

**LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA LOCAL  
DESDE LA OPTICA DE LA ORDENACION  
DEL TERRITORIO**

**BLAS I. OTAZU AMATRIAIN**

## LA CRISIS DE UNA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Seguramente entre quienes, de una u otra forma y por diferentes razones, están relacionados con la Administración Local, es unánime la convicción de que el actual modelo de estructura administrativa local en Navarra se encuentra en crisis.

Una crisis que se ha puesto en evidencia sobre todo en las dos últimas décadas y que esta llevando al convencimiento de todos que dicho modelo debe ser modificado.

Es bastante probable, por otro lado, que quienes tienen ese convencimiento podrían describir los aspectos y características fundamentales de esa situación de crisis, así como las razones que han llevado a ella; razones profundas que van más allá de la mejor o peor actuación de quienes ostentan la representación de nuestras Entidades Locales porque están hundiendo sus raíces en la propia realidad de nuestra tierra.

Las características más significativas que conforman esa realidad podríamos resumirlas de la siguiente forma:

1) La gran multiplicidad de Entes Locales que en forma plena o compartida ostentan competencias en el ámbito de la Comunidad Foral.

La existencia de más de setecientos Entes Locales, sumados Ayuntamientos y Concejos, con competencias administrativas para un territorio de poco más de diez mil kilómetros cuadrados y una población de medio millón de habitantes, conforma por sí misma una realidad necesariamente compleja. Complejidad que se vé acentuada si tenemos en cuenta que, en un amplio número de nuestros Entes de población, se superponen dos niveles de Administración Local, los Concejos y las Cendeas o Valles, con competencias teóricamente complementarias pero no siempre claras y fluídas en su ejercicio diario.

2) El pequeño tamaño de la inmensa mayoría de nuestras Entidades de población que es tanto como decir de nuestras Entidades Locales, y la dispersión de las mismas en el territorio.

Este hecho por sí mismo no debería ser determinante, pero sí lo es a partir de otro hecho coincidente cual es que en Navarra el binomio Entidad de población-Entidad Local es prácticamente inseparable y generalizado hasta este momento.

3) El aumento del nivel de exigencia de los ciudadanos a sus Entes Locales, en lo que se refiere a prestación de servicios y dotaciones.

Este hecho creo que es poco discutible y muy contrastable en la realidad. Parece evidente que, en estos momentos, la amplitud y profundidad de intervención de los Entes Locales, en lo que se refiere a servicios y funciones que desarrollan para sus ciudadanos, es muy superior a la que podían desarrollar en la primera mitad de este siglo, o incluso en décadas recientes y más cercanas.

Para contrastar esta realidad, además de hacer una observación desapasionada y con un mínimo distanciamiento del día a día de nuestros Entes Locales, bastaría con un análisis, no necesariamente profundo, de sus libros de Actas o sus Presupuestos (no sólo en su cuantía sino en sus epígrafes) en la actualidad y en décadas precedentes.

Pensemos, por ejemplo, en aquellas actuaciones que llevan a cabo ahora nuestros Entes Locales en materia de cultura, educación no obligatoria, esparcimiento y ocio, e incluso en el aumento de las exigencias cualitativas y cuantitativas de servicios que podrían considerarse como tradicionalmente prestados, tales como el abastecimiento de agua o la pavimentación y urbanización de espacios públicos. Todo ello sin olvidar las funciones de control y supervisión (cada vez más complejas y amplias) de la actividad de los ciudadanos en materia de urbanismo y medio ambiente.

4) El distanciamiento existente entre las facultades y competencias recogidas en el ordenamiento jurídico como propias de nuestros Entes Locales y el ejercicio real de tales competencias y facultades por muchos de dichos Entes.

Es patente la incapacidad en muchos de nuestros pequeños Entes Locales para ejercer en su plenitud, o a veces mínimamente, competencias y funciones que les son atribuidas por Ley.

Probablemente, a muchos, al hacer referencia a este problema se nos hace presente la incapacidad real que muchos de nuestros Entes Locales tienen para gestionar competencias en el ámbito urbanístico y, en general, en el ámbito de la planificación, regulación y control de las actividades de los ciudadanos sobre el territorio como realidad física y soporte necesario de la actividad urbanizadora y de asentamiento de actividades económicas.

Pero seguramente hay que avanzar un poco más en la reflexión y tener en cuenta la realidad de otro gran porcentaje de Entes Locales en los que el ejercicio de tales competencias y la prestación de servicios es más aparente que real, siempre que tal ejercicio y tal prestación se entienda con parámetros adecuados de eficacia y calidad.

Pensemos en esas decenas de Entes Locales que sí prestan el servicio de abastecimiento de aguas pero sin un control de su calidad, y, por supuesto, sin depurarlas una vez usadas, o en esa inmensa mayoría de Entes que aparentemente presta el servicio de gestión de las basuras porque las hacen desaparecer de la puerta de casa de sus ciudadanos pero sin eliminarlas correctamente, o en esas decenas de Entes que sí tienen aprobada una normativa urbanística de ámbito municipal pero sin ninguna virtualidad práctica y sin que la misma cumpla su verdadera función, es decir, ordenar las actividades y usos sobre su territorio, siendo, en la práctica, un documento más del archivo municipal, cuando no un mecanismo incómodo y, en el fondo, no asumido en toda su amplitud y exigencia.

5) Los comentarios anteriores no son sino unas cuantas pinceladas que pretenden describir ese panorama que al principio se señalaba como de crisis del actual modelo en la administración local de Navarra.

Seguramente podría hacerse mención a algunos aspectos más. Realmente no pretenden estas líneas hacer un exhaustivo detalle de todos los matices de esa realidad, antes bien, indicar sus rasgos característicos. Sin embargo, creo que existe un último rasgo que no debe olvidarse y que contribuye a conformar esa realidad o, cuando menos, a acentuarla si no en la generalidad de nuestros Entes Locales, sí en muchos de ellos.

Me refiero a las secuelas dejadas en las dos últimas décadas por el proceso de transformación sufrido en la estructura urbana de nuestra tierra, proceso que ha incidido sobre todo, por un lado, en aquellas zonas que han absorbido población y actividades económicas industriales y de servicios, y, por otro lado, en aquellas que han perdido población y actividades, afectadas por el fenómeno de despoblamiento o acercándose a él.

En unas y otras, aunque por razones diametralmente opuestas, se ha descompensado el equilibrio que debiera existir entre población y servicios, siendo los Entes Locales, teóricamente obligados y competentes para la prestación de tales servicios, quienes, de entre los diferentes niveles de Administración, se ven más afectados por esa realidad.

## **LOS MOTIVOS DE LA CRISIS EN EL MODELO DE ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA LOCAL**

Los Entes Locales, además de Entidades básicas y cauces de participación política de los ciudadanos, son gestores de servicios públicos para esos ciudadanos.

Esta premisa se concreta en el abanico de competencias y de obligaciones que los Entes Locales tienen en relación con la prestación de tales servicios. Como inciso hay que señalar que al referirnos aquí a servicios lo hacemos en un sentido amplio, entendiendo como tal no sólo la prestación de aquellos bienes materiales o inmateriales (como el abastecimiento de agua,

la pavimentación de espacios públicos o facilitar el acceso a la cultura o la sanidad) sino también a aquellas actuaciones de gestión, planificación o control que inciden de forma directa, aunque a veces no tangible, sobre los ciudadanos y que son desarrolladas por los Entes Locales como la planificación y control urbanístico.

Es evidente, por otro lado, que la prestación de estos servicios exige cada vez medios económicos, materiales y personales mayores y más complejos. Dificilmente puede prestarse un servicio de calidad en materia de abastecimiento de aguas sin unas infraestructuras técnicamente bien proyectadas, ejecutadas y conservadas. Asimismo, difícilmente puede desarrollarse en toda su plenitud la labor de planificación, gestión y control en materia urbanística sin unos soportes técnicos que permitan plasmar la voluntad política de una Corporación en este campo.

Es importante tener muy presente esta idea, que parece obvia, ya que, en definitiva, estamos hablando de que las competencias y obligaciones de nuestros Entes Locales sean no una enunciación en un texto legal promulgado con mayor o menor acierto sino una efectiva capacidad de gestión y de incidencia en la vida de las colectividades a quienes representan y administran. Aquí es donde se plasman y se enraizan las posibilidades de una autonomía y capacidad real que en caso contrario puede verse muy alicortada.

La otra idea que se relaciona con la anterior es que lógicamente la estructuración y organización administrativa y competencias debe guardar una perfecta concordancia con las posibilidades reales, en razón de los medios de todo tipo para desarrollar y ejercitar el ámbito de competencias que corresponden a los Entes Locales.

Sentado lo anterior, si queremos llegar a determinar los motivos que explican la realidad de crisis de la actual estructura administrativa, que describíamos en sus rasgos característicos al principio, la reflexión deberá producirse en el sentido de determinar si existe concordancia entre la realidad física de nuestras ciudades, villas y pueblos como colectividades asentadas en el territorio y la capacidad y posibilidades de desarrollar las competencias que les corresponden a los Entes Locales.

Es decir, en definitiva, si el modelo urbano y territorial navarro en su realidad y características presentes guarda una correspondencia con el modelo administrativo, en cuanto conjunto de Entes Locales gestores y responsables de una serie de competencias y de prestación de unos servicios a las colectividades asentadas en el territorio.

En realidad, más que de varios motivos para una crisis, si se reflexiona respecto a las cuestiones expuestas en los párrafos precedentes, tendremos que hablar de un único motivo o razón para entender dicha situación de crisis.

Esta razón es sin duda la fractura producida entre un modelo de administración local y la realidad y necesidades a que dicho modelo debiera dar res-

puesta, realidad y necesidades configuradas por las características de las colectividades que se asientan en el territorio y por las competencias y servicios a desarrollar por los Entes Locales que la representan.

Es casi tópico afirmar que Navarra ha sufrido profundas transformaciones internas en lo que se refiere a sus asentamientos de población en las dos últimas décadas. Es notoria la concentración producida en determinadas zonas y el despoblamiento y la pérdida de población, en ocasiones muy fuerte, en otras.

Por otro lado es también notoria la transformación de orden cualitativo producida en nuestra tierra. Comúnmente se afirma, y no sin razón, que ha pasado de ser una región de claras características rurales, a ser una región industrializada, por definir de forma simple y sintética un proceso y una realidad con variados matices.

Evidentemente esta transformación a que hacemos referencia ha repercutido y se traduce en muchos aspectos pero es interesante resaltar alguno de ellos.

Es claro que se ha producido por un lado una mejora del nivel y calidad de vida, aunque puedan verse algunas sombras, y ello supone que la mejora del nivel y calidad se produce, debe producirse y se demanda también en los servicios que las Corporaciones Locales están obligadas a prestar con las repercusiones obligadas que ello tiene en las condiciones económicas y técnicas del modo de prestación de tales servicios.

Frente a esta nueva realidad sin embargo nos encontramos con un modelo administrativo que responde a una sociedad y una estructura rural, con un nivel de actuación de los Entes Locales en lo que a prestación de servicios muy inferior al que hoy se demanda, que parte de una autosuficiencia de los Entes Locales en el ejercicio de sus competencias, irreal en estos momentos.

Nadie puede seriamente pensar que la mayoría de nuestros Entes Locales con un número de habitantes reducido y por tanto con escasos recursos económicos pueda afrontar el ejercicio real de sus competencias, en lo que suponen de prestación de servicios (en el sentido amplio al que al principio se hacía referencia) haciendo frente con sus recursos a los costos mínimos que la prestación de tales servicios comportan en medios humanos y materiales.

Tal vez pueda pensarse que por tanto la cuestión se reduce aun problema de carácter puramente económico. Seguramente que en pura teoría podría conseguirse que cada uno de nuestros Ayuntamientos y Concejos contara con suficientes medios para, en forma totalmente autónoma, afrontar los costos de personal y materiales que comporta el pleno ejercicio de las competencias que la Ley les atribuye.

Probablemente sí, en pura teoría. Lo que habría que determinar inmediatamente es a qué costo sería posible y si la sociedad navarra puede afrontarlo.

Pero es que por otra parte no es exclusivamente un problema económico o de gestión de recursos económicos, de por sí escasos.

En efecto, aunque las Entidades Locales como realidad física constituyen ámbitos perfectamente diferenciados, muchas de las actuaciones y decisiones que las mismas adoptan como Entes Administrativos, con capacidad y competencias autónomas de acuerdo con el actual marco legal administrativo, implican y afectan en forma directa a otras Entidades.

Este hecho es especialmente agudo en aquellas zonas y comarcas más urbanas y más interrelacionadas como la Comarca de Pamplona.

No sólo afectan a otras Entidades, las actuaciones y decisiones de cada una de ellas, sino que la suma de todas esas actuaciones y resoluciones (que han sido adoptadas desde la propia y autónoma capacidad legal) produce unas consecuencias poco lógicas y distorsionadas en cuanto se analicen desde un punto de vista más amplio que el mero y estricto ámbito de cada Entidad.

Esta situación aunque no exclusivamente en este campo, se produce especialmente en el ámbito de la planificación urbanística, en el que las Entidades Locales (Ayuntamientos simples y Concejos) tienen competencias importantes.

En estos momentos, y como consecuencia de la actividad de planificación en el ámbito de sus propias competencias, nos encontramos con pequeños Concejos que prevén en su Plan General o Normas Subsidiarias un crecimiento equivalente a multiplicar su población por bastantes veces. Este crecimiento no responde a su propia dinámica, sino que presupone que se produce por la dinámica de la Comarca (como la de Pamplona) en la que está inserta esa Entidad Local. Y sin embargo en la decisión de prever y planificar ese hipotético crecimiento no ha intervenido esa Comarca que lo genera.

Otro dato más. En estos momentos el suelo industrial calificado como tal en la suma de instrumentos de planeamiento formulados y aprobados por nuestros Entes Locales, una vez desarrollado y ejecutado (y se supone que el planteamiento se formula para desarrollarlo y ejecutarlo) podría albergar tantos establecimientos y empleos industriales como los que ya existen en estos momentos en Navarra. ¿Puede alguien pensar serenamente que el sector y el empleo industrial va a multiplicarse por dos en los próximos años?

Por otro lado, y en otros ámbitos, la gestión y prestación de servicios que son competencia y responsabilidad de las Entidades Locales deben acometerse necesariamente desde una óptica supramunicipal. Por ejemplo el saneamiento y depuración de aguas que está directamente vinculado a la propia realidad física de los ríos entendidos como un todo y que exige prever y aplicar soluciones contemplando esa realidad y no desde la parcelación de cada Entidad de población o de cada Entidad Local.

## **UN NUEVO MODELO ADMINISTRATIVO. APORTACION DESDE UNA OPTICA DE ORDENACION DEL TERRITORIO**

Parece claro que una de las cuestiones que en estos momentos tiene planteada nuestra Sociedad navarra y a la que debe darse respuestas, es la de formular y aplicar un nuevo modelo en lo que respecta a la estructura administrativa local.

Evidentemente ésta es una cuestión que exige una respuesta ampliamente compartida por nuestra sociedad y por quienes la representan, que no acaba con retocar o modificar aspectos parciales del problema y que exige una reflexión profunda y en todos sus matices sobre el papel que juegan y deben jugar nuestros Entes Locales.

Antes se hacía referencia a que se ha producido una fractura entre el modelo de administración local, tal y como está regulado en nuestras normas, y la realidad y necesidades a que dicho modelo debe dar respuesta. Esta fractura se refleja en diferentes síntomas y datos y no se refleja con igual relevancia en todas y cada una de nuestras Entidades Locales, pero sí hay datos significativos que se repiten y que son el principal exponente de esa crisis.

A partir de esa realidad de fractura o, si se quiere mejor, disfunción entre modelo y realidad, es necesario que en el proceso de reflexión y formulación de un nuevo modelo se tengan en cuenta todos los aspectos y se enfoque desde diferentes prismas.

Evidentemente uno de los aspectos que deberá ser tenido en cuenta es que las Entidades Locales constituyen, de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico, cauces de participación política de los ciudadanos.

Sin embargo no constituye una reflexión sobre esa cuestión la finalidad y contenido de estas líneas.

Por otro lado las Entidades Locales son, inseparablemente con lo anterior, gestoras de servicios públicos para los ciudadanos, que detentan un conjunto de competencias y actúan en ejercicio de las mismas sobre su ámbito territorial.

Desde este punto de vista y siendo objetivo básico de una política de ordenación del territorio conseguir una correcta relación entre población, actividades económicas, infraestructuras y servicios públicos, es obvio que una de las perspectivas a tener en cuenta necesaria y prioritariamente al definir un modelo administrativo local será la de ordenación del territorio, si tenemos en cuenta que los Entes Locales son y deben seguir siendo instituciones claves, las más cercanas al ciudadano normalmente, que actúan sobre el territorio, ordenando actividades y usos sobre el mismo y gestionando servicios para las colectividades en él asentadas, al ejercer las competencias que les corresponden.

Difícilmente desde un texto como el presente y desde la limitada capacidad de quien lo escribe, se puede dar una solución perfecta, acabada y total-



mente matizada a esta cuestión. No es esa su finalidad ni su pretensión, antes bien desde el diagnóstico y las reflexiones hechas hasta aquí, apuntar a modo de conclusiones algunas ideas a considerar, en un proceso de reflexión y toma de decisiones, complejo y de múltiples perspectivas como antes se señalaba.

En este sentido las consideraciones o conclusiones que podrían hacerse son las siguientes:

*Primera.* La solución que se adopte no puede ser lógicamente simplista y uniformizadora. Es decir no parece lógico que ante una realidad como la de nuestras Entidades de población que es variada y de gran diversidad de tamaños y características pueda aplicarse sin más un modelo de Entidad Local aplicable a todas ellas, desde la Capital con muchos miles de habitantes e integrada en una conurbación, hasta la pequeña localidad que no suele sobrepasar la centena de habitantes.

Podrá decirse que no es simplista el actual modelo, que contempla la existencia de Ayuntamientos y Concejos conjuntamente en amplias zonas de nuestro territorio. Sin embargo ello no es del todo exacto ya que establece un mismo marco competencial (sea Concejo, sea Ayuntamiento) a la vez para Entidades de población muy pequeñas y muy grandes, con problemáticas y posibilidades de ejercicio de esas competencias iguales para ambas como formulación teórica, pero muy distintas en la práctica.

*Segunda.* Es preciso definir claramente cuál debe ser el marco de prestación de servicios y de ejercicio de competencias real en razón de criterios territoriales, de población y de generación de recursos económicos para hacerle frente.

Hay que descartar, por tanto, que cada Entidad de población deba corresponderse necesariamente con una Entidad Local con ejercicio de competencias plenas de orden local.

La trascendencia territorial del ejercicio de determinadas competencias como la planificación urbanística y la autorización y control de actividades y usos sobre el territorio, las implicaciones sobre el entorno y las exigencias técnicas y económicas que conllevan la prestación de determinados servicios como la gestión y tratamiento de los residuos sólidos urbanos o el saneamiento y depuración de vertidos a los cauces y, en fin, las razones de optimización de recursos económicos y de economía de escala que deben tenerse en cuenta en otras competencias en el ámbito de la educación, o el deporte, hace no válida la hipótesis de que todo ese conjunto de competencias y servicios pueden ser gestionados en su plenitud y en condiciones de mínima eficacia por multitud de Entidades de reducida población y recursos y con nulos soportes y medios técnicos.

La capacidad real de ejercicio de competencias como formular y aprobar planeamiento urbanístico, gestionar y eliminar los residuos sólidos urbanos, o hacer frente a las obligaciones que los Entes Locales tienen en materia de

educación, no es la misma que para pavimentar una pequeña calle o mejorar y mantener caminos locales. En uno y otro caso las necesidades son muy distintas en lo que se refiere a medios humanos y técnicos para ejercer tales competencias y prestar los servicios.

*Tercera.* Es preciso, en relación con las dos consideraciones precedentes y partiendo de las mismas, establecer y adecuar los recursos económicos y, por tanto, los medios materiales, humanos y técnicos para el efectivo ejercicio de competencias y prestación de servicios.

Esta adecuación debe conllevar el establecimiento de aquellas fuentes de financiación que garanticen la efectiva y real viabilidad del ejercicio de las competencias asignadas y de prestación de los servicios encomendados a las Entidades Locales.

Unos recursos escasos, como son los económicos en general, y, de entre estos, aquellos con que cuentan las Administraciones Públicas en particular, exigen una optimización al máximo de los mismos; optimización absolutamente imposible si no es perfectamente claro el marco competencial y territorial de las Entidades Locales.

*Cuarta.* Evidentemente, de las tres conclusiones precedentes se desprende que en un modelo y estructura de administración local más adecuado a la presente realidad territorial y urbana de Navarra (que no parece vaya a modificarse a corto plazo) deberán plantearse diferentes formas de Entidad Local en razón del marco de competencias a ejercer por cada una de ellas, y seguramente una reducción en el número de Municipios como Entidad territorial básica, aunque no de otras Entidades territoriales de ámbito territorial inferior al municipio.

En este sentido debe tenerse presente la realidad del hecho comarcal fundamentalmente en relación con el ejercicio de competencias de planificación y ordenación territorial y de prestación de determinados servicios estableciendo directrices de delimitación de dichos ámbitos comarcales y fomentando la creación de Entidades asociativas comarcales.

*Quinta.* Un nuevo modelo de estas características deberá prever no sólo el diseño final al que el mismo se encamina, sino también los mecanismos graduales y los ritmos de aplicación hasta alcanzar dicho diseño final.

La implementación de los recursos económicos y de los medios técnicos y humanos y la reconversión de los existentes, a partir de la propia realidad presente, es evidente que no podrá hacerse por la simple aprobación de una norma legal.

Para finalizar, simplemente decir que la extensión y características de este texto permiten poco más que apuntar los rasgos generales de un problema y los rasgos igualmente generales de unas posibles alternativas. El análisis más detallado de la cuestión y la concreción de los mecanismos y alternativas concretas desborda este marco. En todo caso es una tarea que parece inaplazable.