

UNA SOLUCION AL "MINIFUNDISMO" LOCAL: LA LEY FORAL DE ADMINISTRACION LOCAL DE NAVARRA

POR

FERNANDO M^a PURAS GIL
MARTIN M^a RAZQUIN LIZARRAGA

Pamplona, Octubre 1.990

I. Introducción

Uno de los problemas esenciales, siempre vivos, del municipalismo español ha sido el de cómo centrar y dar solución al "minifundismo" local. Con ésta expresión quiere hacerse referencia al gran número de municipios existentes en España carentes de dimensión, medios y capacidad, lo que hace que difícilmente respondan a la concepción de municipio que la Ley contempla (1).

Se trata de una problemática, por cierto, existente de todo nuestro entorno europeo, cuyas soluciones pueden servirnos de ejemplo (2).

Si el municipio es la entidad local básica (art. 1 de la Ley de Bases de Régimen Local), a través de la cual el ciudadano participa en los asuntos públicos, y es el este que debe gestionar los intereses propios de la colectividad local, de inmediato encontramos que esta definición finalista no resulta aplicable a muchos municipios españo-

(1) Incluso, este tipo de municipio no responde a los principios constitucionales, pues difícilmente puede predicarse respecto al mismo el principio de autonomía local. Así lo afirma rotundamente F. SOSA WAGNER: "... hablar de autonomía de 8.000 municipios es licencia que sólo puede permitirse personas de genio festivo. El acierto y el éxito del sistema exige una reordenación del mapa municipal español sobre la base de las experiencias habidas en muchos países de nuestro entorno. No hay muchos países de nuestro entorno. No hay mucho que inventar". ("La Autonomía local". R.E.A.L.A. núm 241/89, pág 29).

(2) Sobre la reforma de las estructuras locales en Europa vid. T. FONT LLOVET, "Perspectivas de organización supramunicipal", R.E.A.L.A. núm 226/1985, págs. 321-326; M. SANCHEZ MORON, **Autonomía local, Antecedentes históricos y significado constitucional**, Ed. Civitas, Madrid 1990, págs. 118-130; L. PAREJO ALFONSO, **Derecho básico de la Administración local**, 1ª ed., Ed. Ariel, Madrid 1988, págs. 226-233 (Alemania) y 250-256 (Francia); T. QUINTANA LOPEZ, "Los entes locales complejos y otras formas de colaboración en el ordenamiento local italiano", R.E.A.L.A. núm. 241/1989, págs. 57-80; F. SOSA WAGNER y P. DE MIGUEL GARCIA, **Creación, supresión y alteración de términos municipales**, Ed. IEAL, Madrid 1987, págs. 103-134 (referido a Alemania).

les. Por un lado, estos municipios no pueden ser una célula de vida política-social-económica y menos aún pueden gestionar unos intereses colectivos (3), muchas veces no sólo por falta de medios (aunque sea una razón común) sino también dada su escasa entidad (poca población, ningún nivel de poder político, escasa ajenidad de los asuntos, etc...). Esta es la realidad frustrante a la que la legislación viene aplicando históricamente similares remedios: fusiones, Agrupaciones y Mancomunidades, que han sufrido pocas -por no decir ninguna- modificaciones originales en todo este siglo (4). Incluso la Constitución ofrece, a través de sus artículos 141.3 y 151.3, la vía de las comarcas (5).

Así la queja común, el problema siempre presente, la raquítica vida local, no encuentra ninguna vía de solución, ya que para ejecutar

(3) L. MORELL OCAÑA distingue, respecto del pequeño Municipio, dos dimensiones: una organización administrativa y una institución representativa, señalando la necesidad de separar ambas concepciones. Desde esta perspectiva señala lo siguiente:

“En cuanto estructura de participación social -y no política- vale la pena conservarlo y dispensarle toda la protección precisa para que pueda ser instrumento de representación, de defensa y, en su caso, de consecución de los intereses y de las voluntades de la comunidad social que está en su base. Pero conservarlo no quiere decir mantenerlo también como una organización administrativa en el sentido plenario de la expresión. Es aquí, en su rango de Administración Pública, donde el pequeño Municipio se muestra incapaz de estar a la altura de las circunstancias: se hunde, precisamente, como institución administrativa bajo el peso de la púrpura, del poder y de los deberes de una Administración a la altura de nuestro tiempo”. (**El régimen local español**, t. I. Ed. Civitas, Madrid 1988, pág. 245).

En similar sentido se pronuncia SANCHEZ MORON:

“Aún sin necesidad de llegar a la solución extrema de reducir drásticamente el número de municipios, como se ha hecho en otros países, lo que posiblemente encontraría muy fuertes resistencias en el nuestro, podría conservarse la actual estructura municipal, como fórmula de representación de los intereses vecinales, pero completándola mediante la creación de entes intermedios, de naturaleza forzosa o voluntaria, que asumiera una parte sustancial del ejercicio de las competencias municipales”. (**La autonomía local**, cit., pág. 205)

(4) Tal vez habrá de hacerse referencia a la regulación de las zonas de montaña (J. TORNOS MAS, “El ente comarcal en la ley catalana de alta montaña”. R.E.A.L.A. núm 226/1985, págs 297-314 y T. FONT LLOVET, “Perspectivas ...”, cit. págs. 315-344).

(5) Así lo señalan, entre otros, L. MORELL, **La Administración local**, Ed. Tecnos, Madrid 1984, pág. 68, y SANCHEZ MORON, **La autonomía local**, cit., págs. 203-204. Sobre la comarca vid. R. MARTIN MATEO, **Entes locales complejos**, Ed. Trivium, Madrid 1987, págs. 147-203; MORELL, **El régimen local español**, t. I, cit. págs. 246-250; J. PRATS, “La comarca”. en la obra colectiva dirigida por S. MUÑOZ MACHADO, **Tratado de Derecho Municipal**, Ed. Civitas, Madrid 1988, t. I, pág. 791-853; y los trabajos publicados en el libro **La comarca como ente territorial**, Ed. Escola d'Administración Pública de Catalunya, Barcelona 1984.

la única realmente efectiva, las fusiones forzosas, las Comunidades Autónomas encuentran serias dificultades para su imposición (6). Se trata pues de la reforma siempre pendiente de empezar, que nunca se lleva a inicio y que por ello nunca termina (7). Se trata, además, de una cuestión difícil y de un alcance que excede la simple reforma estructural, y que encuentra a su paso continuos y permanentes obstáculos (8).

Pero además, lo grave de la cuestión radica en que los objetivos que se plantean **a priori** son objetivos grandiosos, importantes y ambiciosos. Es una reforma esencial, siempre considerada, pero casi nunca articulada con afán de superación del problema. Tal vez, y ahora sólo lo queremos dejar apuntado, adolezca toda esta posición de una falta de realismo y una falta de valentía. ¿Por qué no decirlo? Es duro enfrentarse a los municipios y exponerles directamente esta penosa situación cuando se van a redactar las leyes, aún a pesar de que es el problema continuo que año tras año, día tras día, trae en jaque a los Ministerios, a las Comunidades Autónomas y a las asociaciones de mu-

(6) Así lo sostienen F. SOSA y P. DE MIGUEL: "Es hora de iniciar con cautela y prudencia, pero con imaginación y firmeza política, esta tarea de reordenación del espacio municipal que podría llevarse a cabo combinando las medidas que podría llevarse a cabo combinando las medidas de supresión o fusión de Municipios (en los casos más patentes) con la potenciación de las entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, en el sentido previsto por el artículo 45 de la L.R.B.R.L., camino este menos traumático que puede ser, sin embargo, hábilmente manejado, de gran eficacia". (**Las competencias de las Corporaciones locales**, Ed. IEAL, Madrid 1985, págs. 116-117).

(7) Y ello a pesar de los importantes trabajos doctrinales que señalaban el problema y daban pautas para su solución (R. MARTIN MATEO, **La comercialización de los pequeños municipios**, Madrid 1964 y, más tarde, **El horizonte de la descentralización**, Madrid 1969; F. ALBI, **La crisis del municipalismo**, Madrid 1966; y L. MORELL, **Estructuras locales y ordenación del espacio**, Madrid, 1971). Incluso a veces la política que se ha seguido ha sido la contraria (así SOSA y DE MIGUEL, **Creación ...**, cit., págs. 53-55).

(8) Así lo indica agudamente E. CARRILLO BARROSO, "La Administración municipal foral: los artículos de la reforma", R.E.D.A., núm. 50/1986, pág. 243-258. Su estudio se resume en los siguientes términos:

"Se sostiene la hipótesis de que la problemática de la Administración municipal rural española se deriva de tres cuestiones principalmente: la existencia de una división municipal excesivamente fragmentada en numerosos unidades municipales; la permanencia de criterios organizativos en nuestro régimen local derivados de un diseño político-administrativo del aparato del Estado de tipo centralista; y la confluencia de tendencias particularistas en la estructura social de poder de los diferentes niveles de las Administraciones Públicas" (pág. 244).

nicipios (9). El miedo al presunto enfrentamiento suele ir acompañado por desgracia, de grandes dosis de pretensiones faltas de realismo. Se pretenden conseguir municipios autónomos y con capacidad de gestión y se pretende conseguir esto con medidas de carácter voluntario o por vía de asociacionismo como únicas alternativas "realistas" a la que, al mismo tiempo, se presenta como excesivamente drástica (10).

En ocasiones las leyes de régimen local suelen recoger fórmulas que podrían parecer contradictorias, por ejemplo, tras establecer los servicios mínimos que deben ofrecer los municipios a los ciudadanos, inmediatamente prevén al posibilidad de que esto no sea así.

La propia Ley de Bases de Régimen Local de 1985 establece que los Municipios pueden ser dispensados de la obligación de prestar servicios mínimos (artículo 26.2).

Esta viene siendo, también, la situación Navarra (11), aunque debe advertirse que constituye una situación también común en

(9) Una exposición de este problema, es decir, de la postura localista contraria a estas vías se expresa por SANCHEZ MORON con los siguientes términos:

"... existe una enorme disfuncionalidad estructural que se traduce tanto en desigualdades fiscales y de prestaciones entre unos y otros municipios y en la incapacidad económica de la mayoría de ellos para atender las demandas sociales que se les dirigen, como en el dispendio que produce el mantenimiento de servicios de ámbito estrictamente municipal que bien pudieran gestionarse en común con otros Ayuntamientos u otras administraciones públicas. No sólo se mantiene por las corporaciones municipales -lo que al fin al cabo es fácil de entender- una actitud de rechazo frontal a todo intento de fusión de municipios, mientras que, a la inversa, se están creando municipios nuevos, por segregación, en algunas Comunidades Autónomas. Además, subsiste entre los representantes municipales una desconfianza grande frente a la creación y a la pervivencia misma de entidades supramunicipales para la gestión de servicios que superan, por su coste o por la gestión de servicios que superan, por su coste o por su idoneidad de sus dimensiones, la capacidad de cada Ayuntamiento o que precisan de una gestión coordinada. Tampoco los propios Ayuntamientos utilizan en la medida de lo necesario las fórmulas mancomunales y asociativas que la legislación les brinda, salvo para la solución de problemas graves e inaplazables (abastecimiento de aguas, recogida y tratamiento de residuos, explotaciones forestales ...

Existe, en definitiva, un acusado espíritu de independencia, cuando no de autosuficiencia, entre los gestores municipales, del que se resiente la eficacia administrativa, la economicidad del gasto público y la igualdad y la solidaridad entre los ciudadanos". (**La autonomía local**, cit., págs. 19-20).

(10) Es la tónica general de la doctrina opuesta a la impresión de municipios (por ejemplo MORELL, **La Administración local**, cit., pág. 71).

(11) Sobre la situación de Navarra, aportando interesantes propuestas de reforma se habían pronunciado E. MORRAS, "Estructura de la Administración local de Navarra: una reforma necesaria", en el **Libro-homenaje a Don Luis Oroz Zabaleta**, Ed. Eusko-ikaskuntza, San Sebastián 1986, págs. 287-304; y D. LOPERENA, "El mapa municipal ante la reforma del régimen local de Navarra", **Revista Jurídica de Navarra**, nº 5/1988, págs. 107-118.

otras Comunidades Autónomas (12). La Comunidad Foral, dotada de un territorio amplio (10.000 km²) ocupado por una población pequeña (512.000 habitantes), está compuesta de un gran número de municipios (265), siendo muchos de ellos de los conocidos en Navarra como Municipios compuestos, es decir, que tienen diferentes núcleos de población administrados por Concejos (475), entidades locales con unas competencias superiores a las de las entidades locales menores y que hasta la nueva ley Foral de Administración Local estaban dotados prácticamente de todas las competencias municipales. A efectos de análisis nos encontramos pues con un mapa de la Administración Local de Navarra configurado por 740 "Municipios". Si se piensa además que más de la mitad de la población está concentrada alrededor de la capital, Pamplona y su comarca, puede enseguida entenderse que la característica del municipio navarro es su dispersión y sus escasa población.

Un reciente estudio promovido por el Gobierno de Navarra, con todo lujo de detalles, esa realidad y, además, ofrecía una propuesta de futuro con base en una jerarquización de las entidades de población en seis niveles en función de los servicios a prestar a la población (13).

En ese contexto, el proceso de elaboración de la Ley Foral de la Administración Local de Navarra, se inició en lo referente a toda esta problemática con la realización de ese Estudio sobre "La estructura administrativa y funcional de Navarra-análisis y propuesta", para poder abordar el tema con seriedad y desde una imprescindible perspectiva de la ordenación territorial que, incorporando al análisis elementos geográficos, funcionales, poblaciones, de actividades, históricos, etc..., garantizara la posibilidad de definir un mapa para la Administración Local de Navarra acomodado a las características de la Comunidad Foral, realista pero con perspectiva de futuro.

(12) Se trata, por desgracia, de un problema generalizado. Vid., por ejemplo, el caso caso de Castilla y León, Comunidad Autónoma con 2.300 municipios, de los cuales un 97% son menores de 500 habitantes. De ahí la solución afrecida del nivel comarcal por A. SANCHEZ BLANCO, "La comarca en Castilla y León: problemática juridico-institucional", R.E.A.L.A. núm. 230/1986, pág. 209-239. Asimismo puede verse J.L. RIVERO YSERN, "Consideraciones generales en torno a la comarca", R.E.A.L.A. núm. 231/1986, pág. 431-440.

(13) **Estudio sobre la estructura administrativa y funcional de Navarra. Análisis y propuesta**, dirigido por F. JIMENEZ NESPEREIRA, Ed. Gobierno de Navarra (Departamento de Administración Local), Pamplona 1989.

ESTRUCTURA DIMENSIONAL ACTUAL DIVISION MUNICIPAL

Intervalo Población	Nº Entes	%	Habitantes	%
< 25	1	0,38	11	—
26-50	3	1,13	124	0,02
51-75	11	4,15	701	0,14
76-100	11	4,15	944	0,19
101-500	126	47,55	30.339	5,98
501-1000	37	13,96	27.154	5,35
1001-5000	64	24,15	148.819	29,33
> 5000	12	4,53	299.275	58,99
TOTAL	265	100,00	507.367	100,00

ESTRUCTURA DIMENSIONAL ACTUAL DIVISION CONCEJIL

Intervalo Población	Nº Entidades		Nº Habitantes	
	Absoluto	%	Absoluto	%
0-10	73	15,37	331	0,62
11-25	96	20,21	1.773	3,33
26-50	111	23,37	4.195	7,87
51-75	72	15,16	4.391	8,24
76-100	33	6,95	2.787	5,23
101-500	79	16,73	14.281	26,80
501-1000	3	0,63	2.164	4,06
1001-5000	7	1,47	18.326	34,39
> 5000	1	0,21	5.039	9,46
TOTAL	475	100,00	53.287	100,00

Evidentemente resultó dicho Estudio de indudable interés pero, a su vez, y como es propio y se exige a los estudios tiene un carácter racionalista que luego es necesario modular en función de las circunstancias y contexto en el que la cuestión va a tratarse.

En esa medida, de forma previa a la tramitación legislativa formal, el Gobierno de Navarra redactó un Anteproyecto de Ley Foral que sometió a la consideración de entidades locales y grupos parlamentarios a fin de medir el grado de consenso existente en torno a los contenidos de un futuro Proyecto y fundamentalmente en relación con los temas más importantes en materia de organización.

Dicho anteproyecto, que, aunque coherente con el análisis y propuestas de Estudio mencionado aquilataba las mediadas en un tono más posibilista en tanto en cuanto preveía la extinción de los municipios que no contases con 500 habitantes, obtuvo un implacable contestación desde los municipios afectados que consiguieron que algunos grupos parlamentarios atendieran su queja, y de este modo, ese aspecto del documento hubo de desaparecer del texto que el Gobierno aprobó como Proyecto, el cual, no obstante, reorientando la solución estructural, incorporó una serie de medidas alternativas que podría tener algún relieve.

Así finalmente la Ley Foral de Administración Local de Navarra (Ley Foral 6/1990, de 2 de junio; B.O.N. núm. 84, de 13 de julio de 1990) ha abordado este problema con unas perspectivas de cierta originalidad y de posibilismo, que estimamos interesante exponer como vías que pueden servir de modelo o de crítica a otras comunidades Autónomas (14).

II. El debate entre carácter obligatorio-carácter voluntario de la reforma

Nadie duda de que la reforma de la estructura local debe contar con la participación no sólo de los municipios afectados sino también, en un primer estado, de sus asociaciones representativas, constituidas fundamentalmente a través de la Federación Española de Municipios y Provincias y, en Navarra, de la Federación Navarra de Municipios y Concejos. La participación, que no es sino el lado positivo de la autonomía, no puede nunca faltar. Pero la cuestión que se plantea ahora es otra. Todos somos conscientes, como lo son la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas, los Municipios y sus asociaciones, de la necesidad de la reforma de las estructuras locales

(14) Por cierto, como señala SANCHEZ MORON, hay diversas Comunidades que han iniciado la reforma de la "planta" local de su territorio:

- Cataluña: Leyes 6, 7, 8, 9 y 22/1987 sobre comercialización de Cataluña y sobre la concentración de Barcelona.
 - Asturias: Leyes 3 y 11/1986 sobre la comarca y la parroquia rural.
 - Valencia: Ley 12/1986 sobre Consejo Metropolitano de L'Horta.
 - Aragón: Ley 6/1987 de fomento de mancomunidades.
- (La autonomía local, cit., pág. 206).

y de su dificultad, pero lo más difícil y, sin embargo, prioritario es decir si la reforma va a ser obligatoria o, por el contrario, va a tener carácter voluntario.

La L.F.A.L. ha optado finalmente por vía voluntarista, en el sentido de que la futura estructura municipal sea el objetivo común a alcanzar con la participación de la Comunidad foral y de las entidades locales. Estas deberán poco a poco, y de forma voluntaria, aunque incentivadas para ellos, ir dirigiéndose por el camino tendente al objetivo (15).

¿Cuál es el objetivo? El objetivo parte de una premisa constitucional. El Municipio es un poder público, una Administración pública, dotada de autonomía, que debe ser un efectivo cauce de representación política y debe tener una capacidad real de participación en la gestión pública para la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Con base en esos principios derivados de la Constitución el objetivo no puede ser otro que lograr un Municipio "fuerte", en el que se articule la representación política a nivel local con un imprescindible grado de ajenidad en la toma de decisiones que debe ser inherente a la gestión pública para la consecución del interés público y que se configure una entidad con capacidad de gestión.

¿Cuáles son los medios? La Ley Foral de Administración Local de Navarra cuenta fundamentalmente con dos medios para alcanzar esta nueva estructura local:

1^ª El fomento.

2^º Las fórmulas asociativas (16).

El fomento se recoge en diversos preceptos de la Ley Foral de Administración Local donde se establecen una serie de medidas de carácter general que son las siguientes:

- a) Ayudas económicas y técnicas para estas iniciativas.
- b) Prioridad en la asignación de subvenciones corrientes y de capital de carácter finalista.
- c) La preferencia para la inclusión en planes de la Comunidad Foral para obras y servicios de interés local, conforme a los baremos que se establezcan con carácter general.
- d) Cualesquiera otras medidas de carácter específico.

(15) Es la vía por la que, en general, se inclina la doctrina. Así puede verse, en referencia al caso general español, SANCHEZ MORON, **La reforma local**, cit., págs. 211-215, y en lo relativo a Navarra, A. MADURGA, "Elementos del municipio: el territorio y la población", en la obra colectiva dirigida por M.M. RAZQUIN y P.M. LARUMBE, **La Administración local de Navarra**, Ed. Aranzadi, Pamplona 1987, págs. 64-65.

(16) Vid. F. SOSA WAGNER, "Mancomunidades y otras formas asociativas", en **Tratado de Derecho Municipal**, cit., t. I, págs. 1041-1053 y R. MARTIN MATEO, **Entes locales complejos**, cit.

Así se señala que la Comunidad Foral potenciará las fusiones e incorporaciones de los municipios (artículo 20), su constitución en Distritos Administrativos (artículo 33.7) y la creación de Mancomunidades (artículo 53). Como medidas de fomento pueden señalarse también la creación de la Comisión de Delimitación Territorial (artículo 35), la cooperación económica (artículo 61) y la ordenación territorial (Ley Foral 12/86, de 12 de noviembre, de Ordenación del territorio y Ley Foral 6/87, de 10 de abril de normas urbanísticas regionales para protección y uso del territorio).

Por otra parte la L.F.A.L. contempla diversas figuras asociativas locales, como son los Distritos Administrativos (artículo 33), las Agrupaciones (artículo 46) y las Mancomunidades (artículo 47), a las que podrían añadirse las fórmulas de cooperación interlocal (artículo 70). Incluso potencia las fórmulas asociativas ya existentes como es el caso de las Agrupaciones tradicionales (artículo 45).

A continuación, pasaremos a exponer más en detalle las medidas más novedosas de entre las mencionadas, pero antes de ello convenirá hacer una previa y breve referencia al papel que se asigna al municipio tanto por la Constitución como por la legislación local general y foral, en especial por la trascendencia que ello tiene en lo que hace referencia al llamado en Navarra "Municipio compuesto".

III. El papel relevante del Municipio

El punto de partida está en el artículo 140 de la Constitución Española, que abre el capítulo relativo a la Administración Local. Este precepto señala, en lo que ahora aquí interesa, que la Constitución garantiza la autonomía de los municipios, que gozarán de personalidad jurídica plena, cuyo gobierno y administración corresponde a los Ayuntamientos (17).

De ahí que la Ley de Bases de Régimen Local disponga:

"Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios correspondientes colectividades" (art. 1.1).

Y así el Municipio es el único ente local (si dejamos aparte la Provincia) de carácter territorial, y en este sentido el único que aparece

(17) Precepto que ha sido muy comentado por la doctrina, entre la que cabe destacar los trabajos de L. PAREJO, "La autonomía local en la Constitución", en **Tratado de Derecho Municipal**, cit., t. I, págs. 19-100; F. SOSA WAGNER, "La autonomía local", R.E.A.L.A. núm. 239, 240 y 241; y L. ORTEGA, "El respeto del ámbito de la autonomía local por el legislador autonómico de Navarra", en **Revista Jurídica de Navarra** nº 7/1989, págs. 33-46.

recogido en el texto constitucional. De ahí su papel relevante y la necesidad de que su autonomía sea real y efectiva para prestar los servicios y reunir las actividades de los ciudadanos que el Estado social y democrático de Derecho demandan (18).

Evidentemente, la nueva legislación de Navarra no podía apartarse de estos parámetros. De ahí que la Ley Foral de Administración Local configure al municipio como entidad local básica de carácter territorial (art. 2) y "cauce primario de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos" (art. 6), al que se dota de personalidad jurídica y capacidad que tiene a su cargo, gestionar los servicios públicos cuya titularidad asuma, y representar a los intereses propios de la correspondiente colectividad" (art. 7).

Estas consideraciones, generalmente aceptadas, podrían resultar innecesarias si no fuera por la trascendencia que han tenido en el diseño del nuevo régimen local de Navarra. Y es que hay que partir de que en la Comunidad Foral existía la figura del "Municipio compuesto" (19) que no era sino un Municipio formado por Concejos. Esto tampoco tendría nada particular si estos Concejos hubieran sido los que se conoce en el régimen común como entidades locales menores, pero lejos de ello, en Navarra ejercía competencias en todos los campos en los que habitualmente las tienen reconocidas los municipios, incluso en urbanismo disponían de competencias plenas en planeamiento, gestión y disciplina.

Así pues, en Navarra los Consejos venían ocupando el lugar que la Constitución y la Ley de Bases de Régimen Local reservan a los Municipios.

IV. Una tercera vía

Como ha podido observarse con anterioridad la reciente Ley Foral incluye una serie de figuras que resultan muy familiares al régimen local español, medidas de fomento, fusiones voluntarias, agrupaciones voluntarias, mancomunidades, etc...

Por otra parte, incorpora algún otro instrumento que, aún sin estar muy extendido en la legislación local, ya tiene precedente, como es el caso de la Comisión de Delimitación Territorial que tuviera su aparición en la legislación catalana (Ley 8/1.987 de 15 de abril y De-

(18) Sobre este aspecto vid. L. PAREJO, **Estado social y Administración pública: los postulados constitucionales de la reforma administrativa**, Ed. Civitas, Madrid 1983; y SANCHEZ MORON, **La autonomía local**, cit., págs. 97-131.

(19) Sobre esta situación vid. M.M. RAZQUIN LIZARRAGA, "El régimen especial de Navarra", en **Tratado de Derecho Municipal**, cit., t. I, págs. 984-990.

creto 282/87, de la Generalitat de Catalunya), como organismo racionalizador de los diversos procesos de reorganización territorial local.

No obstante, la novedad de la Ley navarra surge como una alternativa dentro de la dialéctica voluntariedad-obligatoriedad que suscitó con motivo de la previsión que se contenía en el primer anteproyecto de la fusión obligatoria de todos los Municipios de menos de 500 habitantes. Ello indujo a la reflexión sobre la problemática de la estructura municipal hacia el binomio cauce de participación-gestión pública al que, en esencia, podríamos decir que responde la configuración de la Administración Local.

En ese contexto hay que enmarca las Agrupaciones forzosas para servicios administrativo y los Distritos-Régimen Especial Municipal.

a) Las Agrupaciones forzosas para servicios administrativos

Esta figura constituye un paso más sobre otras precedentes como eran las Agrupaciones de municipios para servirse de personal común, Y ello, porque ahora se parte de la base de conseguir la articulación de un equipo técnico de gestión local que permita una mayor profesionalización del personal y la dotación de los medios materiales necesarios para la presentación de un mejor servicio a las entidades locales que se verán atendidas en su actividad por este núcleo gestor.

Desde algunas posiciones puede decirse que este modo de organización perjudica y va en detrimento de la atención al vecino pero lo cierto es que a éste en cuanto miembro del colectivo local, que es la perspectiva que debe primar, se le va a prestar mucho mejor servicio ya que la institución que los representa los va a tener, y en cuanto particular demandante de unos servicios burocráticos puede no verse perjudicado, sino al revés, si desde la Secretaría de la Agrupación se utilizan los medios mecánicos y de comunicación de que hoy en día se dispone.

Fundamentalmente tres fueron las orientaciones que inspiraron la figura, la primera de ellas consistió en la necesidad de generalizar la incorporación al equipo técnico municipal de un profesional de perfil económico-financiero que desarrolle tareas de asesoramiento y gestión en el área económico-financiera municipal con conocimientos específicos, lo que se ve cada vez más necesario habida cuenta del incremento de actividad de los municipios y las tremendas deficiencias que, en este área,

vienen siendo puestas de manifiesto por los informes de la Cámara de Comptos (20).

La segunda orientación estriba en la pretensión de profesionalizar la actividad del personal a fin de conseguir un mayor preparación y un mejor servicio, se trata en definitiva de que cada uno trabaje en aquello para lo que se halla más capacitado.

En tercer lugar, pero de forma principal se halla el objetivo de dotar a la mayoría de las entidades locales de Navarra de un equipo técnico de gestión mínimo compuesto por Secretario (Licenciado en Derecho), Interventor, con primordiales funciones de asesoramiento económico-financiero (Diplomado en Ciencias Económicas o Empresariales) y Administrativos, de forma que pueda desarrollarse una gestión local seria y especializada.

Por otra, toda la concepción parte de la idea de que cada Agrupación tiene su sede bien dotada de toda clase de medios materiales modernos y es allí donde se desarrolla habitualmente la labor de atención al público y trabajo y de gabinete del personal que, en principio, sólo se desplazará a los diferentes Ayuntamientos agrupados para la atención del Alcalde y sesiones de órganos colegiados municipales, ello sin perjuicio de que para campañas específicas, padrones, catastros, etc... pueda articularse la presencia temporal del personal en cada Ayuntamiento.

La Ley Foral de Administración Local de Navarra recoge esta figura en el artículo 46.3 y arbitra un procedimiento para su formulación consistente por un lado en garantizar un equilibrio en la propuesta, ya que exige que se dé audiencia a los municipios afectados, lo que normalmente supondrá la aparición del elemento subjetivo, y por otro requiere del informe de la Comisión de Delimitación Territorial, órgano eminentemente técnico que deberá introducir el elemento racionalizador, objetivo, al proceso.

Lo que también resulta un acierto en la regulación y pone de manifiesto un importante dosis de realismo y seriedad en el le-

(20) La Cámara de Comptos vienen emitiendo continuos informes en su labor de fiscalización de los municipios navarros, que se publican en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra. Destaca, por su carácter general, su Estudio sobre la realidad municipal de la Comunidad Foral de Navarra, publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra núm. 29, de 16 de mayo de 1986, y recogido en la **Revista Jurídica de Navarra** núm. 1/1986. Sobre esta institución navarra vid. L. ORDOQUI URDACI, **La Cámara de Comptos de Navarra: su restablecimiento y coordinación en la Comunidad Foral**, Ed. Cámara de Comptos, Pamplona 1988.

gislador es la previsión que hace de que, para cumplir con la Ley de Bases de Régimen Local (artículo 42.1), las agrupaciones forzosas para servicios administrativos deberán crearse por Ley Foral, pero, y ahí se encuentra el detalle, ésta deberá tramitarse por el procedimiento de lectura única (21).

En definitiva, el legislador consciente de la dificultad de hacer confluir los intereses y pretensiones de tantos elementos de esa especie de puzzle territorial, ha optado por que estos tengan la posibilidad de su consideración en período previo a la tramitación parlamentaria a la que niega la posibilidad de modificaciones puntuales que en conjunto pudieran dar lugar a un mapa incoherente, no deseado.

B) Los Distritos Administrativos

Constituyen una importante novedad de la Ley Foral (22). Su pretensión es dotar de un régimen especial a los municipios de carácter rural de población inferior a 5.000 habitantes. Ese régimen especial de instituye bajo la fórmula de Distrito administrativo, que recibe la delegación de las competencias municipales, incluso de la totalidad, para la realización de actividades y prestación de servicios públicos.

El Distrito administrativo está organizado en un Presidente, equiparado al Alcalde, y una Asamblea, equiparada el Pleno municipal. Esta Asamblea estará compuesta por dos concejales de cada municipio agrupado (23). El sistema de votación es de voto ponderado en función del número de habitantes de cada municipio integrado en el Distrito administrativo.

Su creación corresponde a la iniciativa de los municipios interesados (por mayoría absoluta de sus Ayuntamientos), y requiere la aprobación del Gobierno de Navarra.

Al no poderse establecer medidas de cirugía, cuya necesidad por otra parte nadie discutía, se orientó la reflexión sobre el modelo en un sentido que encontraba un cierto apoyo en tesis

(21) Evidentemente es una previsión que deberá someterse al Reglamento de la Cámara, en cuyo artículo 153 se contempla este procedimiento legislativo.

(22) Tal vez pueda considerarse como un antecedente la figura de las Agrupaciones municipales creada por la Ley 48/1966, de 23 de Julio, aunque creada por la aplicación real. Div. SOSA y DE MIGUEL, **Creación ...**, cit., págs. 53-55.

(23) Aunque referido a las Mancomunidades vid. el comentario de I. PEMAN GAVIN, "La representación de las Ayuntamientos en las Mancomunidades. A propósito de las Sentencias del Tribunal Supremo de 9 de septiembre y 5 de diciembre de 1988", R.E.A.L.A. núm. 243/1987, págs. 699-712.

sostenidas por la doctrina española más autorizada (24). Así MORELL afirma lo siguiente:

“... el Derecho Local contemporáneo ha llevado a cabo una simplificación inadecuada del modo de ser que como instituciones jurídicas corresponden a las colectividades locales, sin matizar los distintos atributos que unas y otras las separan en la realidad... . Problema que no puede resolverse a base de diseñar un tipo único de institución y aplicarlo tan sólo allí donde se halle una colectividad de las dimensiones y aptitud económica bastantes para soportar su peso. La cuestión radica, pues, en encontrar para las distintas comunidades vecinales una expresión institucional acorde con su modo de ser y así poder afirmar generalizadamente su existencia como sujetos de derecho.” (25).

Desde esa posición, considerando la disyuntiva ya tratada de la voluntariedad o la obligatoriedad, asumiendo que las medidas de fusión son entendidas por los municipios y por las colectividades a las que representan como un auténtica pérdida de categoría ciudadana e interviniendo sobre el ya mencionado binomio representación política-gestión pública en la Administración local fue perfilándose la figura de este Régimen Especial o Distrito (26).

De este modo la cuestión fundamental a resolver parecía ser la de la gestión pública habida cuenta que no se encuentra tanto problema en que la colectividad local articule su representación y su participación en los asuntos de su interés a través del municipio sino más bien en la capacidad de gestión, a menudo muy disminuida, por no decir nula, que tienen un altísimo porcentaje de los municipios españoles y navarros en particular.

Se ha pretendido diseñar una institución dirigida fundamentalmente a la gestión local que permitiera superar los caracteres de la Mancomunidad, dado que ésta es útil, incluso idónea, pa-

(24) Por ejemplo, SOSA y DE MIGUEL destacan el papel determinante que toca jugar a las Comunidades Autónomas:

“... con toda la prudencia exigible, con la reflexión necesaria..., pero con la constancia y el tesón que la obra política necesita, estamos ante un ámbito donde las Comunidades Autónomas deberán hacer un esfuerzo para innovar radicalmente los planteamientos alicortos e insuficientes hasta ahora practicados” (**Creación ...**, cir., pág. 135).

(25) **El régimen local español**, t. I. cit. pág. 48.

(26) Como destaca SANCHEZ MORON estas misiones locales van destinadas a no perder competencias en favor de un nivel no local (generalmente ahora el autonómico), que actúa ante la situación de insuficiencia de los actuales municipios (**La autonomía local**, cit., pág. 213).

ra la prestación de determinados servicios finalistas, pero no puede ser en ningún momento entendida como solución estructural a la Administración Local. Desde este plano estructural la Mancomunidad, en lugar de contribuir a una solución, no hace sino disfrazar el problema y situar a la Administración Local en el riesgo de complicar cada vez más la situación. Por otro lado, la Mancomunidad, tal y como prevé el propio artículo 35.2 del texto Refundido, no puede asumir la totalidad de las competencias asignadas a los respectivos municipios, y esta limitación resulta clave para avanzar en la definición de una alternativa a la organización local.

Era necesaria, pues, una figura que atacara el núcleo de gestión común, que no participara tan sólo en la solución de la prestación de servicios finalistas sino que interviniera como primer elemento en la puesta en común, mediante asociación, del núcleo gestor municipal, que por otra parte, exigiera la delegación de un mínimo de competencias en materias fundamentales, que pudiera dar solidez a la gestión conjunta y por último que permitiera ir hasta donde las Mancomunidades no pueden hacerlo, es decir, evolucionar hasta la asunción del ejercicio de todas las competencias municipales.

Esto, evidentemente puede constituir un auténtico anatema en el marco del régimen general de la organización local diseñado por la Ley de Bases que es de carácter unitario y es por ello que la Ley Foral navarra lo ha configurado como un auténtico régimen especial municipal.

Aparecen así como los perfiles de una figura de carácter no obligatorio, en este momento, que posibilita la configuración de unidades de gestión más viables y que permite al mismo tiempo mantener el municipio, al menos como cauce de representación y participación de los vecinos en los asuntos de interés de la colectividad local.

Cierto es que la naturaleza jurídica de esta figura parece difícil de determinar, habida cuenta la constitución jurídica realizada por la Ley Foral que por un lado reconoce en el distrito el carácter de entidad local y por otro lo menciona al hablar de un régimen especial municipal para los municipios de menos de 5.000 habitantes.

Pero hay que olvidar que la Ley Foral de Administración Local de Navarra en el diseño de esta fórmula se ha visto condicionada, tal y como ha quedado dicho, por las previsiones básicas de la L.B.R.L. y ha tenido que articular un sistema un tanto complejo.

Así el Distrito aparece como ente local específico (art. 3.1. a)) de carácter asociativo y no otra cosa puede predicarse del re-

sultado de la voluntaria puesta en común del ejercicio de una serie de competencias municipales en ese marco institucional; sin embargo, y por otro lado estar regulado en los regímenes especiales y es que, evidentemente, en ese régimen es en el que quedan las piezas originarias, los municipios, a partir de la constitución del distrito ya que aún manteniendo ese carácter municipal pierden elementos fundamentales de la configuración general y unitaria diseñada por la Ley Básica.

Por eso aunque la figura supramunicipal resultante es un ente local asociativo, los municipios constituyente quedan redefinidos y enmarcados dentro de un régimen especial.

Esta cuestión podía no haberse suscitado al menos en esto términos si la legislación básica no hubiera definido -tal como se ha indicado- a todos los municipios españoles con carácter unitario y hubiese superado la idea que parece subyacer de la regulación de los servicios mínimos (art. 26 de la LBRL) en la línea que apunta la legislación navarra.

Podría pensarse, tal vez, en una reforma de la Ley de Bases de Régimen Local que diversificarse el régimen municipal acomodando temas de competencias, potestades, organización, etc... de forma más acomodada a la diversidad que ofrece el mapa municipal español y encomendarse a las Comunidades Autónomas la clasificación de los municipios en las diferentes categorías configurando el mapa autonómico local correspondiente.

La verdad es que sería demasiado pretencioso suponer la inmediata validez y aplicación de la fórmula que requiere ser revisada y afinada, pero, podría reconocérsele algún valor como contribución a la apertura de una nueva vía de intervención en el caótico mapa de la Administración Local.

V. Conclusión

Se ha pretendido exponer las soluciones más novedosas que la Ley Foral de Administración Local de Navarra ofrece, desde hace pocos días, para efectuar una reforma en profundidad de las estructuras locales de Navarra. La exposición no tiene otro objetivo que el de poner en común ideas que pueden ser válidas para otros territorios, que tengan problemas similares a los de la Comunidad Foral.

Bien es cierto que, aunque se ha hecho hincapié en las novedades más destacadas, no puede concluirse sin advertir dos cosas. En primer lugar, se trata de un diseño global, arquitectural, de la Administración Local navarra donde todos y cada uno de los medios van destinados a lograr ese objetivo final de conseguir municipios fuertes,

dotados de auténtica autonomía y con una efectiva capacidad de gestión de sus intereses y competencias. Después, hay que dejar constancia de que esta Ley Foral es una ley de mayoría absoluta contemplada específicamente para regular la materia del régimen local navarro, lo que hace que cumpla una "función constitucional" dentro de Navarra que obliga a las demás leyes forales a su respeto y cumplimiento.

Finalmente, es preciso concluir que las leyes deben ser llevadas a la práctica y ejecutadas en el quehacer diario administrativo, a fin de que no perduren en el tiempo como simples deseos frente a una nefasta y condenable cotidianidad contraria a las disposiciones de la Ley.

III. JURISPRUDENCIA

