

**ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACION
LOCAL DE NAVARRA. Una reforma necesaria.**

ESTEBAN MORRAS ANDRES
(Federación Navarra de Municipios y Concejos)

INDICE

	Págs.
0. INTRODUCCION	
1. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL ACTUAL	
1.1. Entidades Locales Existentes	289
1.1.1. Entidades Territoriales	289
1.1.2. Otras Entidades Locales	290
1.2. Análisis de su funcionamiento	291
1.2.1. Ayuntamientos Simples	291
1.2.2. Ayuntamientos Compuestos	292
1.2.3. Concejos	293
1.2.4. Entidades Supramunicipales	294
1.3. Resumen de la problemática enunciada	294
2. EL MARCO JURIDICO Y LAS ALTERNATIVAS EXISTENTES	
2.1. La Ley 7/85 Reguladora de las Bases del Régimen Local	295
2.1.1. Comarcas y áreas metropolitanas	295
2.1.2. Fusión de Municipios	297
2.2. Las competencias privativas de Navarra en materia de organización de la estructura institucional local	297
2.2.1. Mancomunidades	297
2.2.2. Entidades tradicionales	298
3. PRINCIPIOS BASICOS DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION LOCAL DE NAVARRA	
3.1. Asignación del nivel competencia1 de la Admon. Local . .	299
3.2. Respeto a la actual estructura institucional	300
3.3. Articulación de un segundo nivel de admon. local	302

INTRODUCCION

La reforma de las instituciones locales de Navarra, a fin de que éstas puedan responder mejor a las necesidades que su sociedad plantea en estos finales del siglo XX, es uno de los grandes temas pendientes de la Comunidad Foral tras la aprobación de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA).

Desde la responsabilidad profesional que he de desarrollar en la Federación Navarra de Municipios y Concejos, trataré en el siguiente artículo de aportar algunas reflexiones válidas para abordar esta complicada cuestión.

1. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL ACTUAL.

1.1. Entidades locales Existentes

1.1.1. Entidades Territoriales

Existen en Navarra, un total de 265 Ayuntamientos, de los cuales 62 tienen el carácter de Compuestos y agrupan en su seno un total de 475 Concejos.

De esta estructura institucional básica, unos ochenta Ayuntamientos tienen menos de 200 habitantes y 250 Concejos no rebasan siquiera los 50 habitantes de derecho.

Tanto los Ayuntamientos Simples como los Compuestos y los Concejos, tienen el carácter de Entidades Locales Territoriales, debido a las particularidades propias del régimen Foral. En el régimen común, únicamente los Municipios, las Provincias y las Islas, tienen dicho carácter a tenor del art. 3 de la Ley 7/85 Reguladora de las Bases del Régimen Local.

—Los Municipios simples tienen casi idénticas características que los del régimen común, poseen una organización política representativa de la po-

blación que agrupan, ejercen una serie de competencias y prestan unos servicios determinados por la ley dentro de un territorio concreto al que se denomina término municipal.

—Los Municipios compuestos, integran a su vez los mismos elementos antes citados, con la particularidad de que la organización política y administrativa existe a nivel de cada Concejo. El ámbito competencial propio de los municipios se reparte entre todo el Ayuntamiento Compuesto y sus Concejos, a los que la Compilación Foral, reconoce personalidad jurídica, y tanto el territorio como la población pertenecen a estos últimos y por agregación al municipio compuesto.

1.1.2. Otras Entidades Locales

Dentro de la variedad y riqueza institucional de Navarra, existen diversas Entidades Locales que pasamos a analizar someramente:

—Merindades Históricas. Reconocidas en el Amejoramiento como una especie de subdivisión territorial de Navarra o agrupación de sus municipios, carecen en la actualidad de organización política y de ámbito competencial, excepción hecha de Olite que está desarrollando alguna iniciativa a este respecto. De las cinco, existentes, las de Tudela, Olite y Estella pueden ser las más similares a una Comarca planteada como un ámbito natural o funcional idóneo para la prestación de determinados servicios o el ejercicio de determinadas competencias públicas. Las de Pamplona y Sangüesa se alejan sustancialmente de ese concepto.

—Mancomunidades. Se dan en todas las variables que de las mismas contempla el RAMN. En los últimos tiempos han surgido con una gran fuerza las Mancomunidades de planificación general para la gestión del ciclo integral del agua, que en estos momentos prestan servicio a más de la mitad de la población navarra. Tradicionalmente existían las de caza, hierbas, pastos etc... que buscaban la configuración de un ámbito más idóneo para obtener un mayor aprovechamiento de estos recursos.

—Juntas de Aprovechamiento. Bardenas Reales, Aezkoa, Salazar, Roncal, Santiago de Lóquiz son algunas de estas Juntas, no idénticas entre sí, pero con ciertas similitudes. Arraigadas profundamente en la tradición institucional foral, ejercen funciones muy escasas, relacionadas con la gestión del patrimonio y frecuentemente se plantean conflictos en su seno. Tiene recursos propios provenientes de sus aprovechamientos patrimoniales.

—Otras Entidades. Además del peculiar modelo de Baztán fórmula, intermedia entre el Ayuntamiento simple y el compuesto, existen otras agrupaciones o zonificaciones de diversa naturaleza jurídica tales como las agrupaciones para servirse de un mismo Secretario, los partidos médicos y farmacéuticos que van a quedar sustituidos por las zonas básicas de salud, las Juntas de distrito de las Concentraciones Escolares etc... en general responden a procesos planificadores sectoriales, impuestos de forma homogénea a todo o parte, del territorio de la Comunidad Foral en diferentes etapas.

1.2. Análisis de su funcionamiento.

1.2.1. Ayuntamientos Simples

Su consolidación institucional, así como su representatividad con respecto a una colectividad de intereses diferenciados está fuera de toda duda. Por otra parte su organización y funcionamiento determinados por la ley, están plenamente asumidos.

Independientemente de los problemas genéricos que puedan afectar a toda la Administración Local, como factores específicos que atañen a estas instituciones y a su ámbito de actuación puede destacarse los siguientes:

—Gran parte de los Ayuntamientos simples, 140 de un total de 204, tienen menos de 1.000 habitantes. El problema generalizado en los mismos es la insuficiencia de medios humanos, técnicos y económicos para prestar adecuadamente algunos servicios públicos de su competencia.

Las carencias más notables se observan en los siguientes apartados integrantes todos ellos, de su ámbito competencial que queda definido en el RAMN y la Ley 7/85 de Bases del Régimen Local:

- Control y disciplina urbanística. Si bien muchos de ellos cuentan con planeamiento, estas funciones no se ejercen en absoluto, no hay ningún profesional dedicado a ellas. Se está planteando el ejercicio de esta competencia por parte del Gobierno de Navarra, previa delegación.

- Protección del medio ambiente. No se realizan acciones sistemáticas, aunque va aumentando la conciencia en esta materia.

- Defensa de usuarios y consumidores.

- Tampoco existe servicio alguno en ningún Ayuntamiento de este corte de población.

- Servicios Sociales de promoción y reinserción social. Uno sólo de los 140, tiene implantados transitoriamente servicios sociales de base, con personal específico para ello.

- Ciclo integral del agua. Existen enormes carencias en materia de saneamiento y depuración de aguas residuales, control y análisis de abastecimiento, no hay programas de mantenimiento de instalaciones, la gestión financiera y su política tarifaria no posibilitan la reposición de inversiones, y se produce en general un funcionamiento sistemáticamente deficitario de los servicios.

- Tratamiento de residuos. En muchos núcleos ni siquiera existe recogida domiciliaria, el tratamiento de los residuos no se realiza en ninguno de ellos.

- Actividades o instalaciones culturales y deportivas, ocupación del tiempo libre. Tampoco en este apartado existe un sólo profesional que se dedique al mismo. Hay ciertas instalaciones, normalmente mal dimensionadas y deficientemente mantenidas.

Junto a estas carencias en materia de prestación de servicios, provocadas por la no idoneidad del ámbito de los mismos, que no permite poner en funcionamiento ni las mínimas unidades operativas en cada supuesto, existe una deficiente gestión en materia fiscal, económica y contable que dificulta la existencia de bancos de datos a nivel de la Comunidad Foral y pone en peligro la adecuada gestión y control del dinero público y la conservación del propio patrimonio municipal.

En materia de gestión fiscal, se carece totalmente de medios para la inspección y es muy deficiente la gestión tributaria en vía de apremio. No existen inventarios de bienes ni gestión económica del Presupuesto, faltando éste en ocasiones.

— Los ayuntamientos de tipo medio. Situados entre los mil y los cinco mil habitantes se sitúan preferentemente en la zona de la Ribera. Tienen bajo su jurisdicción un ámbito territorial y una población algo más funcional que los anteriores, pero también insuficiente en muchos supuestos. Se repiten en general muchas de las carencias antes enunciadas, aunque con menos intensidad.

— Ayuntamientos de más de 5.000 habitantes. Existen 12 en Navarra y el volumen de servicios que prestan es sensiblemente mayor al de los pequeños municipios. Aparecen dotaciones del tipo de Conservatorios, Casas de Cultura, control urbanístico y sanitario etc...

En aquellos municipios que actúan como cabecera de comarca y sobre todo en el Municipio de Pamplona, se producen graves desajustes por la división administrativa artificial, de un entorno urbano compacto y continuo. En general, los ciudadanos del Municipio cabecera aportan exclusivamente la financiación de muchos servicios que son utilizados por los conciudadanos de sus Municipios vecinos.

1.2.2. Ayuntamientos Compuestos.

En resumen, su problemática particular, podría centrarse en los siguientes aspectos:

— Total falta de coherencia entre el escaso ámbito competencial que tienen asignado, los medios a su disposición y los recursos financieros. Se dan supuestos de duplicidad de competencias en una misma materia y la distribución interna de recursos plantea constantes desequilibrios financieros.

— La función de la Secretaría, se duplica en la mayor parte de los casos ya que existen junto al Secretario del Ayuntamiento, Secretarios en los Concejos. Hay una mayor burocracia en el conjunto Ayuntamiento Compuesto más Concejo.

— El problema que actualmente es de una mayor gravedad y que provoca muchos de los otros enunciados aquí es la desconexión entre los órganos de dirección política del Ayuntamiento y los de sus Concejos. Los procesos de elección independientes provocan una duplicidad de responsabilidades polí-

ticas en un mismo nivel de administración. El resultado es una desconexión total y el continuo planteamiento de una dinámica de intereses contrapuestos y divergentes, aspecto este de singular gravedad si se tiene en cuenta que ambas instituciones actúan sobre una realidad física y humana común.

— Aquellos Concejos, normalmente de nueva creación, que pertenecen a un Ayuntamiento Compuesto sin vocación de tal (Cáseda, Sangüesa, Carcastillo ,...) sufren problemas graves de representación en el Centro de toma de decisiones, que en ocasiones deriva en una deficiente prestación de los servicios.

— Otro tipo de Ayuntamientos compuestos poseen territorio y bienes propios y se dedican fundamentalmente a realizar transferencias a favor de los Concejos.

En general, puede concluirse que el Ayuntamiento compuesto es una estructura superpuesta al Concejo para un mismo nivel de administración y que al tener bajo su jurisdicción un ámbito funcional muy reducido en la mayor parte de los casos, no se ha podido utilizar para la prestación de muchos servicios que podrían ser comunes.

1.2.3. *Concejos*

La problemática aquí es enormemente variada, los Concejos se configuran como Entidades Locales Territoriales y ejercen la mayor parte de las competencias y servicios municipales. Sus recursos están rígidamente delimitados por la reglamentación de la Haciendas Locales, sin que sus rendimientos se adecúen a su nivel competencial.

Doscientos cincuenta Concejos de los 475 existentes, tienen menos de 500 habitantes. Dicho tamaño no les permite sostener una estructura mínima de recursos humanos o materiales. Económicamente la situación presenta grandes diferencias de unos a otros Concejos en función de su muy diversa riqueza patrimonial. Situados estos en la zona media de Navarra, muchos de ellos poseen abundantes aprovechamientos forestales y comunales.

Junto a estos Concejos rurales existen ocho Concejos urbanos de más de 1.000 habitantes, que se enfrentan a graves problemas derivados de su rápido crecimiento en los últimos años, que ha generado una carencia de servicios básicos y por otra parte una escasez de recursos al no tener casi patrimonio comunal.

En definitiva los Concejos se encuentran con todos los problemas y carencias de los Ayuntamientos ya que ejercen casi todas sus funciones, y con problemas organizativos adicionales (sobre todo en los inferiores a 250 habitantes que funcionan en Concejo abierto) además de una estructura superpuesta de una forma poco coherente, no coordinada y excesivamente rígida, que es el Ayuntamiento Compuesto.

1.2.4. Entidades Supramunicipales

El nivel supramunicipal ha existido históricamente en Navarra y adquiere ya una dimensión creciente en los tiempos actuales.

Como quedaba señalado con anterioridad, existen varios tipos de Entidades supramunicipales, de las que señalamos a continuación algún rasgo sobre su problemática.

— Entidades Históricas.

Por su ámbito y riqueza patrimonial, podían haber sido potenciadas como instrumentos eficaces para realizar una acción sobre ámbitos territoriales importantes. No obstante, las limitaciones del marco legal entre otras causas, han provocado el que estas Entidades se hayan limitado a realizar el aprovechamiento del patrimonio y repartir sus beneficios con más o menos consenso entre los Ayuntamientos integrantes.

Las Juntas de los Valles pirenaicos especialmente, podrían asumir más competencias, imitando el proceso que se está dando en todo el Pirineo de España, en el que los valles tratan de recuperar sus viejas instituciones y sus peculiaridades organizativas, en Navarra nunca perdidas, merced al régimen Foral.

Mención aparte, merece el Noble Valle y Universidad del Baztán que en definitiva se trata de un Ayuntamiento simple con un instrumento de participación de los distintos núcleos de población en la toma de las grandes decisiones que afectan a toda la Comunidad Baztanesa. En los últimos tiempos su vida institucional ha sido polémica, pero no obstante, este hecho demuestra que están vivas sus instituciones, hecho refrendado por el aumento de participación popular de las últimas elecciones de jurados.

-Mancomunidades de Servicios.

Las de agua abastecen ya a más de la mitad de la población de Navarra. Están dándose pasos para la creación de Mancomunidades que gestionen la recogida y tratamiento de basuras, surgiendo estas iniciativas tanto de las Entidades Locales afectadas como del Gobierno de Navarra.

Igualmente se han creado otras Mancomunidades para la prestación de servicios conjuntos de Secretaría y otros Servicios Administrativos. Existen por último, otro tipo de Mancomunidades de caza y aprovechamientos comunales, que tiene escasa importancia y que en realidad suplen objetivos que podrían cubrirse por empleo de la técnica del convenio entre administraciones.

1.3. Resumen de la problemática enunciada.

Brevemente podría hacerse de la siguiente manera:

— El ámbito territorial y humano que abarcan las actuales Entidades Locales de Navarra, no permite prestar con la debida efectividad, eficacia y efi-

ciencia la mayor parte de los servicios públicos y competencias asignados a este nivel de administración.

— Se está configurando un segundo nivel de administración local, atendiendo al desarrollo de políticas sectoriales que tratan de superar las carencias enunciadas en el apartado anterior. No obstante este proceso se está produciendo de una forma totalmente desorganizada y que en absoluto responde a un proceso previo y debidamente planificado.

2. EL MARCO JURIDICO Y LAS ALTERNATIVAS EXISTENTES

2.1. La Ley 7/85 Reguladora de las Bases del Régimen Local.

De conformidad con el art. 46, 1.b) de la LORAFNA, corresponden a Navarra las competencias y facultades que siendo compatibles con las que ya ostenta en virtud de su régimen Foral, pueden corresponder a las comunidades Autónomas o las Provincias, conforme a la legislación básica del Estado.

Dentro de esta nueva línea de integración competencial de la Comunidad Foral, la Ley 7/85 crea un nuevo tipo de Entidad Local que es la Comarca, apoyándose en el art. 141. apartado 3 de la Constitución que establece la posibilidad de creación de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.

2.1.1. Comarcas y Areas Metropolitanas

Se enuncian a continuación algunas de las características esenciales de este nuevo tipo de Entidad Local:

Se define la Comarca como una agrupación de municipios, cuyas características determinan intereses comunes precisados de una gestión propia o que demandan las prestaciones de servicios de dicho ámbito.

Tienen carácter de Entidades Locales no territoriales y pueden ser instituidas por la Comunidad Foral.

— La Ley Foral que las regule y que debería ser la Ley de Administración Local, debe concretar la atribución a las comarcas de todas o algunas de las siguientes potestades:

- Reglamentación y autoorganización
- Programación y planificación.
- Expropiatoria de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- Presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.
- Ejecución forzosa de sus actos y sancionadora.
- De revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
- Inembargabilidad de sus bienes y demás derechos y prestaciones correspondientes a la Hacienda Pública.

Todo este ámbito de potestades que es posible atribuir a las Comarcas, en función del art. 4.º apartado 2. de la Ley 7/85, configuran a éstas como auténticas Administraciones Públicas integrantes del conjunto del Estado en sentido amplio, e incardinadas en el nivel administrativo local.

La iniciativa para su creación, puede partir también de los propios Municipios interesados y no pueden crearse en todo caso, cuando a ello se opongan las 2/5 partes de los Municipios integrantes que representen al menos la mitad del censo electoral.

Ahora bien, para que pueda ejercerse esta iniciativa es necesario que exista el marco jurídico que posibilite su creación, aspecto éste que ha de venir dado por la Ley Foral de Administración Local antes citada.

La Ley que cree la Comarca definirá su ámbito territorial y competencial, la composición y funcionamiento de sus órganos de Gobierno que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen y sus recursos económicos. Queda suprimida por tanto la posibilidad de elección directa por los vecinos de las autoridades Comarcales, evitándose de esta forma la existencia de una dirección política fuerte al frente de la Comarca.

— Merece una mención especial el apartado 4.º del art. 42 al que nos estamos refiriendo y que establece que «la creación de las Comarcas no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el art. 26, ni privar a los mismo de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2. del artículo 25.

Una correcta interpretación de este precepto, hace estimar que la titularidad de las competencias para la prestación de los servicios sigue ostentándola el Municipio, aunque pueda delegar el ejercicio de la misma en la Comarca, en los términos que en cada caso se establezcan. De otra forma, no se explica el propio contenido del art. 26 referido cuando establece que los Municipios por sí o *asociados* deberán prestar los servicios enumerados.

En cuanto a la imposibilidad de que la creación de la Comarca prive a los Municipios integrantes de toda intervención en cada una de las materias citadas en el art. 25, es un supuesto que en principio se presenta como imposible. Si la Comarca surge de la agrupación de los Municipios, es a través de ésta como se produce la intervención de los mismos en las materias de su competencia. Este supuesto unido al hecho de que los órganos comarcales han de ser representativos de los Ayuntamientos que agrupen, puede llevarnos a la solución de que dando cabida en los órganos Comarcales a todas las Entidades Territoriales básicas que la integran, queda cumplido el mandato legal.

— Fenómeno aparte de la Comarca, pero de características similares es el Area-Metropolitana.

Los factores diferenciales vendrían definidos por las características de las Entidades a agruparse, que deben ser grandes aglomeraciones urbanas, un procedimiento más complejo para su creación, un ámbito competencial

más ceñido a la planificación y coordinación de la prestación de servicios que a la gestión directa de éstos, y la posibilidad de que se establezca una elección en primer grado de sus órganos políticos, forzando quizás la interpretación del texto legal. En Navarra sólo podría plantearse la figura del Area Metropolitana en el continuo urbano de la Comarca de Pamplona.

2.1.2. Fusión de Municipios.

El art. 46 del R.A.M.N. establece que la alteración de los municipios por agregación, segregación o fusión, se regirá por la legislación general. La intervención de la Diputación se refiere únicamente a las consecuencias que pudieran producir los procesos citados sobre el patrimonio de las Entidades.

Por otra parte, la Diputación Foral, en acuerdo de 9 de Enero de 1929, declaraba su competencia para crear Concejos, dentro de un Municipio.

La ley 7/85, viene a simplificar el régimen anterior, aumentando la competencia de Navarra en esta materia, al atribuir en su art. 13 alas Comunidades Autónomas la competencia para regular las cuestiones de creación, supresión, modificación y fusión de municipios. El Estado se reserva únicamente la posibilidad de ejercer una acción de fomento en relación con las fusiones de municipios que tengan por finalidad mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales.

2.2. Las competencias privativas de Navarra en materia de organización de la estructura institucional local.

Además de las consideraciones efectuadas en el apartado anterior en relación con las Comarcas, Areas Metropolitanas y la fusión de municipios, Navarra tiene competencias exclusivas en materia de regulación de la Estructura Institucional de su Administración Local. Dentro de las mismas podríamos citar las siguientes:

2.2.1. Mancomunidades

De conformidad con la Base 13 de Real Decreto Ley de 4 de Noviembre de 1925, Navarra tiene facultades para regular los aspectos referentes a las Mancomunidades forzosas que se establezcan para la prestación de servicios municipales.

Ahora bien, el capítulo V del Título I del RAMN, no sólo regula dichas Mancomunidades forzosas, sino también las voluntarias, las tradicionales, las de planificación general y las agrupaciones de competencia mixta o interadministrativa.

Cabe preguntarse, por tanto, si Navarra tiene también competencia exclusiva para regular estos otros tipos de Mancomunidades. La respuesta la podemos obtener en el art. 46 de la LORAFNA, al establecer, dicho precepto, que Navarra ostenta las facultades que le corresponden en virtud de la

Ley Paccionada, el Real Decreto Ley de 4 de Noviembre de 1925 y Disposiciones Complementarias, entre las cuales, la principal es el RAMN. La conclusión es por tanto, que Navarra tiene competencia exclusiva para regular todos los aspectos que puedan referirse a las Mancomunidades, ya que a través del RAMN y al amparo de éste ha ejercido esta facultad, con anterioridad a la aprobación de la LORAFNA.

Este circunloquio queda perfectamente cerrado con la Disposición Adicional tercera de la Ley 7/85, que establece el carácter subsidiario y supletorio de dicho cuerpo legal, en relación con la regulación de aquellas materias que sean competencia de Navarra.

2.2.2. *Entidades tradicionales*

Bajo este epígrafe puede recogerse el Noble Valle y Universidad de Baztán, las Juntas Generales de Roncal y Salazar, Santiago de Loquiz, la Junta de Bardenas etc. son Entidades sobre las cuales Navarra tiene plenas competencias para su regulación. Si se hubiese de hacer un esfuerzo simplificador de estas Entidades a efectos de su inclusión en una sola categoría, cabría enunciarlas dentro del tipo genérico de Mancomunidades, con lo que serían de aplicación la tesis expuestas en el apartado anterior.

Mención aparte, merecen en este apartado las Merindades, citadas de «pasada», en el artículo 4 de la LORAFNA, como comprensivas de los municipios que las integran, constituyen una de las cuestiones pendientes o abiertas del Régimen Foral.

La Ley Foral de Administración Local, podría perfectamente dotarlas de contenido, constituyéndolas en agrupaciones de Municipios con rasgos similares a las Comarcas de la Ley 7/85 o a las Mancomunidades. No obstante, para que esto fuera realizable, sería necesario modificar el número y las dimensiones de las actuales Merindades, con lo cual éstas perderían su carácter «histórico» y podría abrirse un agrio e inútil debate en el seno de la Comunidad Foral.

De las cinco existentes, que nunca han operado en la práctica como Entes canalizadores de una cooperación intermunicipal, únicamente las de Olite, Tudela y Estella, podrían subsumirse en un proceso racional de división del territorio, orientado en base a criterios de accesibilidad, homogeneidad y polaridad que posibiliten una mejora de la gestión pública.

3. PRINCIPIOS BASICOS DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION LOCAL DE NAVARRA

Puestas de manifiesto, aunque de forma breve, las deficiencias de funcionamiento del sistema actual, y algunas de las posibilidades del marco jurídico, gran parte de las cuales deben concretarse en la Ley Foral de Administración Local, es importante hacer algunas reflexiones sobre los principios

básicos que han de inspirar la reforma del sistema. Se describen a continuación algunos de ellos.

3.1. Asignación del nivel competencial de la Administración Local

La adaptación del Régimen Foral al nuevo marco constitucional, se ha producido de una forma relativamente fácil en cuanto a las Instituciones Forales. El tema pendiente, que de alguna manera quiere comenzar a resolver la Ley Foral sobre el Control de legalidad y del interés general de las actuaciones de las Entidades Locales, es configurar un nivel de administración local realmente autónomo a fin de dar cumplimiento al propio art. 46 de la LORAFNA.

El Tribunal Constitucional ha declarado con rotundidad en su sentencia de 2 de Febrero de 1981, que la integridad competencial es uno de los elementos básicos que configuran la autonomía de las Entidades Locales. Si a tenor del Amejoramiento, los Municipios navarros deben gozar como mínimo de la autonomía que, con carácter general, se reconozca a los demás Municipios de la Nación, esto quiere decir que en modo alguno los Municipios navarros, podrán tener menos competencias que los del resto de la Nación.

En consecuencia con ello, la Ley Foral de Administración Local deberá garantizar el que los Ayuntamientos ejerzan competencias en todas las materias enumeradas en el art. 25 de la Ley 7/85 y puedan prestar los servicios mínimos citados en el artículo siguiente.

Otro problema difícil que se presenta ante esta cuestión, es tratar de armonizar las leyes sectoriales que puedan atribuir competencias al nivel municipal, con la Ley Foral sobre Administración Local. Dada la coherencia que debe producirse entre la asignación de competencias y recursos que puedan afectar a las Entidades Locales y por otra parte la necesidad de estructurar el Municipio en torno a un núcleo competencial mínimo que garantice su existencia, la Ley genérica, debería definir con precisión el alcance y contenido del núcleo competencial mínimo y común a todos los Municipios. Las leyes sectoriales que pudieran concretar competencias a favor de los Municipios, deberían hacerlo con una técnica y unos principios similares a los de la delegación competencial tal y como se define en los artículos 7, apartado 2., 22 apartado g) y 27 de la Ley 7/85 y podrían incluso escalar los niveles competenciales variables en función de su capacidad de gestión.

En definitiva, la complejidad y dinamismo que debe tener una administración pública moderna, sobre todo si no quiere interferir negativamente en el desarrollo socio-económico de su territorio y su población, hace necesario el que la distribución competencial que en definitiva de cara al ciudadano, es un problema de buena organización interna, se haga de una forma descentralizada, sencilla y flexible que permita encontrar la mejor respuesta a cada necesidad concreta.

Por otra parte, si los principios enunciados en el párrafo anterior, se han de tener en cuenta entre dos niveles de administración autónomos entre sí y

con niveles de elección y de responsabilidad política distinta como lo son la Foral y la Local, la flexibilidad ha de ser total entre los niveles primero y segundo en que ha de quedar conformada la Administración Local.

Los únicos esquemas rígidos que pueden caber a la hora de distribuir competencias entre estos dos niveles, son los que tengan por objeto garantizar una mínima estabilidad y operatividad al segundo nivel de administración.

Sobre la base de que la mejor forma de garantizar la bondad de las decisiones, es que las adopten aquellos que han de verse afectados por las mismas, la descentralización de la gestión de la Administración Foral, puede realizarse utilizando la técnica antes citada de la delegación de competencias a favor del primer o segundo nivel de Administración Local, según los casos. Enunciada correctamente dicha técnica en la Ley Foral, la delegación no supone una pérdida de poder, sino una desconcentración de la gestión que debe repercutir para que quede justificada, en una mejora de su efectividad y eficiencia.

El último gran principio que ha de tenerse en cuenta en la distribución competencial, es la ineludible necesidad de contar con unas directrices de ordenación territorial que den sentido al modelo que se defina. Dichas directrices deben garantizar el que se produzca un equilibrio entre población, actividades económicas, infraestructuras, equipamientos y servicios públicos y que se alcance un correcto aprovechamiento de los recursos naturales existentes, utilizándolos en la medida racional de las necesidades actuales y velando por su regeneración y conservación hacia el futuro.

En definitiva la ordenación territorial, ha de tender a cifrar unos objetivos comunes para que sean tenidos en cuenta en las actuaciones de todas las administraciones, que de una u otra forma afecten al territorio.

3.2. Respeto a la actual estructura institucional.

Luis Oroz habla en la presentación de su obra «Legislación administrativa de Navarra», sobre el amor que debemos profesar a Navarra y a sus venerables Instituciones los que en ella hemos tenido la honra de nacer.

Las Entidades Territoriales básicas en las que se divide Navarra y que son sus Ayuntamientos y Concejos, deben permanecer y respetarse por varias razones:

— La práctica totalidad de ellas se corresponden con núcleos de población diferenciados (Navarra tiene 740 Entidades Locales básicas y 930 núcleos de población). No puede discutirse que determinadas cuestiones relativas a la gestión pública, afectan exclusivamente a las personas que viven juntas en un núcleo de población y que únicamente éstas, a través de sus instancias representativas u otros cauces de formación de voluntades colectivas, deben adoptar las decisiones políticas sobre estas cuestiones.

Bien es cierto que cabría la creación de Entidades mayores y descentralizar la toma de ciertas decisiones. No obstante, si para ello se han de configurar instituciones descentralizadas, no se consigue el objetivo de reducción propuesto inicialmente.

— Corroboran las afirmaciones anteriores los hechos siguientes:

Inglaterra, Dinamarca, Suecia, Noruega, Austria y la República Federal de Alemania, se plantean procesos de reducción de su número de Municipios entre 1952 y 1974. Las valoraciones de estos procesos realizadas por estos países a través de un informe del Consejo de Europa es generalmente negativa. La falta de vinculación del ciudadano con la nueva estructura local, hace que desciendan los índices de participación política, económica, fiscal etc... y actualmente se están iniciando procesos de descentralización Institucional.

— Los Concejos Tutelados que en número de 58 existen en nuestra Comunidad Foral, han desaparecido en realidad, como Entidades políticas e institucionales. La nueva Ley debería prever el procedimiento de tutela pero actuando como Entidad sustitutoria del Concejo, su Ayuntamiento Compuesto y no la Diputación. La razón de esta reforma es clara, ya que tendrán siempre un conocimiento más cercano de la problemática del Valle sus propios habitantes antes que Diputación.

— La racionalización de las formas de asentamiento de la población en Navarra, es un objetivo a lograr tras un largo proceso que debe comenzarse ya. Las directrices urbanísticas y de ordenación del territorio, son las que han de enmarcar ese proceso en el que deben articularse un conjunto de medidas sectoriales en materia de transporte, vivienda, sanidad, desarrollo económico, educativas etc... La distribución de las Entidades administrativas, es únicamente un aspecto más de este proceso en el que poco se consigue con hacer desaparecer un Concejo o un Ayuntamiento pequeño, si las personas que lo componían, siguen habitando donde estaban, ya que sus necesidades de servicios no van a disminuir.

-Existe actualmente una carencia de información sobre la gestión pública local, que hace que cualquier decisión sobre el ámbito idóneo de los servicios, tenga que adoptarse casi exclusivamente por intuición.

En consecuencia con lo expuesto, la nueva Ley Foral de Administración Local deberá plantear los procesos de fusión o agrupación de Municipios y Concejos, únicamente en aquellos supuestos en los que la iniciativa surja de las propias Entidades Locales afectadas. De no darse este supuesto, únicamente por Ley Foral y en supuestos de hecho muy concretos podría realizarse de forma obligatoria.

No obstante, a través de los repartos de fondos con destino a Entidades Locales, debería potenciarse el que los ámbitos de gestión de los servicios fuesen los más racionales posibles, si bien se ha de tener en cuenta que pueden establecerse diferencias entre dichos ámbitos de gestión y los de adopción de determinadas decisiones sobre los servicios.

Con respecto a la creación de nuevos Municipios o Concejos, éstos deberían plantearse en todo caso sobre la base de núcleos de población claramente diferenciados y cuando se hayan agotado todas las posibilidades que la regulación local, ofrece en materia de descentralización y desconcentración.

3.3. Articulación de un segundo nivel de administración local.

Ha quedado comentado con anterioridad, el hecho de que la constitución de Entidades u organismos de segundo grado que agrupan en su seno Ayuntamientos o Concejos, se está produciendo en base a procesos de planificación sectoriales, carentes de toda coordinación entre sí.

Existen en la actualidad más de 100 Entidades de este tipo, con graves deficiencias de funcionamiento ya que la práctica totalidad de ellas carecen de un mínimo soporte estructural.

Hoy cualquier pueblo de Navarra puede pertenecer a cinco o más Entidades de ámbito supramunicipal, creadas para fines diferenciados y que no cuentan ninguna de ellas con los mismos componentes. Las dificultades que han de plantearse a medida que estas Entidades vayan tomando fuerza, para realizar una planificación del conjunto de actuaciones públicas que inciden sobre un mismo ciudadano, de forma tal que se obtenga el máximo rendimiento de las mismas, van a ser muy grandes.

La obtención de objetivos generales supone articular todas las medidas posibles en pos de la consecución de los mismos. Así por ejemplo lograr una mejora en las condiciones de vida de la juventud de una zona determinada, supondrá actuar con medidas de política educativa, cultural, deportiva, sanitaria, de asistencia social y de desarrollo económico. Si para cada uno de estos servicios tenemos Entidades de ámbito distinto es imposible que la gestión política sea una y coherente. Por otra parte, la dispersión de ámbitos, nunca creará la conciencia del ciudadano de pertenecer a un ámbito mayor que el propio del pueblo, en el que se le da satisfacción de forma eficiente a muchas de sus necesidades públicas.

En definitiva el sistema de división territorial a emplear debería contemplar el ámbito más funcional para cada uno de los servicios y competencias que han de prestarse o ejercerse a nivel local, y obtener por integración de todos ellos, un único ámbito para la prestación del conjunto de los mismos. No cabe duda, que en aras de racionalidad podrían plantearse excepciones a ese ámbito polivalente para servicios concretos, que bien podría obtenerse por agregación de unidades homogéneas o partes de las mismas.

De todo este proceso, que en definitiva apuesta por las fórmulas de cooperación intermunicipal, para superar las actuales carencias de medios provocadas por ámbitos inidóneos de gestión, la Ley Foral de Administración Local debe ser sin duda, nada más y nada menos que el punto de partida.

Las precisiones que la Ley podría contener a este respecto serían las siguientes:

— Fijación de los criterios en base a los cuales pudiera implantarse en la Comunidad Foral un segundo nivel de administración local sobre la totalidad del territorio. A este respecto, podrían respetarse básicamente, las instancias válidas que existen en la actualidad, tales como las Mancomunidades de Planificación General o las Juntas de los Valles Pirenaicos y utilizar el estudio de prospectiva Navarra 2.000 revisado para el resto del territorio Navarro.

— Planteamiento de las diferentes fórmulas de institucionalización del segundo nivel de administración que pudieran emplearse en función del grado de consolidación y fortalecimiento que el mismo vaya alcanzando.

Dado que como se ha visto con anterioridad, Navarra tiene competencias exclusivas para regular las Mancomunidades y teniendo en cuenta la ambigüedad que existe en la Ley 7/85 sobre las Comarcas, debería optarse por la fórmula de Mancomunidad. A este respecto, sería preciso definir la menos dos tipos de Mancomunidades, uno normal y otro fortalecido que pudieran adaptarse al grado de avance del hecho comarcal en cada zona del territorio Navarro. Las diferencias entre uno y otro tipo de Mancomunidad, vendrían dadas por la forma de elección de sus órganos políticos (directa o indirecta) y por la titularidad competencial y de los recursos financieros.

Alcanzando un nivel máximo de consolidación del hecho Comarcal, la utilización de la fórmula Navarra del Ayuntamiento Compuesto y los Concejos en una nueva dimensión, podría plantearse al final del proceso, convirtiéndose la Mancomunidad en el Ayuntamiento Compuesto y los actuales Ayuntamientos en Concejos.

— La constitución de este segundo nivel de administración debería plantearse para que surja en principio de forma voluntaria, desde los propios Ayuntamientos y Concejos, si bien sería necesario arbitrar determinadas medidas de incentivación de esta mancomunación. Esta finalidad debería señalarse en la Ley, como una de las prioritarias en la distribución de transferencias procedentes del Gobierno de Navarra con destino a las Entidades Locales.

— En cuanto al ámbito competencial de este segundo nivel de administración, la Ley debería prever su desarrollo en base a un contenido mínimo que justificase su existencia y que podría centrarse en aspectos de apoyo a la gestión municipal, otro ámbito competencial voluntario que iría aumentando a medida que el propio Gobierno de Navarra se plantease descentralizar o desconcentrar parte de su gestión o los Ayuntamientos y Concejos en proceso inverso, fuesen delegando parte de sus competencias en el órgano supramunicipal. La concreción de un ámbito competencial máximo podría hacerse fijando aquellas competencias o servicios que siempre y en todo caso deberán permanecer en los Ayuntamientos y Concejos mientras estos existan como tales.

A este nivel de concreción, sería importante que la Ley discerniese claramente entre las decisiones políticas o de oferta sobre el servicio y las condi-

ciones de producción o formas de gestión. El sistema a definir podría determinar que en aquellos servicios susceptibles de individualizar su demanda, las decisiones sobre la cantidad y calidad del servicio a prestar, así como sobre la forma de financiarlo, fuesen adoptadas individualmente por cada Ayuntamiento o Concejo. Por otra parte las decisiones sobre la forma de gestión o producción del servicio, podrían adoptarse por una Entidad supramunicipal que gestionase ese servicio y cumpliese las directrices dadas en base al apartado anterior.

Sería importante también que la Ley garantizase una cierta estabilidad a las Mancomunidades en cuanto a la gestión de un servicio, de forma tal que una vez acordada la delegación de la gestión del mismo por parte de una Entidad Local, se pusiese un plazo mínimo para revocar las delegaciones o se exigiese el cumplimiento de unos requisitos determinados.

— Por último la Ley debería definir las líneas básicas orientadoras de la organización y funcionamiento de éstas entidades supramunicipales, con criterios similares a los empleados para las administraciones locales de primer grado.

En lo que respecta a las fórmulas concretas de organización política de este nivel de administración supramunicipal sería conveniente seguir de cerca el debate planteado en Cataluña con ocasión del Proyecto de Ley sobre Organización Territorial y Gobierno Local que actualmente se encuentra en fase de discusión dentro del Parlamento Autónomo. Mientras que las tesis municipalistas se inclinan por una configuración política del órgano ejecutivo de las Comarcas, poniendo a la cabeza de las mismas un Presidente elegido por la Asamblea representativa de los Ayuntamientos, las otras tesis más partidarias de fortalecer el papel del Gobierno Autónomo plantean la figura del Gerente Técnico al frente del ejecutivo comarcal.

Ante este tipo de dialécticas, la Ley puede plantearse el dejar abiertas distintas soluciones alternativas, dejando que la propia dinámica del proceso en las distintas Comarcas o zonas del territorio navarro, se decante por unas u otras opciones.

Con respecto al funcionamiento de todas las instituciones, tanto las de primer grado como las de segundo, el reto de la Ley es integrar los criterios de transparencia, publicidad, respeto a la legalidad, igualdad de oportunidades etc. que han de regir el funcionamiento de las Administraciones Públicas, con la agilidad de funcionamiento y de gestión de unas Entidades Locales cuya tarea fundamental consiste en la prestación de servicios a sus ciudadanos con la máxima efectividad, eficacia y eficiencia posibles.

Pamplona, Marzo de 1986