea 56/2014 (alineatele 116 și următoarele).

În primul rând, se stabilește că în municipiile create în urma fuziunii mai multor astfel de entități, statutul noului municipiu poate prevedea „forme particulare de legătură” între organismul local creat în urma fuziunii și comunitățile care aparțineau municipiilor inițiale (alin. 116).

O măsură de accelerare a procedurii de adoptare a statutului prevede că municipiile care au demarat procedura de fuziune pot, chiar înainte de înființarea noii entități, să-și definească statutul, care trebuie aprobat, totuși, de către toate consiliile municipale; acest statut „provizoriu” intră în vigoare odată cu înființarea noului municipiu și va rămâne în vigoare până la eventuala modificare de către organele municipiului rezultat în urma comasării. De asemenea, se are în vedere ca statutul noului municipiu, și nu legea regională să fie cel care îl instituie, care conține măsuri adecvate pentru a se asigura că comunitățile de municipii implicate în fuziune sunt forme de participare și descentralizare a serviciilor (alin. 117).

De asemenea, sunt avute în vedere următoarele măsuri suplimentare de facilitare:

- reglementările mai favorabile avute în vedere pentru municipiile cu o populație mai mică de 5.000 de locuitori și pentru uniunile de municipii continuă să se aplice și noului municipiu, rezultat din comasarea municipiilor cu mai puțin de 5.000 de locuitori (alin. 118);
- noua municipalitate poate utiliza marjele de datorie admise chiar și pentru una dintre municipalitățile inițiale, chiar și în cazul în care unificarea bilanțurilor nu are ca rezultat posibil marjele de datorie suplimentare (punctul 119);
- obligația de exercitare în comun a funcțiilor municipale fundamentale, prevăzută pentru municipiile cu mai puțin de 5.000 de locuitori, este atenuată și, în unele cazuri, chiar se renunță la ea, în cazul unei fuziuni. În special, legea regională poate stabili o altă dată de intrare în vigoare a obligației sau poate modifica conținutul acesteia; în orice caz, în lipsa unei legi regionale, municipiile rezultate din comasare cu o populație de cel puțin 3.000 de locuitori (2.000 dacă este de munte) sunt exceptate de la obligație pe durata unui mandat electoral (alin. 121);
- înființarea noului municipiu nu lipsește teritoriile municipiilor comasate de beneficiile stabilite de Uniunea Europeană și de legile de stat în favoarea acestora; în plus, transferul dreptului de proprietate asupra bunurilor mobile și imobile de la municipalitățile înglobate de către noul municipiu este scutit de taxe (punctul 128).

Se definesc apoi unele prevederi organizatorice de tip procedural pentru a reglementa trecerea de la vechea la noua conducere, în principal în ceea ce privește aprobarea bugetelor - în acest caz obiectivul este de a facilita fuziunea acestora.

În special, este de așteptat ca:

- primarii municipiilor care fuzionează să îl asiste pe comisarul desemnat pentru conducerea municipiului rezultat din fuziune până la alegerea primarului și a consiliului municipal al noului municipiu; în special, primarii, întrunindu-se în comitet consultativ, își pot exprima opinia cu privire la schema bugetară și la subiectul variantelor de urbanism (alin. 120);
- orice atribuții externe atribuite consilierilor municipali ai municipiilor implicate în fuziune și numirile municipale continuă până la numirea succesorilor (paragraful 122);

- resursele alocate municipalităților individuale pentru politicile de dezvoltare a resurselor umane și de productivitate a personalului, prevăzute de contractul colectiv de muncă al sectorului și regiunilor locale autonome din 1 aprilie 1999, se virează într-un singur fond al noului municipiu cu aceeași destinație (alin. 123);
- toate actele, inclusiv bugetele municipiilor implicate în fuziune, rămân în vigoare până la intrarea în vigoare a actelor corespunzătoare ale organelor noului municipiu (alin. 124, lit. a);
- auditorii din precedenta formă de organizare încetează activitatea la momentul înființării noului municipiu; până la numirea noului organ de control, funcțiile sunt îndeplinite de către organul de control în funcție în municipiul cel mai populat (alin. 124, lit. b);
- prevederile statutului și regulamentului de funcționare al consiliului municipal al municipiului (comasat) cu cea mai mare pondere a populației se aplică noului municipiu până la aprobarea noului statut (alin. 124, lit. c);
- bugetul estimativ al noului municipiu trebuie aprobat în termen de 90 de zile de la constituire de noul consiliu municipal, fără a aduce atingere oricărei prelungiri prevăzute prin decret al ministrului de interne (alin. 125, lit. a);
- în scopul exercițiului provizoriu se ia ca referință suma resurselor alocate în bugetele aprobate definitiv de municipii în anul precedent (alin. 125, lit. b);
- noua municipalitate aprobă bilanțul municipiilor comasate și preia atribuțiile aferente certificărilor pactului de stabilitate și declarațiilor fiscale (alin. 125, lit. c);
- în scopul determinării ponderii populației, populația noului municipiu corespunde cu suma populației municipiilor comasate (alin. 126);
- menționarea rezidenței în actele cetățenilor și întreprinderilor rămâne valabilă până la expirare, ulterior datei de înființare a noului municipiu (alin. 127);
- codurile poștale ale municipiilor preexistente pot fi păstrate de noul municipiu (paragraful 129).

De o importanță deosebită a fost introducerea, prin Legea 56/2014, a unei noi modalități de comasare a municipiilor - fuziunea prin „încorporare”, de către o municipalitate încorporatoare a unei municipalități învecinate („încorporată”). Fără a aduce atingere prevederilor articolului 15 din TUEL (înmatricularea se face prin lege regională și se organizează referendum în rândul populațiilor vizate), noua procedură prevede că municipiul dobânditor își păstrează personalitatea și organele proprii, în timp ce organele municipiului încorporat se dizolvă. Pentru a-l proteja pe acesta din urmă, se are în vedere ca statutul municipalității respective să fie completat cu măsuri adecvate de participare și descentralizare (paragraful 130).

În cursul legislaturii XVII, tot în urma inovațiilor aduse de legea nr. 56/2014 (așa-numita lege „Delrio”), au fost introduse numeroase prevederi menite să ofere stimulente financiare pentru procesele de agregare și administrare asociată a funcțiilor, în special în ceea ce privește fuziunea municipiilor.

S-a manifestat un interes din ce în ce mai mare din partea municipalităților, în special a celor cu dimensiuni demografice reduse, față de aceste noi forme de organizare, tot ca răspuns la cadrul financiar și de reglementare dificil care a caracterizat sectorul autorităților locale în ultimii ani. Au fost emise numeroase prevederi, în special de natură financiară, pentru a încuraja procesele de unificare între municipii, și în special pentru a încuraja fuziunea municipiilor, majorarea alocației financiare alocate în bugetul de stat pentru plata contribuțiilor extraordinare care le revin și creșterea cuantumului contribuției plătibile către fiecare municipalitate.

Pentru a favoriza fuziunea municipiilor, articolul 15, alin. 3 din Decretul legislativ nr. 267/2000 (Textul consolidat al autorităților locale) prevede că statul plătește contribuții extraordinare speciale pentru cei zece ani începând de la data fuziunii, proporționale cu o cotă din transferurile datorate municipalităților individuale care fuzionează. În acest scop, legea prevede că în fiecare an, printr-un decret al ministrului de interne sunt reglementate modalitățile de repartizare a contribuției.

În sfârșit, legea nr. 158/2017 care conține măsuri pentru sprijinirea și punerea în valoare a municipiilor mici, privește municipiile înființate în urma unei fuziuni între municipii având fiecare populație de până la 5.000 de locuitori.

Pe lângă stimulentele de natură financiară, în sistemul juridic sunt prevăzute unele măsuri suplimentare de stimulare administrativă pentru procesele de unire și fuziune a municipiilor. Acestea includ măsurile introduse de paragraful 450 din legea nr. 190/2014, modificată recent de art. 21 din Decretul legislativ Nu. 50/2017, care prevăd o aplicare mai restrânsă - pentru municipiile care procedează la fuziune - în primii cinci ani ai fuziunii propriu-zise - a restricțiilor referitoare la dreptul de angajare și la raporturile de muncă pe durată determinată, sau a prevederilor în temeiul art.1, alin.229, din legea stabilității pentru anul 2016 (legea nr. 208/2015).

POLONIA

Baza legală este conferită de:

Legea cu privire la autoguvernarea municipală din 1990 (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95)

Legea cu privire la autoguvernarea regională din 1998 (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576)

Legea privind Autoguvernarea Județeană din 1998 (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578)

Legea privind organizarea teritorială pe trei niveluri a statului din 1998 (Dz.U. 1998 nr 96 poz. 603)

Legea privind veniturile unităților administrației publice locale din 2003 (Dz.U. 2015 poz. 513)

Legea privind voievodații și administrația guvernamentală în voievodate din 2009 (Dz.U. 2009 nr 31 poz. 206)

Legea privind Asociația Mitropolitană din Voievodatul Silezia din 2017 (Dz.U. 2017 poz. 730)

Modificările aduse structurii unităților de diviziune teritorială din Polonia nu au fost, în general, diferite de tendințele observate în Europa. Consolidarea de tip sistematizare s-a intensificat în anii '70 în scopul creării de unități puternice. Ca urmare a reformei implementate în perioada 1973–1975, împărțirea pe trei niveluri din perioada antebelică în 17 voievodate (+ 5 orașe cu statut de voievodat), 314 județe, 78 orașe cu statut de județ și 4.315 „gromade” a fost înlocuită cu o împărțire pe două niveluri. Au fost statuate 49 de voievodate, au fost desființate județe care funcționau de peste 400 de ani, și în loc de 4.315 „gromade” au fost înființate 2.366 de comune considerabil mai mari, împărțite în unități auxiliare numite „sołectwo”. Ca urmare a numeroaselor fuziuni, numărul de comune a scăzut la 2.129 până în 1976, iar 39 de orașe au și-au pierdut independența administrativă. Astfel de acțiuni au stat la baza împărțirii administrative a țării la nivel local. Reforma de consolidare a inhibat și procesul de acordare a statutului de oraș localităților, care s-a intensificat în anii '50 și '60 și a vizat în special orașele nou-înființate ca urmare a industrializării planificate. Consolidările la o scară mult mai mică au continuat și în anii '80. Numărul orașelor a crescut ușor ca urmare a acordării, sau mai frecvent, a retrocedării statutului de oraș pentru 22 de localități de rang inferior.

Transformarea sistemului de la începutul anilor '90 a adus o schimbare a administrației publice bazată pe regulile de descentralizare și dezvoltare a autonomiei locale.

Introducerea [Legii din 8 martie 1990 cu privire la autoguvernarea locală](#) (din 1 ianuarie 1999, titlul este „Lege privind autoguvernarea comunelor”) (Jurnalul de legi 1990 nr. 16 pct. 95, cu modificările ulterioare), a privit în special consiliile comunale. Modificarea granițelor administrative coroborat cu creșterea sensului de autonomie locală exprimată în nevoia de autodeterminare și independență, a condus la apariția a numeroase diviziuni administrative, înregistrate în special în prima jumătate a anilor '90. Unele au fost legate de schimbarea statutului unităților, deoarece prin lege s-a desființat împărțirea în orașe și comune rurale și s-a introdus comuna ca unitate administrativă principală la nivel local.

În 1992, după finalizarea procesului de implementare a legii, în loc de 830 de orașe și 2.121 de comune rurale, numărul comunelor s-a stabilizat la un nivel de 2.459 (299 de comune rurale, 535 comună urban-rural și 1.625 comune rurale). Au fost observate două tendințe în procesul de fragmentare a comunelor. Pe de o parte, comunele urban-rurale s-au dezintegrat (23 în 1991). Pe de altă parte, părți de comune, adesea forțate anterior să se consolideze/ sistematizeze în anii '70 și '80, s-au desprins de unitățile administrativ-teritoriale existente. Aceasta a vizat în special orașele situate în zona Silezia Superioară, unde au fost înființate orașe și uneori comune rurale, sau mai frecvent relocate. Mai mult, tendința de acordare a statutului de oraș localităților s-a intensificat (50 de hotărâri au fost emise în anii '90, dintre care 41 de retrocedări). Nu a fost afectat numărul total de comune, ci s-a modificat numărul de unități de autoguvernare de anumite tipuri la nivel local.

Dezvoltarea autoguvernării teritoriale a dus la necesitatea unei noi reforme teritoriale a țării. Aceasta a fost finalizată în 1998 – prin [Legea privind organizarea teritorială pe trei niveluri a statului din 1998](#) (Jurnalul de lege 1998 nr. 96, poz. 603) și a restabilit diviziunea pe trei niveluri: comună-județ-provincie/voievodat (gmina-powiat-województwo), implementând regulile de descentralizare și autoguvernare teritorială. Au fost înființate 16 voievodate (nivelul 1), precum și 373 unități autonome de diviziune administrativă de gradul 2, adică 308 județe (powiat, pl. powiaty) și 65 județe de oraș (orașe cu statut de județ – miasta na prawie powiatu) (Jurnalul de legi din 1998 nr. 103, pct. 652). Statul respectiv a reflectat, în general, situația anterioară reformei din 1975.

În anul 2002 au fost restaurate 7 powiate și înființat județului Varșovia cuprinzând 12 comune (inclusiv orașul Wesoła, încorporat în Varșovia), apoi transformat în "județ de oraș". În anul următor, județul orașului Wałbrzych a fost eliminat și încorporat în județul Wałbrzych. Fragmentarea unităților de gradul 2 - în perioada 2002–2003 - a dus la creșterea numărului acestora la 379, inclusiv a powiat-urilor la 314. Implementarea reformei din 1998 a inhibat tendințele de fragmentare a comunelor. În 1999, în Polonia, existau 2.489 de comune (inclusiv 307 comune urbane, 567 comune urban-rurale și 1.615 comune rurale). Ca urmare a eliminării comunelor rurale din Varșovia în anul 2002, numărul comunelor a scăzut la 2.478 și a rămas la acest nivel până în 2009. Procesul de acordare a statutului de oraș a încetinit și el (în anii 2000 au fost emise 23 de hotărâri, inclusiv 21 privind retrocedări ale statutului de oraș).

În Polonia, ca și în majoritatea celorlalte țări, protecția limitelor unităților administrative nu este garantată de constituție. În temeiul art. 4 din Legea din 8 martie 1990 privind autonomia locală (Jurnalul de legi 1990 nr. 16, punctul 95, cu modificările ulterioare) și art. 3 din Legea din 5 iunie 1998 privind autoguvernarea județeană (Jurnalul de legi 1998 nr. 91, articolul 578, cu modificările ulterioare) Consiliul de Miniștri este în drept să aplice modificări asupra diviziunii teritoriale a statului. Pe baza reglementărilor sale anuale, Consiliul de Miniștri poate, printre altele, să înființeze, să comaseze, să divizeze și să desființeze municipalități/județe și să stabilească limitele acestora, precum și să acorde statutul de oraș localităților. Consiliul de Miniștri emite un regulament corespunzător până la data de 31 iulie a fiecărui an. Modificările intră în vigoare la 1 ianuarie a anului următor. Procedura de depunere a cererilor și a documentelor necesare în astfel de cazuri este prevăzută de Regulamentul Consiliului de Miniștri din 9 august 2001 (Jurnalul de Legi nr. 86, pct. 943) și modificarea acestuia publicată sub forma unui anunț al Prim-ministrului (Jurnalul de lege 2014, punctul 310)⁶.

O decizie a Consiliului de Miniștri trebuie să aibă în vedere două premise de bază. Prima este asigurarea unei uniformități maxime și a coeziunii teritoriale rezultate din analiza așezării și a amenajării spațiale, în contextul legăturilor sociale, economice și culturale. A doua prevede că o comună/județ în noile sale limite trebuie să poată îndeplini sarcini publice.

⁶ http://esrap.geo.uni.lodz.pl/uploads/publications/articles/v28n1/13_Kociuba.pdf

O schimbare a limitelor este determinată de: resursele adecvate ale infrastructurii sociale și tehnice, structura urbană și natura dezvoltării urbanistice. Consiliul de Miniștri nu eliberează o autorizație dacă noua unitate nu îndeplinește următoarele criterii: (1) criteriul veniturilor, adică venitul fiscal pe locuitor este mai mic decât cel mai mic venit fiscal pe locuitor determinat pentru anumite comune, în conformitate cu Legea din 13 noiembrie 2003 privind veniturile unităților teritoriale de autogovernare (Jurnalul de legi 2003 nr. 203, pct. 1966, cu modificările ulterioare), și (2) criteriul populației, adică noua unitate este mai mică decât cea mai mică unitate din punct de vedere al numărului de locuitori ai unei comune din Polonia la data de 31 decembrie a anului precedent anunțării regulamentului. În cazul acordării unei localități a statutului de oraș, stabilirii limitelor acestuia și modificării acestora, legiuitorul asigură în plus ca acestea să fie implementate într-un mod care să țină cont de infrastructura socială și tehnică, precum și de structura urbană.

Procedurile de modificare a limitelor LGU-urilor (UAT-urilor)

O modificare a limitelor administrative ale unei LGU implică în majoritatea cazurilor o procedură de aplicare. Cererea de modificare a limitelor se depune de către consiliul unei comune/județ/oraș județ după consultarea locuitorilor. Până la data de 31 martie a fiecărui an, consiliul, cu intermedierea voievodului, depune o cerere la ministrul Afacerilor interne și administrației (în continuare: MIAA) care o depune/transmite împreună cu formularea unor recomandări către Consiliul de Miniștri. Consiliul de Miniștri ia decizia finală ținând cont de cerințele statutare și de consimțământul reciproc între unitățile care fac obiectul modificărilor limitelor și emite un regulament relevant. Alte proceduri mai puțin populare includ:

- o procedură ministerială, care necesită consultarea MIAA cu consiliile municipale interesate,
- o procedură de fuziune (inițiată de voievod). Din 2003, procedura a beneficiat de sprijin financiar al statului sub forma unui așa-numit „bonus ministerial”, adică o creștere cu 5 la sută a indicelui de participare la veniturile din impozitul pe venitul persoanelor fizice timp de 5 ani.

În perioada analizată au fost introduse două noi proceduri:

- un referendum local, introdus în 2011, la inițiativa a minim 15 locuitori. Un rezultat pozitiv al referendumului impune ca, consiliul comunal să înainteze o cerere către Consiliul de Miniștri pentru emiterea unui regulament corespunzător privind schimbarea limitelor;
- o procedură „rapidă”, introdusă în 2018 pe „valul” sărbătoririi a 100 de ani de la recâștigarea independenței Poloniei și a împlinirii a 150 de ani de la Revolta din ianuarie. Procedura „fast track” (rapidă) presupune restituirea statutului de oraș pentru localitățile situate în fosta partiție rusă, degradată după căderea Răscoalei din ianuarie în cadrul reformei teritoriale introdusă de autoritățile țariste în anii 1869–1870. Procedura „rapidă” combină procedurile ministeriale și cele de

aplicare. Consiliul municipal adoptă o rezoluție sub forma unui recurs pentru „restabilirea statutului de oraș, statut pierdut ca urmare a represiunilor țariste”, depus la MIAA. Ministrul decide dacă inițiază procedura și solicită consiliului comunal emiterea unui aviz relevant. După consultări cu locuitorii, consiliul comunal depune la MIAA o cerere care, odată aprobată, este transmisă primului-ministru.

Acordarea statutului de oraș

Un caz particular de modificare a limitelor UAT-urilor legat de modificarea statutului administrativ al localităților este acordarea în practică a retrocedării statutului de oraș (pierdut anterior) în baza Regulamentului Consiliului de Miniștri; survine de obicei ca urmare a:

1) acordării statutului de oraș unei localități al cărei teritoriu este desemnat în raza unei comune rurale. În majoritatea cazurilor se aplică procedura generală, iar din 2018, pentru localitățile din zona fostei partiții rusești, și procedura „fast track”;

2) pierderea statutului de oraș de către o comună urbană în favoarea înființării unei comune urban-rural. Procedura este de natură pur administrativă legată de schimbarea tipului de comună. Are loc în două etape pe baza prevederilor unui singur regulament. Prima etapă presupune revocarea statutului de oraș unei comune urbane la data de 1 ianuarie în favoarea înființării unei comune rurale. În a doua etapă, de la 1 ianuarie, localității i se acordă statutul de oraș, iar aria acestuia (de obicei, considerabil limitată în comparație cu suprafața inițială) este formată de noua comună rurală care acoperă zonele rămase din fostele limite administrative ale orașului.

Hotărâri privind schimbarea statutului administrativ-teritorial al UAT-urilor

În perioada 2009–2019 au fost emise, în total, 194 de hotărâri privind modificarea limitelor administrativ-teritoriale, care acoperă 199 UAT-uri și care privesc:

- 1) suprafețele comunelor întregi;
- 2) suprafața unei regiuni cadastrale (sate, cătune sau solectwos).
- 3) părți ale regiunilor cadastrale sau
- 4) parcele cadastrale. Acestea au inclus:
 - 97 de hotărâri privind încorporarea zonelor comunelor rurale în orașe, inclusiv una privind comasarea comunală a unui județ-oraș și comună rurală (Zielona Góra) (varianta comună-oraș);
 - 34 de anexări ale zonelor comunelor rurale în comunele rurale învecinate (comună);
 - 13 anexări ale zonelor de orașe în comunele rurale învecinate (statut de oraș);

- 4 încorporări ale zonelor unor orașe în orașele învecinate (oraș-oraș), inclusiv o schimbare a statutului unui oraș în statut de oraș de județ (Wałbrzych);
- 51 de cazuri de acordare a statutului de oraș localităților (orașe noi), inclusiv 47 prin excluderea suprafeței acestora din comunele rurale, și 4 ca urmare a înființării comunelor urban-rurale în zonele orașelor.

Analiza modificărilor din unitățile de diferite niveluri indică următoarele:

- 2 decizii au vizat modificări ale limitelor voievodatelor (Dolnośląskie și Lubuskie, precum și Wielkopolskie și Lubuskie);
- 40 de modificări ale limitelor județelor;
- 157 modificări ale limitelor comunelor și orașelor.

De menționat că 16 dintre deciziile analizate au vizat schimburi de zone teritoriale în cadrul UGL învecinate.

Schimbările zonelor administrative ale UGL

Modificările limitelor UAT-urilor în perioada 2010–2020 ca urmare a deciziilor emise de Consiliul de Miniștri au acoperit o suprafață totală de 1.383,8 kmp. Majoritatea modificărilor au vizat încorporarea teritoriilor comunelor rurale sau părților acestora în orașe (943 kmp). Mai mult de jumătate dintre ele au avut loc în orașe noi. În cazul desemnării comunelor rurale din teritoriile orașelor, suprafața tuturor celor patru orașe acoperite de modificări (Czarna Woda în 2014, Władysławowo în 2015, Pieszyce în 2016 și Jastarnia în 2017) a scăzut de la 138,3 la 445. kilometri patrati. Aproape $\frac{1}{4}$ din suprafață a fost supusă modificării limitelor în comunele rurale învecinate. Cea mai mică suprafață a fost acoperită de modificările rezultate din încorporarea teritoriilor orașelor în comunele rurale (1%).

Modificările pe cele mai mari suprafețe s-au produs în cadrul unităților de nivelul 3 și au acoperit aproape 900 kmp, în timp ce peste 63% au reprezentat încorporarea teritoriilor comunelor rurale în orașe, iar 30% - comunele rurale în alte comune rurale. În domeniul unităților de nivelul 2, modificările au acoperit 487 km pătrați. Au fost dominate de înglobările teritoriilor comunelor rurale în limitele administrative ale județelor orașului (68% din suprafața acoperită de o modificare). Cele mai mici modificări au vizat zonele de voievodate (0,05 kmp).

Modificările de suprafață de mică cuprindere au fost dominante (până la 1 km pătrați). Doar 16% din hotărâri au fost emise pentru suprafețe care depășeau 10 km pătrați. Modificările privind cele mai mari suprafețe au rezultat din: retrocedarea comunei Jaśliska (voievodatul Podkarpackie) în 2010 (99 km²) și extinderea ulterioară a acesteia în 2017 (67,2 km²), schimbarea statutului orașului Wałbrzych (voievodatul Dolnośląskie) la un județ de oraș în 2013 (84,7 km pătrați), fuziunea județului orașului și comunei Zielona Góra (voievodatul Lubuskie) în 2015 (220 km pătrați) și desființarea Ostrowic comuna (voievodatul Zachodniopomorskie) în 2019 (150,6 km²) și încorporarea teritoriului său în comunele Drawsko Pomorskie (65,6 km²) și Złocieniec (85 km²).

Modificările limitelor voievodatelor în perioada 2010–2020 au fost efectuate de două ori și au acoperit un total de 0,056 km pătrați. Efectul modificărilor granițelor a fost o creștere a suprafeței Voievodatului Lubuskie cu o reducere simultană a ariei Voievodatelor Dolnośląskie (2013) și Wielkopolskie (2016).

Schimbările de limite între județe în cadrul unităților de nivel 2, deși au ocupat 20% din decizii și au acoperit 34% din suprafața supusă modificării, au avut loc mult mai frecvent. Au fost dominate de schimbări unice în zonele rurale învecinate. În cazul unor județe (Jarociński, Mikołowski și Pszczyński), schimbările au fost de natură ciclică. Mai mult, au fost introduse modificări în limitele a 14 județe de oraș. Majoritatea au fost modificări unice care au implicat încorporarea teritoriilor comunelor rurale învecinate.

Anexările celor mai mari suprafețe au fost efectuate în Opole (52,3 kmp) și Koszalin (15 km²). Anexările ciclice au avut loc mai rar (10 decizii). În perioada analizată, Rzeszów și-a mărit cel mai frecvent teritoriul (în 2010, 2017 și 2019, un total de 28,9 km pătrați au fost încorporați în oraș), iar Skierniewice și Żory la o scară mai mică.

Modificările limitelor în cadrul unităților administrative ale nivelului 3 au privit aproape 80% din decizii și au acoperit 65% din suprafață care a făcut obiectul modificărilor; 96% dintre hotărâri au vizat comune urban-rural și au implicat de obicei: (1) extinderea limitelor orașului pe teritoriile satelor sau cătunelor învecinate, sau (2) cazuri de acordare a statutului de oraș localităților situate într-o comună rurală.

Printre anexările unice, cele mai spectaculoase includ extinderea granițelor Sędziszów Małopolski (27,0 km²), Otmuchów (21,7 km²) și Szczecinek (11,3 km²). Schimbările care au avut ca rezultat o parte din teritoriul unui oraș anexat unei comune rurale au avut loc considerabil mai rar. Printre acestea, excluderea satelor și așezărilor de la granițele orașelor Jedwabne și Ciechanowiec și încorporarea lor în comunitățile rurale învecinate este de remarcat. Doar două cazuri de schimbare a limitelor orașelor învecinate au fost înregistrate în perioada analizată (Reda și Wejherowo, și Orzesze și Łaziska). Modificările limitelor comunelor rurale învecinate au fost, de obicei, de natură unică, deși unele au dus la o schimbare de suprafață mare (de exemplu, Jaśliska, Drawsko Pomorskie, Złocieniec și Rutka-Tartak). Modificările ciclice au apărut considerabil mai rar. Au fost introduse în principal în zonele suburbane (Jarocin, Żarów și Mirosławiec). Modificări ciclice ale granițelor au avut loc și în comunele rurale Spytkowice, Pułtusk și Kobiór

Orașe noi (care au deținut anterior statutul de oraș)

O altă problemă importantă în contextul modificării limitelor administrative este acordarea statutului de oraș localităților - respectiv înființarea de noi orașe. Un total de 51 de astfel de cazuri au fost înregistrate pentru perioada analizată (1/4 din deciziile analizate), în timp ce patru au vizat înființarea de comune urban-rural în teritoriile orașelor (cele menționate mai sus: Jastarnia, Władysławowo, Czarna Woda și Pieszyce), iar restul de 47 au fost cazuri de extragere a unei zone de oraș dintr-o comună rurală. Cel mai mare număr

de orașe noi se află în Voievodatele Świętokrzyskie (13) și Lubelskie (7) și niciunul în Voievodatele Śląskie și Kujawsko-Pomorskie.

În doar nouă cazuri, o localitate a obținut statutul de oraș pentru prima dată (cel mai recent fiind Mielno și Morawica, în 2017). Majoritatea cazurilor au implicat restituirea statutului de oraș acordat în Evul Mediu, statut care a fost pierdut în perioada 1869–1870 (27 de orașe, dintre care 8 pe baza procedurii „rapidă”: Nowy Korczyn, Oleśnica, Pacanów, Opatowiec, Klimontów). , Lututów, Piątek și Czerwińsk nad Wisłą). Lututów (voievodatul Łódzkie) a obținut statutul de oraș deja pentru a treia oară.

De subliniat că în perioada analizată criteriul demografic (pondere de peste 2000 de locuitori) a fost avut în vedere în cca 26 de decizii. Până în 2017, astfel de cazuri erau rare. Din 2018, după introducerea procedurii „fast track”, unde istoricul statutului de oraș și pierderea acestui rang ca urmare a autorităților țariste a fost crucial, a devenit un procedeu obișnuit (doar 4 din 21 de orașe noi au peste 2.000 de locuitori). În 2018, statutul de oraș a fost acordat și orașelor cu mai puțin de 1.000 de locuitori (Wiślica – 550 și Józefów nad Wisłą – 920), iar în 2019 statutul de oraș a fost recâștigat de Opatowiec, cu o populație de doar 309 locuitori.

Efectele generale ale modificărilor limitelor administrative asupra diviziunii teritoriale a Poloniei

În 2009, în Polonia funcționau 897 de orașe, dintre care 306 în comune urbane, 591 în comune urban-rural și un număr de 1.581 comune rurale. Numărul de unități de la nivelul 3 a fost de 2.478, iar la nivelul 2 379, inclusiv 314 județe și 65 de județe de oraș.

În perioada 2010–2020, ca urmare a introducerii reglementărilor Consiliului de Miniștri privind modificările limitelor și acordarea statutului de oraș, s-au produs modificări în numărul unităților de nivelul 2 – un județ de oraș, iar nivelul de 3 – unul, a fost înființată comuna rurală (Jaśliska) și două au fost desființate (Ostrowice și Zielona Góra), iar numărul comunelor urbane și rurale a scăzut (cu 4, respectiv 47) în favoarea noilor comune urban-rural. Ca urmare a modificărilor menționate mai sus, numărul total de unități de nivelul 3 a scăzut cu 1 la 2.477.

În 2020 în Polonia, funcționau 944 de orașe, dintre care 302 în comune urbane, 642 în comune urban-rural și 1.533 comune rurale. Au fost introduse un total de 379 de modificări ale limitelor unităților la nivelul 1, 2 și 3, unde numărul cel mai mare rezultă din încorporarea teritoriilor comunelor rurale în orașe.

Ca urmare a înființării comunelor urban-rurale în teritoriile orașelor și a înglobării de către comunele rurale a zonelor ce aparțineau odinioară orașelor, au fost înființate 19 noi sate și cătune (care au fost restituite în majoritatea cazurilor).

Analizele efectuate pentru perioada 2010–2020, în baza a 194 de Regulamente ale Consiliului de Miniștri - care au avut ca rezultat modificarea limitelor administrative în 199 de UAT-uri - au permis identificarea principalelor mecanisme de transformare a structurii

administrativ-teritoriale existente și o clarificare a interacțiunilor dintre unitățile supuse schimbărilor de granițe. Cercetarea a evidențiat mai multe tendințe în fiecare dintre aspectele problemei discutate:

- Intensificarea fragmentării comunelor ca urmare a dereglementării fuziunilor forțate din anii '70, observată în majoritatea țărilor post-socialiste a fost efectiv stopată prin reforma organizării județelor din 1998. Noile amalgamări sau divizări, care au avut loc în anii '90 și la începutul anilor 2000 a afectat numărul stabil de unități din cadrul diviziunii teritoriale de nivel 3 a țării.
- În al doilea rând, inițiatorii schimbărilor de limite au fost cel mai adesea autoritățile orașului (în special în comunele urban-rurale) și județele interesate de extinderea teritorială (în aproape 50% din decizii). Prin urmare, rolul statului a continuat să se limiteze la aprobarea cererilor municipalităților pentru modificarea teritoriului administrativ. Doar în unele cazuri, Consiliul de Miniștri și-a asumat rolul de mediator într-o dispută între municipalitățile care urmau să câștige din schimbare și cele care aveau să piardă. Cel mai proeminent exemplu a fost cel al orașului Opole, care și-a extins granițele în 2017 cu o opoziție puternică a municipalităților învecinate exprimată în rezultatele negative ale consultărilor publice și cu încălcarea procedurilor statutare, dar cu un sprijin politic puternic. Mai mult, prima procedură de fuziune susținută de un „bonus” ministerial (Zielona Góra în 2015) a fost finalizată cu succes și au fost introduse două noi proceduri pentru modificarea limitelor. Procedura referendumului local a fost aplicată sporadic, iar schimbările de limite au luat forma unor mici ajustări de suprafață. În schimb, procedura „rapidă” a devenit foarte populară (în 2019–2020 au fost implementate 8 retrocedări în cadrul acestei proceduri, iar în 2020 6 localități au emis contestații).
- În al treilea rând, tendința de fragmentare intracomunitară în cadrul unităților de nivel 3 s-a intensificat. Acest lucru se datorează în principal acordării, și în majoritatea cazurilor retrocedării, a statutului de oraș localităților din comunele rurale (1/4 din deciziile analizate) și excluderii comunelor rurale din teritoriile orașelor (4 cazuri). Aceasta a avut ca rezultat o creștere a numărului de orașe (de la 897 la 944) și a comunelor urban-rurale (de la 591 la 642) respectiv o scădere a numărului de comune rurale (de la 1.581 la 1.533).
- În al patrulea rând, tendința de încorporare a zonelor suburbane în orașe și orașe-județene, observată încă din 1989, a predominat. Unele cazuri de secesiune a orașelor privesc doar stațiunile turistice ai căror locuitori, după schimbarea granițelor, au posibilitatea de a beneficia de fonduri UE alocate dezvoltării rurale.
- În al cincilea rând, în ultimii 10 ani, a fost observat un „nou val” (1/4 din toate deciziile emise pe această chestiune de CM) de creare de „noi orașe”. A existat o revenire la tendința observată deja în anii '90 (50 de orașe noi), care a oprit punerea în aplicare a Legii privind divizarea în trei etape (23 de orașe noi în primul deceniu al anilor 2000). Au primat condiționalitățile istorico-sociale și

demografice - 80% dintre „orașele noi” sunt orașe care și-au recâștigat statutul de oraș, iar cele rămase sunt localități rurale cărora li s-a acordat statutul de oraș pentru prima dată (doar 9 cazuri până în 2017). Criteriul demografic (prag minim de 2.000 de locuitori), care era încă în vigoare la începutul anilor 2000, a fost complet abandonat (din 47 de orașe noi, doar 18 au o populație de peste 2.000 de locuitori, iar după 2018 doar unul din 14 a întrunit acel criteriu). Acest lucru este strâns legat de „noul val de retrocedări” (al unui statut anterior) după introducerea procedurii „rapide”. Această tendință a apărut ca „despăgubire a daunelor în numele justiției istorice”, se intensifică și include predominant cele mai mici orașe (reflectă și dorința autorităților locale care caută oportunități de a-și ridica prestigiul și recunoașterea prin obținerea statutului de oraș, precum și obținerea unor beneficii economice cuantificabile (orașele cu o populație sub 5.000 de locuitori au dreptul să solicite subvenții UE atât pentru zonele rurale, cât și pentru cele urbane). „Restituirea rapidă” statutului de oraș are, de asemenea, efecte semnificative pentru sistemul de organizarea administrativă a țării.

Concluzionând, în structura ierarhică a schimbărilor administrative în prim plan s-au situat unitățile de nivel 3 (cuprind 65% din suprafața supusă modificării) - și au rezultat în principal din înființarea de noi orașe sau preluări/comasări teritoriale; în cazul unităților de gradul 2, creșterile de teritoriu ale „orașelor de județ” au fost dominante. Cea mai mare stabilitate a fost confirmată pentru hotarele voievodatelor.

Cele mai multe modificări ale limitelor au fost de ajustare unică (80% din decizii). Schimbările ciclice au fost considerabil mai rare; deținătorul unui record aparte a fost orașul Rzeszów, care și-a mărit teritoriul cu 30% ca urmare a trei extinderi succesive a granițelor sale. În cazuri extreme, schimbările de limite sau restituirea statutului de oraș nu au reflectat nevoile comunităților și elitelor locale, ci au devenit parte a asumărilor de natură politică. Cel mai cunoscut caz a fost încorporarea unei centrale electrice foarte profitabile în orașul Opole. Pe lângă numeroasele revolte și proteste ale locuitorilor din zonele încorporate, aceasta a adus comuna Dobrzeń Wielki în pragul falimentului, deoarece a fost lipsită de venituri din investiții. O astfel de tendință s-a remarcat mai ales în anii premergătoare alegerilor locale din 2010, 2014 și 2018. La acel moment, din aproximativ 30 de cereri depuse anual, majoritatea au fost aprobate.

Dinamica numărului de solicitări pentru statutul de oraș: în 2009, numărul a fost de 26; 28 în 2014; 17 în 2017; 29 în 2018 (inclusiv 10 privind acordarea statutului de oraș, patru dintre acestea prin procedură „fast track”). De menționat, de asemenea, că analiza nu a privit anii cu alegeri parlamentare (2011, 2015, 2019) sau prezidențiale (2010, 2015, 2020), când Consiliul de Miniștri a aprobat aproximativ 10–15 astfel de cereri. Intensificarea politizării procesului a fost ceva mai evidentă după introducerea procedurii „rapide”, în anul 2018. Sprijinul autorităților comunei în restituirea statutului de oraș a fost utilizat de factorul politic pentru obținerea de sprijin electoral.

SPANIA

Ca urmare a absenței unei proceduri unificate, crearea diferitelor Comunități Autonome a avut loc printr-o procedură complexă, acoperind perioada 1979 - 1983. Țara Bascilor, Catalonia, Galiția și Andaluzia au fost primele care și-au adoptat propriile Statute Autonome, prevalându-se de procedura specială statuată în Art. 151 din Constituția Spaniei. Celelalte regiuni și-au adoptat propriile Statute în conformitate cu procedura generală conform Art. 143 din Constituție. Ceuta și Melilla și-au adoptat propriile Statute în 1995. Cu începere din anul 2004, mai multe Comunități Autonome și-au reformat Statutele, în sensul extinderii autonomiei⁷.

Dreptul la autoguvernare este consacrat în Constituție (articolul 2); autonomia municipiilor, provinciilor și comunităților autonome este încorporată în articolul 137. În conformitate cu Constituția, comunitățile autonome își adoptă propriile statute și dețin puteri legislative. Comunitățile autonome, provinciile și municipiile se guvernează în mod autonom. Provinciile au în principal scopul sau rolul de coordonare. Competențele provinciale sunt asumate de Comunitatea Autonomă dacă aceasta are o singură provincie (Murcia, La Rioja, Madrid, Asturias și Cantabria). Țara Bascilor și Navarra au competențe financiare speciale, fiind singurele comunități autonome cu competențe în a menține, stabili și reglementa regimul fiscal.

Constituția stabilește și împărțirea puterilor: unele competențe sunt atribuite în mod expres statului, în timp ce Comunitățile Autonome își pot asuma competențe reziduale. Până la mijlocul anilor 1990 au existat diferențe importante între Comunitățile Autonome, în funcție de istoria lor și de modul de înființare; în prezent, toate Comunitățile Autonome se bucură de același grad de autonomie politică, iar diferențele dintre exercitarea competențelor sunt reduse (în principal unele competențe culturale și lingvistice specifice, apoi există diferențe în materie de legislație civilă și în unele prevederi specifice privind poliția și securitatea publică, imigrația etc.) Singura excepție este cea menționată deja, a Țării Bascilor și Navarrei.

Actualmente, există 17 comunități autonome, 50 provincii, 8131 municipii (Municipios) și două orașe autonome. Insulele Canare au statutul de regiuni ultra-periferice conform dreptului primar al Uniunii Europene (UE). Conflictelor de competențe între autoritățile centrale și cele regionale sunt reglementate de Curtea Constituțională. Pe lângă Constituție, împărțirea verticală a competențelor este reglementată de Statutele de Autonomie și de legislația națională.

Conform atribuțiilor garantate constituțional Statutele trebuie aprobate printr-o procedură care să rezulte dintr-un acord convenit între adunarea regională și parlamentul național. În consecință, competențele Comunităților pot crește sau descrește fără

⁷ <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Spain-intro.aspx>

modificarea Constituției (procedura de reformare/amendare a Statutului de Autonomie este aproape la fel de rigidă ca reforma Constituției).

Comunitățile autonome pot participa la luarea deciziilor Uniunii Europene (UE) prin intermediul delegației spaniole. O astfel de participare se dezvoltă intern prin intermediul diferitelor conferințe sectoriale și din 1997 direct prin sistemul de comisii care supraveghează actele delegate implementate de Comisia Europeană. În plus, din 9 decembrie 2004, comunitățile și orașele autonome pot participa la unele dintre reuniunile și grupurile de lucru ale Consiliului UE.

Constituția conține un mandat general al autonomiei locale, dar repartizarea competențelor locale este reglementată de lege. Mai exact de Legea din 1985 care reglementează baza sistemului de administrație locală (*Ley reguladora de las bases del régimen local*) care definește cadrul instituțional de bază al autorităților locale (municipii și provincii) competențele acestora. Distribuția locală a competențelor depinde în mare măsură de fiecare lege sectorială și poate diferi semnificativ de la o comunitate autonomă la alta. Pe lângă competențele atribuite în mod expres de lege (în principal competențe administrative) autoritățile locale pot adopta propriile reguli cu condiția să respecte legile de stat și autonome. De asemenea, au o competență administrativă generală în chestiuni care nu sunt atribuite altor instituții, prin lege. Competențele locale sunt alocate în principal municipalităților; Autoritățile locale de la nivelul al doilea; provinciile au, în esență, competențe delegate cooperează instituțional cu municipalitățile.

Teritoriul este un element constitutiv esențial al municipiilor și acesta își poate modifica limitele prin agregare sau segregare - pentru care este necesară întocmirea unui dosar tematic complex al cărui scop este, printre altele, să confirme că noua entitate va continua să fie viabilă din punct de vedere economic și financiar și va putea presta populației serviciile prevăzute de lege⁸.

Limitele municipale pot fi modificate prin încorporare, prin fuziunea a două sau mai multe municipii limitrofe, prin segregarea unei părți din teritoriul unuia sau mai multor municipii pentru a constitui un altul independent sau prin segregarea unei părți a teritoriului unui municipiu pentru a-l adăuga la un altul, limitrof.

Prevederile legate de modificarea limitelor teritoriale au cunoscut schimbări importante, susținute de cadrul juridic promovat de: [Legea Bazelor Regimului Local - Legea nr. 7/1985](#) (LBRL, este de interes articolul 13 în mod special) și [Legea 27/2013, din 27 decembrie, de raționalizare și sustenabilitate a Administrației Locale](#), - cadrul juridic menționat și-a propus și încurajarea fuziunii municipalităților pentru a obține o mai mare sustenabilitate, prin criterii demografice și teritoriale mai restrictive dar și prin sprijinirea fuziunilor voluntare (măsură care, până în prezent cel puțin, pare să nu fi dat rezultate).

8

https://guiasjuridicas.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAU2NjtbLUouLM_DxblwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoA7-0PCTUAAAA=WKE

Reglementarea referitoare la modificarea limitelor municipale se regăsește [Legea Bazelor Regimului Local - Legea nr. 7/1985](#) (art. 13 LBRL), la art. 2, la art.16 din [Decretul regal 1690/1986](#), din 11 iulie, prin care se aprobă Regulamentul de delimitare a populației și teritoriului entităților locale și în [Decretul regal 3426/2000](#) care reglementează procedura de delimitare a teritoriilor municipale aparținând diferitelor Comunități autonome.

Înființarea sau desființarea municipiilor, precum și modificarea limitelor unei municipalități sunt reglementate și de legislația comunităților autonome privind administrația locală, fără ca modificarea limitelor unei municipii să poată presupune modificarea limitelor teritoriilor provinciale. În acest sens, trebuie menționat că articolul 148 din Constituție stabilește că, Comunitățile Autonome își pot asuma competențe asupra modificărilor limitelor unui municipiu cuprins pe teritoriul lor.

Crearea de noi municipii poate fi realizată pe baza dimensiunii populației raportate în profil teritorial (populația trebuie să fie de cel puțin 5.000 de locuitori, dar sunt necesare și îndeplinirea altor condiții - cum ar fi sustenabilitatea financiară, calitatea serviciilor oferite).

Se pot constitui noi municipii prin separarea unei părți a teritoriului unei/unor altei/altor entități administrative doar dacă există motive permanente de interes public, legate de redistribuiții demografice interne, exploatarea minieră/prelucrare resurse, de înființarea de noi industrii, lucrări publice și altele.

Dosarul de schimbare a limitelor teritoriale ale unui municipiu necesită un volum documentar important (între altele, un proces-verbal care să justifice că modificările nu reduc solvabilitatea municipiilor afectate, un proiect de împărțire a bunurilor și utilităților publice, creditelor și oricăror alte drepturi și obligații, între primăria sau primăriile inițiale și cea nouă, modalitățile de soluționare a altor probleme etc.).

De asemenea, necesită audierea reprezentanților municipiilor în cauză și avizul Consiliului de Stat sau al organului consultativ superior al Consiliilor Guvernului Comunităților Autonome (dacă este cazul) precum și un raport al administrației care exercită supravegherea financiară. Concomitent cu solicitarea acestui aviz, va fi sesizată Administrația Generală a Statului. În *Carta Autonomiei Locale* se precizează că „Pentru orice modificare a limitelor teritoriale locale, comunitățile afectate trebuie consultate în prealabil, dacă este cazul, prin intermediul unui referendum - oriunde permite legea”.

În toate dosarele de modificare a limitelor municipale, decizia definitivă se va lua prin hotărâre aprobată de Consiliul de conducere al comunității autonome corespunzătoare. Modificarea limitelor municipale necesită votul favorabil al majorității absolute în fiecare Consiliu Local (jumătate plus unu din numărul legal al membrilor).

În hotărârile definitive trebuie să se menționeze denumirea noii municipalități, nucleul urban, precum și noile limite municipale.

Indiferent de populația lor, municipiile învecinate din cadrul aceleiași provincii pot conveni fuziunea prin intermediul unui acord de fuziune, fără a aduce atingere procedurii prevăzute de reglementările regionale. Acordul de fuziune trebuie aprobat cu majoritatea simplă a fiecărei ședințe plenare a Municipiilor comasate.

Fuziunea presupune integrarea teritorial-administrativă, demografică, organizatorică, economică (noul municipiu se subrogă în toate drepturile și obligațiile municipiilor anterioare). În ceea ce privește organul de conducere al noului municipiu rezultat, acesta va fi constituit temporar din suma consilierilor municipiilor comasate.

Consiliile Provinciale sau entitățile echivalente, în colaborare cu Comunitatea Autonomă, vor coordona și supraveghea integrarea serviciilor rezultate din procesul de fuziune. Noul municipiu rezultat în urma fuziunii nu poate fi segregat până la trecerea a zece ani de la adoptarea acordului de fuziune.

Critici privind procesul de reconfigurare teritorială din Spania

Institutul Național de Statistică arată că Spania avea (la date de 1 ianuarie 2021) un număr de 8.131 de municipii, dintre care 61,5% aveau mai puțin de 1.000 de locuitori și aproape 17% mai puțin de 100 de locuitori. Analizii consideră că aspectul acesta este unul tipic spaniol - descris și ca „minimunicipalism” sau „inframunicipalism” endemic.

Spre deosebire de ceea ce s-a întâmplat în majoritatea țărilor europene începând cu anii '60, tendința în Spania a fost de segregare / separare; astfel, numărul administrațiilor locale a crescut ușor în ultimii 40 de ani (după revenirea la regimul democratic). Deși în ultimele decenii au fost făcute diverse încercări de a încuraja fuziunile municipale, toate au eșuat. Explicația acestui eșec constă în rolul proeminent al factorului de identitate locală, tipic municipalităților spaniole: posibilele beneficii derivate din fuziune nu compensează populația pentru pierderea identității locale⁹.

Cea mai recentă dintre aceste încercări de a promova fuziunea municipiilor s-a produs în cadrul reformei generale a regimului local (din 2013) care a schimbat procedura de modificare a limitelor municipiilor. În expunerea de motive a legii, se precizează că se urmărește promovarea comasării municipiilor „întrucât aceasta contribuie la raționalizarea structurală și la depășirea atomizării hărții municipale”. Legea prevede acordarea unor stimulente economice de încurajare a fuziunii care se referă la municipii care nu sunt capitale de provincie sau de Comunitate Autonomă și care nu au o populație legală egală sau mai mare de 75.000 de locuitori (art. 13.4 LBRL).

În acest scop, Legea reglementează noi tipuri de acorduri în care cel puțin una dintre părți este o entitate locală și, printre aceste acorduri locale, sunt incluse și „acordurile de fuziune” voluntară între municipalități (art. 13.4 LBRL), pe lângă reglementarea fuziunii obligatorii sau imperative - pentru cazurile de nerespectare a obligațiilor municipale în materie bugetară. Acordul de fuziune voluntară are particularitatea de a necesita, după cum s-a precizat, doar votul unei majorități simple (în plenul municipal -art. 13.6 LBRL),

⁹ <https://www.idluam.org/blog/fusion-de-municipios-y-lucha-contra-la-despoblacion-a-proposito-del-caso-de-don-benito-y-villanueva-de-la-serena/>

Printre beneficiile luate în calcul de legiuitor: posibilitatea majorării finanțării (municipalității rezultate din comasare), prioritizarea în alocarea subvențiilor care privesc cooperarea locală, derogarea provizorie de la unele obligații privind extinderea serviciilor municipale relevante (serviciile publice relevante pentru calitatea vieții includ unele servicii supra-locale esențiale - cum ar fi educația și sănătatea sau serviciile sociale etc)..

Multe dintre municipalitățile spaniole, în special cele mai mici, sunt dificil de gestionat din punct de vedere demografic (raportat la numărul populației serviciile sociale / municipale devin nesustenabile sau pun municipalitățile în situația de a nu putea furniza servicii sau să furnizeze servicii de slabă calitate). Tendința de depopulare nu este o problemă de dată recentă. Datele statistice arată că o bună parte din municipalitățile din Spania au pierdut populație în ultimul deceniu, fiind afectate nu doar municipalitățile mici ci și zonele semiurbane și orașele intermediare, în beneficiul marilor orașe (care constituie nuclee atractive socio-economic și cultural).

BIBLIOGRAFIE

<https://www.coe.int/en/web/congress/-/local-and-regional-democracy-in-italy?inheritRedirect=true>
<http://store.ectap.ro/articole/38.pdf>
<https://d-nb.info/1218042095/34>
<http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/Proiecte/Incheiate/Proiect%20cos%20SMIS%2032582/Materiale/Analiza2.pdf>
http://esrap.geo.uni.lodz.pl/uploads/publications/articles/v28n1/13_Kociuba.pdf

ITALIA

<https://images.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/06/vesperinigi.pdf>
<https://www.congress-monitoring.eu/en/3-pays.html>
<https://rm.coe.int/explanatory-memorandum-on-local-and-regional-democracy-in-croatiainsti/1680718a00>
<https://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/viewFile/10/8>
<https://www.coe.int/en/web/congress/-/local-and-regional-democracy-in-italy?inheritRedirect=true>
<https://www.congress-monitoring.eu/en/3-pays.html>

GRECIA

https://www.oecd-ilibrary.org/sites/d8b50ff8-en/index.html?itemId=/content/component/d8b50ff8-enfile:///C:/Users/anymary.jula/Downloads/Governance_in_local_government_organizations_and_t.pdf
Law 3463/2006. Retrieved from
https://www.et.gr/api/DownloadFeksApi/?fek_pdf=20060100114
Law 3852/2010 —New Architecture of Local Government and Decentralized Administration — Kallikrates Programll. Retrieved from
https://www.yves.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/nomos_kallikrati_9_6_2010.pdf
Law 3871/2010. Retrieved from
https://www.et.gr/api/DownloadFeksApi/?fek_pdf=2010010014
Law 4071/2012. Retrieved from
https://www.et.gr/api/DownloadFeksApi/?fek_pdf=20120100085
Law 4270/2014. Retrieved from
<http://www.et.gr/docs-nph/search/pdfViewerForm.html?args=5C7QrtC22wEc63YDhn5AeXdtvSoClrL86BYA0d1yFht5MXD0LzQTLWPU9yLzB8V68knBzLCmTXKaO6fpVZ6Lx9hLslJUqeiQrZlImNUlscOMwiGr9mFEjSP82vaMH84uw9uA46nrIHck>

Law 4325/2015. Retrieved from

https://www.et.gr/api/DownloadFeksApi/?fek_pdf=20150100047

Law 4555/2018. Retrieved from

https://www.et.gr/api/DownloadFeksApi/?fek_pdf=20180100133

Law 4600/2019. Retrieved from

https://www.et.gr/api/DownloadFeksApi/?fek_pdf=20190100043

Law 4623/2019. Retrieved from

http://www.et.gr/docs-nph/search/pdfViewerForm.html?args=5C7QrtC22wFqnM3eAbJzrXdtvSoClrL8SzKdMKJot955MXD0LzQTLWPU9yLzB8V68knBzLCmTXKaO6fpVZ6Lx3UnKI3nP8NxdnJ5r9cmWyJWelDvWS_18kAEhATUkJb0x1LldQ163nV9K--td6SluVqsEss2eSalS82

Bx6Fvy3NAmZrlb4nm1H1p7XjCQdg

<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/d8b50ff8-en/index.html?itemId=/content/component/d8b50ff8-en>

POLONIA

<https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-poland-monitoring-committee-rapporteur/1680939003>

<http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2650>

http://esrap.geo.uni.lodz.pl/uploads/publications/articles/v28n1/13_Kociuba.pdf

<https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-poland-monitoring-committee-rapporteur/1680939003>

<https://www.mdpi.com/2073-445X/9/11/461/htm>

<https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamation/168076cf16>

<https://www.sng-wofi.org/country-profiles/poland.html>

SPANIA

<https://www.cairn.info/revue-titre-vii-2022-2-page-94.htm>

http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas/parrafo/Boletin_Estadis_Personal/BE_ENE2013.pdf

<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas>

http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13756

http://politica.elpais.com/politica/2013/06/18/actualidad/1371587980_147866.html

http://politica.elpais.com/politica/2013/02/23/actualidad/1361635036_408259.html

<https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12887.pdf>

<https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia3.pdf>

<https://vlex.es/vid/tipos-fusiones-municipios-586544922>

<https://vlex.es/vid/planteamiento-reforma-minimos-pretende-586544894>

<https://vlex.es/source/analisis-repercusiones-reforma-local-organizacion-competencias-servicios-entidades-locales-12943>
https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/igpde-editions-publications/revuesGestionPublique/IGPDE Reactive Espagne decembre 2013 janvier 2014.pdf?v=1671100209
<https://vlex.es/vid/tipos-fusiones-municipios-586544922>
<https://archivodeinalbis.blogspot.com/2021/10/el-proceso-de-fusion-de-municipios.html>
<https://www.cairn.info/revue-titre-vii-2022-2-page-94.htm>
http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas/parrafo/Boletin_Estadis_Personal/BE_ENE2013.pdf
<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas>
http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13756
http://politica.elpais.com/politica/2013/06/18/actualidad/1371587980_147866.html
http://politica.elpais.com/politica/2013/02/23/actualidad/1361635036_408259.html
<https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12887.pdf>
<https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/Guia3.pdf>