LA INCOGNITA “QCC” DE LA ADMINISTRACION LOCAL DE NAVARRA

Antonio Madurga Gil

Cuadernos de Sección. Derecho 10. (1995) p. 201-215
ISBN: 84-87471-88-9
Donostia: Eusko Ikaskuntza

Nafarroako Tokiko Administrazioaren etorkizuna planteatzeak, edozein Administrazioren kasuan bezalaxe, oinarrizko hiru galderei erantzutea eskatzen du zein eskumen izango dituen, nola antolatuko den horiek erabiltzeko eta zein izango diren bere mendeko bitartekoak. Hiru galderok, gainera, elkar lorturik daude, halako moldez non bakoitza beste bien mende dagoen erabat. Nafarroaren kasuan, arloetako bakoitzean, egoera ideala urrun dago oraino eta, zenbait alderditan aurrerapen esperantzagarriak gertatzen ari badira ere, beste batzuetako atzerapenak esanguratsuak dira. Nolanahi den ere, egiteko dagoen eginkizuna burutu daiteke oraino.

Plantearse el futuro de la Administración Local de Navarra, como el de cualquier otra Administración, exige dar respuesta tres incógnitas básicas: qué competencias va a ostentar, cómo se va a organizar para ejercerlas, y con qué medios va a contar. Las tres cuestiones están además interrelacionadas, de forma que cada una depende irremisiblemente de las otras dos. En el caso de Navarra en cada una de las tres áreas se está todavía lejos de la situación ideal y, aunque en algunos aspectos se están produciendo avances esperanzadores, en otras los retrocesos son significativos. No obstante, la tarea pendiente es todavía posible.

Envisager l'avenir de l'Administration Locale de Navarre, comme de n'importe quelle autre Administration, exige de répondre à trois inconnues de base: quelles compétences va-t-elle manifester, comment va-t-on s'organiser pour les exercer, et sur quels moyens pourra-t-elle compter. Les trois questions sont, en plus reliées entre elles, de façon à ce que chacune dépende irrémediablement des deux autres. Dans le cas de la Navarre, en ce qui concerne chacun des trois domaines, on est encore loin de la situation idéale et malgré que, sous certains aspects, on observe des progrès optimistes, dans d'autres les régressions sont significatives. Néanmoins, la tâche peut encore être résolue.

Antes de nada quiero agradecer a Eusko Ikaskuntza por la invitación que me hizo en su día para participar en estas Jornadas y también señalar que el encuadramiento de mi ponencia dentro del programa me coloca en una posición de "non" dado que carezco del carácter representativo que los demás miembros de la mesa ostentan.

Atendido el título del bloque temático –"Los Ayuntamientos vistos por los propios Ayuntamientos"– y mi falta de condición de miembro de una Corporación Local de Navarra, podría decirse que éstas hablarán hoy aquí por "boca de ganso"; espero sin embargo que ello no signifique "a tontas y a locas". Mi trabajo dentro de la Federación Navarra de Municipios y Concejos –que me garantiza un balcón privilegiado para ver y sentir, conocer en suma, los deseos, aspiraciones y, a menudo, frustraciones de las Entidades Locales de Navarra– me ayudará sin duda a evitarlo.

Dicho lo anterior, trataré a continuación de exponer o analizar el estado en que se encuentra en Navarra la incógnita que podríamos llamar "QCC" de la Administración Local, pues entiendo que es a ella a la que se refiere de lleno el ambicioso temario general planteado por la organización de estas Jornadas.

El análisis del estado de la Administración Local en un territorio dado, e incluso la proyección o reforma a futuro de esa Administración, exige enfrentarse con la incógnita o, mejor, multiincógnita "QCC".

¿Y qué es la incógnita QCC?

Realmente contiene tres incógnitas plenamente interrelacionadas que podemos enunciar de la forma siguiente:

Q - *¿Qué?*

C - *¿Cómo?*

C - *¿Con qué?*

Aplicándola a la Administración Local cabe desarrollarla en la forma siguiente:

– **(Q)** *¿Qué* competencias van a asignarse o tiene la Administración Local? o, visto desde otra perspectiva, ¿qué parcelas de intereses o necesidades de las colectividades vecinales van a ser atendidas y satisfechas desde la Administración Local?

– **(C)** *¿Cómo* o a través de qué estructuras locales han de ejercitarse las competencias correspondientes al sector local? Esta interrogante nos enfrenta con la determinación de la tipología de entidades que resultan más apropiadas para el ejercicio de las competencias y con su ámbito territorial y poblacional.

– **(C)** *¿Con qué* medios va a contar la Administración Local para el ejercicio de sus competencias?; cuestión ésta que debe analizarse tanto desde un punto de vista cuantitativo (volumen de recursos) como cualitativo (clases y características de los recursos).

La interrelación entre estas tres incógnitas o factores resulta más que evidente, de suerte que no puede resolverse válidamente una con abstracción o independencia de la otra sin incurrir –como de hecho ocurre– en disfunciones.

Así, por ejemplo, mal se puede valorar la idoneidad de unas determinadas estructuras locales si no se definen previamente las finalidades a que están llamadas y han de cumplir. Tampoco servirá de nada calificar como idónea desde un punto de vista estructural y organizativo a una determinada entidad local si por falta de los medios necesarios no puede desarrollar válidamente su función.

Competencias, organización (o modelo institucional) y recursos económicos (Haciendas Locales) no son, y permítaseme el símil, sino las tres patas de una banqueta que tienen que estar perfectamente equilibradas para que ésta sea estable. Cualquier actuación sobre la banqueta requiere, con carácter previo, definir cuál vaya a ser su finalidad, esto es, su posición y destino dentro del conjunto del mobiliario, sólo así podremos saber si corregir sus desequilibrios ha de hacerse recreciendo o cortando sus patas. En otro caso podrá ocurrir que la banqueta quede finalmente equilibrada, pero también inútilmente equilibrada en la medida en que resulte más baja o más alta que lo preciso para el desempeño del cometido que tenía asignado y del que hemos prescindido durante la reparación.

Del análisis de estos tres esenciales aspectos se ocuparon las Entidades Locales de Navarra en 1992 con ocasión de la Asamblea Extraordinaria de la Federación Navarra de Municipios y Concejos (FNMC) conmemorativa del X aniversario de su creación.

Veamos, de forma sucinta, las reflexiones y conclusiones que se hicieron y alcanzaron sobre tan vitales cuestiones[1], así como el estado actual en que se encuentran las mismas en Navarra.

A) AMBITO COMPETENCIAL

En materia de competencias cabe destacar tres conclusiones o resoluciones que, por su carácter general, vienen a acoger la práctica totalidad de la problemática que existe en este campo; problemática que presenta, como veremos, una vertiente cuantitativa y otra cualitativa:

> *"La distribución de competencias entre las Administraciones de la Comunidad Foral deberá realizarse atendiendo de manera efectiva a los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos, conforme establece la Ley de Bases del Régimen Local y la Carta Europea de la Autonomía Local, combinándolos con los de eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios.*
>
> *El grado actual de capacidad de gestión de los entes locales no debe impedir con carácter general la aplicabilidad de tales principios en la asignación de competencias, ni propiciar la utilización de criterios de centralización, correspondiendo a la Administración Pública competente en cada caso el establecimiento de medidas de todo tipo que remuevan los obstáculos que impidan o limiten la efectivad de aquéllos."*

> *"Las competencias plenas encomendadas a las entidades locales por la legislación foral deberán ejercerse por éstas en régimen de autonomía, sin que puedan ser limitadas o condicionadas por la Administración de la Comunidad Foral sin perjuicio de la debida coordinación interadministrativa, la cual deberá realizarse conforme a los instrumentos y límites fijados por la legislación básica del régimen local."*

1. *Propuestas y resoluciones para la Administración Local de Navarra.* Asamblea Extraordinaria X Aniversario (Octubre 1992). FNMC, Documentos nº 1.- 1993, pag. 20 y ss.

"Las competencias a ejercer por las entidades locales y los servicios a prestar por las mismas, sea como propias o como delegadas, han de fijarse con claridad y con previsión de los sistemas de financiación adecuados para su correcto ejercicio.

Por ello debe abandonarse a futuro la utilización por la Administración de la Comunidad Foral de técnicas de «inducción de implantación de nuevos servicios» a las entidades locales mediante subvención puramente temporal del coste generado por los mismos.

Respecto a los servicios implantados en la actualidad por inducción por las entidades locales (servicios sociales de base, coordinadores deportivos, enseñanzas musicales, de euskera, etc.) se promoverán desde la FNMC acuerdos dirigidos a garantizar la viabilidad financiera de los mismos desde la colaboración económica estable entre las Administraciones Foral y Local."

Se hace por las resoluciones transcritas una llamada a la fijación, de forma clara y precisa, del ámbito competencial del sector local, huyendo del régimen de confusión competencial característico de los últimos años en buena parte de la acción pública, y se requiere para que tal asignación del papel de la Administración Local dentro del sector público se haga conforme a los principios enunciados en la legislación básica de régimen local.

La aplicación de estos principios supondría de hecho una ampliación del actual nivel de competencias de las entidades locales de Navarra. Por tanto, esta propuesta entronca directamente con el contenido de lo que a nivel estatal se ha dado en llamar el "Pacto Local".

Sin embargo la realidad del mapa municipal de Navarra –del que luego nos ocuparemos de forma más concreta– es la que es y nos encontramos dentro de él con un buen número de entidades que tienen dificultades, cuando no absoluta imposibilidad, para el correcto ejercicio de sus actuales competencias.

Ante esta realidad surge de forma inmediata la siguiente pregunta: ¿cómo van a atribuirse nuevas competencias a entidades locales que no llegan a ejercer su actual y más bajo nivel competencial?

Esta interrogante es resuelta por las resoluciones transcritas más arriba señalándose que la realidad del mapa municipal y concejil de Navarra no puede llevar a justificar en forma alguna, como se está haciendo en la práctica, actuaciones de centralización, esto es, de absorción de competencias locales por los niveles superiores de Administración. Sentado que una competencia ha de radicarse en el sector local –por satisfacer adecuadamente el principio de descentralización– las Administraciones competentes han de remover los obstáculos que impidan su eficaz ejercicio por aquél y no utilizar estos obstáculos para justificar o legitimar la supresión de la competencia local en beneficio de su propio ámbito competencial.

En definitiva, se trata de no condicionar unidireccionalmente el *qué* (la competencia) por el *cómo* (la organización), sino que en el proceso de asignación o distribución competencial se atienda a un condicionamiento bidireccional de ambos factores (condicionamiento mutuo).

Así, en función de cuál sea el papel que se quiera otorgar a las entidades locales de Navarra habrá que establecer un determinado modelo de organización de las mismas. A su vez, habrá que analizar hasta dónde es posible, realista o incluso conveniente llegar en la reestructuración de la planta institucional local y ello condicionará los límites del ámbito competencial del sector local.

La diversidad en la tipología local de Navarra lleva a encontrarnos con unas estructuras que están ya capacitadas para asumir nuevas competencias –esto es, que resultan idóneas o aptas para ejercerlas sin necesidad de transformación institucional alguna–, frente a otras en

las que, por el contrario, resulta necesario adoptar medidas de reforma o reestructuración para la gestión eficaz no sólo de nuevas competencias o servicios, sino también, en muchos casos, de las que en la actualidad tienen legalmente encomendadas. Por ello, la atribución de nuevas competencias al sector local podrá ser efectiva de forma directa e inmediata en parte del territorio de la Comunidad Foral; en otra parte requerirá que se acompañe de medidas de reestructuración organizativa de la planta local que, por lo demás, resulta necesaria al margen o con independencia de que se produzca o no ampliación del ámbito competencial.

Pero junto al problema que cabe calificar como *cuantitativo* en las competencias locales –y que se ha venido traduciendo en los últimos años ya no en una no ampliación del ámbito competencial sino en un continuado recorte del mismo por mor de la insuficiencia estructural y financiera de los entes locales para su ejercicio–, coexiste en Navarra un problema de carácter *cualitativo* tan o más grave que el anterior y sobre él llaman la atención las dos últimas resoluciones de la Asamblea de la FNMC transcritas más arriba. Problema que se concreta en el abandono u olvido progresivo por la legislación sectorial y por la acción de los niveles superiores de Administración del sistema de asignación de competencias y del régimen de ejercicio de las mismas previsto en la legislación básica del régimen local, así como también del sistema de relaciones interadministrativas que ésta contiene.

En materia de competencias delegadas se atribuyen a los municipios competencias de esta clase en contra de las determinaciones de la Ley de Bases del Régimen Local: en ocasiones se impone la delegación a través de instrumento normativo diverso a la Ley y más frecuentemente se incumple la exigencia de suficiente dotación económica para el ejercicio por la entidad local de la competencia delegada. Buena prueba de esto último la encontramos en la gestión de los depósitos de detenidos y, en general, en la colaboración de los municipios en régimen de competencia delegada con la Administración de Justicia en cuanto a la justicia de paz.

De otra parte, en lo que hace a las competencias propias, se está produciendo un fenómemo que cabe calificar como de "*neocentralización*" o "*centralización encubierta o indirecta*"; fenómeno que se caracteriza por la atribución nominal por la legislación sectorial al municipio de competencias, pero rodeándolas en su ejercicio de un conjunto de técnicas de control y, en su caso, exclusión o sustitución por otra Administración (en nuestro caso, la Administración de la Comunidad Foral fundamentalmente) que conducen a que tal ejercicio competencial por los municipios no sea en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, esto es, no sea como proclama y exige para las competencias propias la Ley de Bases de Régimen Local y la Ley Foral de la Administración Local de Navarra[2].

Sin ánimo de exhaustividad, cabe destacar como más frecuentes y significativas las siguientes técnicas –por lo demás sin cobertura e incluso en oposición a la legislación básica– productoras del mentado fenómeno centralizador:

– Dejación a disposiciones reglamentarias de la concreción o, en su caso, el mantenimiento de competencias locales; función ésta que la Ley de Bases del Régimen Local reserva a la ley[3].

2. Artículos 7.2 de la Ley 7/85, reguladora de las Bases del Régimen Local y 5 de la Ley Foral 6/1990, de la Administración Local de Navarra.

3. Artículo 7.1 de la Ley 7/85, reguladora de las Bases del Régimen Local. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 5 de la Ley Foral 6/1990.

– Imposición de la coordinación –esto es, establecimiento de técnicas de coordinación forzosa– al margen o en contra de las exigencias contenidas en el artículo 59 de la Ley de Bases del Régimen Local.

– Regulación y realización de subrogaciones en competencias locales fuera de los casos previstos en el artículo 60 de la LRBRL o en contra de sus determinaciones.

El efecto que la utilización de estas técnicas produce en los sectores de la acción pública en los que las entidades locales tienen competencias no puede ser más evidente: la competencia local deviene en puramente nominal y su régimen de ejercicio –cuando no es sustituida la entidad local– es más característico de una competencia delegada que de una competencia propia.

Otro problema práctico al que se enfrentan las resoluciones transcritas más arriba es el de los llamados "*servicios inducidos*" en las materias en las que existen intereses o competencias concurrentes de las Administraciones Local y Foral.

En estos casos de servicios de interés común de las dos Administraciones, lejos de acudirse a su prestación conjunta, sirviéndose para ello de las técnicas e instrumentos de relación interadministrativa previstas en la legislación básica (consorcios, convenios de colaboración, etc.), se actúa desde la Administración Foral mediante técnicas subvencionales de alcance temporal, sin compromiso o vinculación económica estable y sin garantizar a futuro en absoluto la viabilidad financiera del servicio que se induce a través de las mismas.

La Administración Foral consigue así satisfacer o hacer efectivas políticas sectoriales propias sin comprometerse en el resultado económico de las mismas; resultado que traslada a medio plazo de forma exclusiva a los municipios, minorando o suprimiendo la subvención cuando el servicio inducido se encuentra plenamente implantado y generando a éstos con ello nuevos déficits para su mantenimiento[4].

Frente a estas técnicas, generativas de confusión de ámbitos competencias y de cada vez –por su proliferación– mayores déficits municipales, ha de predicarse la claridad y precisión en la fijación tanto de las competencias locales como de los sistemas de financiación para su correcto ejercicio.

B) ORGANIZACION-ESTRUCTURA TERRITORIAL

La Ponencia sobre "organización local y estructura territorial"[5] aprobada por la Asamblea General de la FNMC conmemorativa de su X Aniversario –a la vista de la evidente atomización que presenta la planta municipal de Navarra[6]– parte de considerar que en la

4. En los últimos años se ha inducido a las Entidades Locales de Navarra al establecimiento de numerosos servicios precisados, en la mayoría de los casos, de contratación de personal: servicios sociales de base, enseñanzas musicales, coordinadores deportivos, etc.

5. "*Propuestas y resoluciones ...*" cit., pags. 11 a 25.

6. **Planta municipal de Navarra**

Población	Nº ent. 1992	Nº ent. 1995
Hasta 100	26	29
101 - 500	127	124
501 - 1.000	36	39
1.001 - 3.000	51	51
3.001 - 5.000	16	14
5.001 - 10.000	9	9
Más de 10.000	6	6
TOTAL	271	272

. . .

actualidad nadie niega "*y menos aún desde el sector local, la absoluta inadecuación de gran parte de las estructuras locales para desempeñar a satisfacción algunas de las tareas que les encomienda el ordenamiento jurídico y su imposibilidad de acometer otras cuya realización, cada vez en mayor número y grado de calidad, demandan las colectividades vecinales*", ni niegan tampoco "*consecuentemente con ello, la necesidad de adoptar medidas que incidan, de una u otra forma, en la planta municipal y concejil, esto es, de su reforma, con la finalidad de hacerla más operativa y adecuada a las necesidades actuales*".

La organización territorial de la Administración Local es un elemento dinámico que debe responder a la posición que en cada momento histórico ocupen las entidades que la conforman. Por ello, atendida la situación actual, el debate no ha de centrarse en la disyuntiva "reforma si – reforma no", sino en cuál haya de ser el alcance y la finalidad de una reforma que es necesaria y en los instrumentos y procedimientos que han de emplearse para lograrla.

a) Alcance de la reforma

Sobre el alcance de la reforma la Ponencia concluye afirmando que la definición del modelo de organización territorial de la Administración Local de Navarra exige como presupuesto previo y necesario fijar el papel que ésta va a desempeñar dentro del conjunto de las Administraciones Públicas y muy especialmente de las de la Comunidad Foral; fijar, en fin, qué parte de las competencias y servicios va a gestionar la Administración de la Comunidad Foral y cuáles van a corresponder a la Administración Local.

Solamente conociendo la parte de la acción pública cuya gestión corresponde a la Administración Local y, tras ello, el ámbito territorial idóneo para la prestación de los servicios que la integran es posible establecer válidamente el modelo estructural más adecuado para alcanzar la efectiva prestación de éstos con el máximo nivel de eficacia.

b) Instrumentos y procedimientos de la reforma

Los países del entorno europeo han acudido para operar la reforma de la organización territorial de la Administración Local, básicamente, a tres sistemas:

– Sustitución íntegra de la planta municipal por otra formada por entidades con un ámbito competencial y territorial totalmente nuevo.

. . .

Planta concejil de Navarra

Población	Nº ent. 1992	Nº ent. 1995
Hasta 50	181	174
51 - 100	111	112
101 - 200	54	55
201 - 500	25	25
Más de 500	3	3
TOTAL	374	369

	1990	1992	1995
Total municipios y concejos :	740	645	641

– Simplificación del mapa municipal, reduciendo el número de municipios a través de técnicas de fusión e incorporación de los mismos.

– Conformación sobre la planta municipal básica existente de un segundo nivel de entidades locales integrado por figuras locales diversas de naturaleza asociativa.

Frente a estos tres modelos o sistemas de reforma posibles la Ponencia opta por una fórmula mixta, resultante de la combinación de las dos últimas, caracterizada por la utilización preferente de mecanismos voluntarios de reforma y por la incardinación de ésta dentro de una planificación territorial y temporal previamente definida.

Así, en las distintas resoluciones contenidas en la Ponencia se apuntan, entre otras, las siguientes líneas directrices para la reforma de la planta o mapa municipal de Navarra:

- Utilización de los diversos instrumentos y técnicas de colaboración interadministrativa previstas en la Ley Foral de la Administración Local, acudiéndose dentro de ellas a las que en cada supuesto y momento resulten más adecuadas.
- La reforma de la Administración Local debe comenzar por la vertiente en la que las estructuras municipales y concejiles actuales presentan mayores deficiencias: la prestacional; acudiendo para superarlas a mecanismos de colaboración interlocal.
- La creación y potenciación de estos instrumentos de colaboración interlocal permitirá de manera inmediata dotar de apoyo y asistencia a las estructuras locales básicas actuales y constituirá a medio plazo, a buen seguro, un elemento propiciador de la evolución de la planta municipal en la vertiente político-representativa.
- La conformación de las estructuras asociativas ha de verificarse de forma coordinada, atendiendo a criterios de unidad territorial, dentro del marco de una división territorial de Navarra.
- Las modificaciones del mapa municipal, así como la creación de estructuras interlocales, deberán ser el resultado, con carácter general, de procesos voluntarios surgidos desde las entidades locales.

Dicho lo anterior, queda exponer el estado o situación en que se encuentra en Navarra la organización o planta local.

En el plano normativo es de significar que la Ley Foral 6/1990 de la Administración Local de Navarra acoge en términos generales las tesis propugnadas para la reforma desde el ámbito municipal y así regula diversos instrumentos de colaboración intermunicipal y llama al Gobierno de Navarra al establecimiento de medidas de fomento, tanto de éstos como de procedimientos de fusión e incorporación de municipios y de extinción de concejos, dirigidos todos ellos a la reestructuración del mapa local de Navarra[7].

En el plano de las acciones destaca la importante e interesante labor de reestructuración de la estructura local iniciada en 1989 en relación con servicios infraestructurales bási-

7. Entre los instrumentos de colaboración intermunicipal previstos en la Ley Foral 6/1990 cabe destacar los Distritos Administrativos (art. 33), las Agrupaciones tradicionales (art. 45), las Agrupaciones de municipios (art. 46), las Mancomunidades (arts. 47 a 53), y los convenios de colaboración interlocal (art. 70).

Por lo que hace a las medidas de fomento, véanse los artículos 20, para las fusiones e incorporaciones de municipios; 33.7, para los Distritos Administrativos; 53, para las mancomunidades, y 62, para las fórmulas asociativas intermunicipales en general.

cos (abastecimiento y saneamiento de agua y recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos), mediante un conjunto de actuaciones incardinadas dentro de una planificación que alcanza a todo el territorio de la Comunidad Foral materializada en los correspondientes Planes Directores.

En ejecución de estos Planes están surgiendo a lo largo del territorio nuevas mancomunidades que asumen la gestión de los servicios que contemplan. En el Informe de la Cámara de Comptos sobre el sector local de Navarra correspondiente al ejercicio 1993, recientemente elaborado, se refleja la existencia de 49 mancomunidades y 9 agrupaciones de municipios, diez de las cuales han nacido precisamente en 1993.

Esta línea de actuación –que tan buenos resultados viene ofreciendo– no se ha extendido a otros campos de la acción local, como son los servicios administrativos, área en la que de forma infructuosa se ha pretendido la reestructuración administrativa acudiendo a técnicas de agrupamiento forzoso de municipios.

Desde el ámbito municipal se propugna la utilización en este campo de los mismos procedimientos utilizados para los servicios infraestructurales, e incluso la posibilidad de utilizar las entidades locales asociativas creadas para la gestión de éstos para la cobertura de los servicios administrativos.

La efectiva reestructuración de la planta municipal en lo que hace a servicios administrativos resulta además urgente, y ello tanto por la necesidad de superar las importantes carencias que en éstos presentan las entidades locales de Navarra, cuanto porque tales carencias pueden verse incrementadas en los próximos años, toda vez que la Ley Foral 6/1990 bloquea o difiere la entrada en vigor del sistema de provisión de los puestos de Secretario e Interventor que la misma regula a la realización de la reestructuración de la planta municipal a efectos administrativos, estableciendo hasta ese momento la cobertura en régimen de interinidad de las vacantes que se produzcan.

C) HACIENDAS LOCALES / FINANCIACION

El diagnóstico que sobre la situación de sus Haciendas se hizo por los Entes Locales de Navarra en 1992[8] era sintéticamente el siguiente: endémica insuficiencia financiera y escaso respeto a la autonomía local.

Manifestación de la insuficiencia financiera se encontraba en el continuo crecimiento del endeudamiento, en la inexistencia y/o insuficiencia de servicios locales mínimos y en la necesidad de acometer continuas operaciones de saneamiento.

La falta de autonomía se anclaba, entre otros factores, en el hecho de que un 65% de las transferencias de fondos a los entes locales (recurso éste que representa del orden del 50% del total de los ingresos locales) están condicionadas a la ejecución de gastos programados por la Comunidad Foral, y asimismo en la existencia de unos tributos locales de extraordinaria rigidez y cuya capacidad recaudatoria depende en gran medida de lo que se establezca por las leyes y reglamentos forales.

El cuadro diagnóstico se completaba con la constatación, además, de la existencia de importantes desequilibrios territoriales entre las diversas zonas y localidades, acompañados de un desigual reparto de la riqueza patimonial y comunal.

8. "*Propuestas y resoluciones ...*" cit., pags. 65 a 87.

Las disfunciones y los desequilibrios económicos, en suma los déficits económicos y de servicios, surgen en los municipios con independencia de su volumen poblacional; la diferencia se halla en las causas de los mismos. Así, mientras que en los municipios pequeños están motivados por las deseconomías y el encarecimiento de los servicios que se producen por razón directa del escaso ámbito poblacional y/o espacial, en los municipios de mayor población las causas han de buscarse en la diferencia negativa entre el aumento de recursos que genera el hecho urbano y el incremento de gastos que surge para atender las demandas crecientes de la población de nuevos y mejores servicios.

Ciertamente, la insuficiencia o, mejor, dependencia económica que es propia de un sistema de centralización administrativa, caracterizado por la tutela de las Administraciones superiores sobre las inferiores, no encuentra encaje en el actual modelo constitucional de descentralización con diversos niveles de Administración dotados de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Precisamente, a dar satisfación a las exigencias de este nuevo modelo constitucional se dirigía la Norma sobre Reforma de las Haciendas Locales aprobada por el Parlamento de Navarra en 1981 y que entró en vigor en 1982. En ella se ensayó la determinación de la dimensión que correspondía a la Administración local en relación con la Foral, estableciendo una determinada participación porcentual en favor de aquélla sobre los impuestos de ésta. Sin embargo este dimensionamiento que se desprende de la Norma (y que a fuerza de ser sinceros habrá que reconocer que era puramente intuitivo en cuanto a la correspondencia o equivalencia entre la distribución de gastos e ingresos de cada Administración) no ha sido respetado. Para ser exactos, sólo se mantuvo durante los ejercicios 1982 y 1983; a partir de entonces la Norma, en lo que hace al Fondo de Participación de las Entidades Locales en los Impuestos de Navarra, ha sido dejada sin efecto año tras año por las sucesivas Leyes Forales de Presupuestos, cayéndose en una situación de provisionalidad que –además de imposibilitar a los entes locales para realizar toda planificación económica por falta de la mínima estabilidad– ha dado lugar a una paulatina disminución de la participación local en la recaudación de tributos de la Comunidad Foral, pasándose del 26% en 1982 al 11% en los Presupuesos Generales de Navarra para 1992; y los índices siguen descendiendo en estos últimos años.

A terminar con esta situación de provisionalidad y a fijar un sistema estable y suficiente de financiación local estaba llamada la Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra recientemente aprobada por el Parlamento de Navarra y que entrará en vigor con carácter general a partir del 1 de enero de 1996. De hecho, ésta es la finalidad que enuncia como propia su exposición de motivos.

¿Qué cabía pedirle a la Ley? Ni más ni menos que cumpliera con su finalidad de establecer un sistema hacendístico suficiente y estable para las entidades locales de Navarra. Ello suponía que fijara un modelo de financiación que diera satisfacción a un principio básico para concretar la suficiencia financiera, valor éste siempre relativo: la participación de cada Administración Pública de Navarra en el gasto público total debe ser equivalente a su participación en el ingreso.

Se trataba pues, en primer lugar, de fijar la participación de la Administración Local en el gasto público total (participación que por cierto viene decreciendo año a año) y a partir de ahí establecer su ingreso (equivalente o proporcional al gasto). A continuación debía concretarse la tipología o procedencia de los ingresos locales, esto es, concretar qué parte de los ingresos hayan de ser obtenidos directamente por los entes locales con sus propios medios tributarios y patrimoniales y qué parte mediante participación en impuestos de otros niveles de Administración. De esta forma se alcanzaría la que podríamos calificar como sufi-

ciencia relativa vertical: reparto equivalente y proporcionado de los ingresos y gastos entre los distintos niveles de Administración.

En segundo lugar, la Ley debía garantizar no sólo la suficiencia financiera vertical, esto es, de la Administración Local de Navarra en su conjunto en relación con la Foral, sino también la horizontal, es decir, la de los distintos entes que conforman aquélla, mediante un sistema de reparto de los Fondos de Participación en tributos forales que con criterios redistributivos permitiese corregir, o cuando menos minimizar, los existentes desequilibrios territoriales.

Finalmente, debía establecer y regular unos tributos locales con capacidad recaudatoria bastante para que los entes locales pudieran obtener los recursos propios necesarios.

¿Qué ha hecho la Ley Foral de Haciendas Locales? Un somero examen de su texto articulado pone de manifiesto que se trata de una Ley puramente instrumental ya que se limita a regular las figuras tributarias locales y a establecer las bases del sistema presupuestario y contable, pero para nada se enfrenta al que era, debía ser, su objetivo fundamental, no conteniendo modelo de financiación alguno, permitiendo que la actual situación, generalmente reconocida como puramente coyuntural y transitoria, pueda devenir en definitiva.

El marco tributario local que contiene es similar, prácticamente idéntico, al establecido por la Ley 39/1988 reguladora de las Haciendas Locales. Al margen de otras peculiaridades, como más significativa cabe reseñar el carácter obligatorio en Navarra de los tributos locales que en la norma estatal se configuran como de establecimiento potestativo por los entes locales (impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras e impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana) y la pervivencia como potestativos de figuras impositivas de escaso potencial recaudatorio y difícil gestión que se rescatan del vigente marco normativo (impuesto sobre gastos suntuarios e impuesto sobre viviendas desocupadas).

Por lo que hace a la participación de las Entidades Locales en los impuestos de la Comunidad Foral, la Ley prevé su fijación anual, si bien durante la tramitación parlamentaria de ésta se incluyó una previsión que deja abierta una puerta a la esperanza de contar con un modelo o sistema de financiación de duración cuatrienal. En efecto, el apartado 5 del artículo 123 de la Ley Foral establece:

> "*En el último trimestre del primer año de cada periodo de mandato municipal el Gobierno de Navarra, previo informe de la Comisión Foral de Régimen Local, elevará al Parlamento de Navarra, simultáneamente con el de Presupuestos Generales para el correspondiente ejercicio, un proyecto normativo que contenga:*
>
> *a) La cuantía del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los impuestos de Navarra para los cuatro ejercicios presupuestarios siguientes.*
>
> *b) La fórmula de reparto del mencionado Fondo para los cuatro ejercicios presupuestarios de mandato municipal de acuerdo con los criterios generales establecidos en el número 3 de este artículo*."

En suma, la nueva Ley no se enfrenta a la fijación de un modelo o sistema de financiación local pero tampoco impide que éste pueda establecerse, esto es, el problema de la financiación local, irresuelto durante años, queda nuevamente aplazado. Que sea o no el último aplazamiento dependerá, de una parte, de la voluntad y esfuerzo de las nuevas corporaciones resultantes de las próximas elecciones de mayo y, de otra y muy especialmente, de la posición que adopten los grupos políticos que conformen el Parlamento.

Espero no haber expuesto un panorama demasiado sombrío, pero la realidad no es tampoco excesivamente halagüeña como vienen poniendo de manifiesto los informes sobre

el sector local elaborados en los tres últimos ejercicios por la Cámara de Comptos (años 1991 a 1993); informes en los que el órgano fiscalizador llama reiteradamente y con urgencia a fijar un sistema estable y suficiente de financiación local, advirtiendo de la posibilidad de que, en otro caso, se produzca el *crac* de los servicios locales por la insuficiencia financiera que arrastran.

La tarea de construir la Administración Local de Navarra del siglo XXI, entendida como una Administración capaz de responder adecuadamente a las demandas de las colectividades vecinales y de satisfacer con eficacia y eficiencia sus necesidades e intereses, es hoy ciertamente una tarea pendiente, pero también es una tarea posible; espero por ello que, más temprano que tarde, se aborde y que, de ser así, culmine con éxito, de suerte que dejen de tener la plena actualidad que en este momento tienen las siguientes reflexiones y aspiraciones contenidas en la "Memoria sobre Haciendas Locales" presentada al III Congreso Nacional Municipalista que, convocado por la Unión de Municipios Españoles, se celebró en Barcelona en 1927:

> "*Sin autonomía, casi no puede hacerse nada; con la autonomía cabe intentarlo todo. Sin autonomía, no saldremos de los presupuestos rutinarios e infecundos; con ella, podría realizarse labor económica renovadora, útil y beneficiosa. Sin la autonomía, la prosperidad de los pueblos será una vana apariencia; con la autonomía, es posible que fuese una hermosa realidad. Y, en último término, con la autonomía acabarían las fatigosas preocupaciones, en materia de Hacienda Local, del Poder ejecutivo, que necesita sus actividades para emplearlas en la defensa de los sacratísimos intereses de la Nación.*
>
> *¿Están capacitadas las Corporaciones para hacer uso de esa libertad?...*
>
> *¿Qué duda cabe? Es hora ya de desechar el temor de que los Ayuntamientos incurran en excesos y abusos.*"[9]

A pesar del tiempo transcurrido desde su formulación, casi setenta años, esas aspiraciones siguen presentándosenos hoy como tales. Sólo me queda desear que pronto, por colmadas, no sean sino lo que debieron ser desde hace años: historia.

9. *Doctrina de los Congresos Municipalistas 1926-1929* -Unión de Municipios Españoles-. FEMP 1992.