



Competencia  
de los Concejos de Navarra



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**







INFORME ESPECIAL  
RELATIVO A LAS COMPETENCIAS DE LOS  
CONCEJOS DE NAVARRA



Defensor del Pueblo  
de Navarra  
Nafarroako Arartekoa

**Título: Las competencias de los Concejos de Navarra**

Edita: Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra

© Septiembre de 2008

Diseño y maquetación: Carlos Fernández Prego

Imprime:

Depósito Legal:

Impreso en Papel 100% reciclado y totalmente libre de cloro con bajo impacto ambiental en todo su ciclo de vida, que cuenta con las siguientes certificaciones: Ángel Azul, Nordic Swan y Etiqueta Ecológica de la Unión Europea



# 0

---

ÍNDICE





# ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN Y FINALIDAD DEL INFORME. ....	1
II. ELABORACIÓN DEL INFORME. POSTURA DEL DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y DE LA FEDERACIÓN NAVARRA DE MUNICIPIOS Y CONCEJOS. ....	3
III. LOS CONCEJOS DE NAVARRA Y SUS COMPETENCIAS EN EL ORDENAMIENTO VIGENTE. ....	9
IV. PROBLEMÁTICA EN LA EJECUCIÓN DE COMPETENCIAS CONCEJILES E INCIDENCIA SOBRE LOS PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SOBRE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS. ....	11
V. PROPUESTA DE REESTRUCTURACIÓN COMPETENCIAL. ....	15
VI. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS. ....	19



# 1

---

## INTRODUCCIÓN Y FINALIDAD DEL INFORME



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**

## 1. INTRODUCCIÓN Y FINALIDAD DEL INFORME.

**L**a Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, dispone, en su art. 16 c), que éste podrá “señalar las deficiencias de la legislación formulando recomendaciones a fin de dotar a la actuación administrativa y a los servicios públicos de la necesaria objetividad y eficacia en garantía de los derechos de los administrados”. Tales recomendaciones podrán dirigirse al Parlamento, y a cualquiera de las entidades públicas sometidas al ámbito de supervisión de la Institución.

11

El precepto debe ponerse en relación con el art. 103 CE, de acuerdo con el cual “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

Los principios generales de organización y funcionamiento previstos en el citado precepto constitucional son, indudablemente, aplicables a la Administración Local. Así queda plasmado, igualmente, en la propia Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (LFAL, en adelan-

te). Su art. 1 dispone que la Comunidad Foral de Navarra organiza su Administración Local conforme a lo dispuesto en dicha Ley Foral, de acuerdo con los principios de autonomía, participación, desconcentración, eficacia y coordinación en la gestión de los intereses públicos para la consecución por ésta de la confianza de los ciudadanos. Y su art. 317.2 establece que las entidades locales de Navarra actuarán con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, y con arreglo a los principios de economía y eficacia.

A la luz de tales principios, y teniendo en cuenta la experiencia acumulada a través de las distintas quejas que se vienen interponiendo por los ciudadanos en los últimos años, se ha considerado pertinente, en el marco de las funciones atribuidas a esta Institución, actuar de oficio y sugerir una modificación del ordenamiento vigente en lo que atañe a la atribución de competencias a los concejos de Navarra.

En efecto, recientemente, con motivo de una queja, un municipio ha trasladado, en conversación con el Defensor del Pueblo de Navarra, los problemas que se derivan de la existencia de municipios compuestos en Navarra, desde la perspectiva de la prestación de los servicios públicos que la LFAL marca a los concejos.

Por otro lado, el número de quejas que han tenido por destinatarios a los concejos entre el año 2001 y el 1 de abril de 2008 ha sido de 37. Como ocurre con muchas de las quejas que se formulan ante el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, lo relevante no es tanto el número de ellas, sino los problemas que plantean las mismas. Así, la mayor parte de las quejas dirigidas contra los concejos ponen de manifiesto una insuficiente capacidad de estas entidades locales para resolver los problemas de los ciudadanos y atender las necesidades que les plantean.

La sugerencia que se formula, se dirige a reducir las funciones asignadas a éstos, en beneficio de los municipios, en cuanto entidades locales básicas en que se organiza territorialmente la Comunidad Foral de Navarra (art. 2 LFAL).

La reasignación competencial que se propone parte de la constatación de que, en buena parte de los casos, los concejos de Navarra pueden ejercer con suma dificultad las funciones que tienen encomendadas de un modo eficaz, diligente y objetivo, con la consiguiente merma para el derecho de los ciudadanos a recibir un servicio público adecuado.

La finalidad del informe no es, en modo alguno, realizar una crítica o fiscalización negativa de la actividad que realizan las personas al servicio de dichas entidades locales, los concejos, sino promover una mejora del marco jurídico local en el ámbito de la Comunidad Foral, desde la perspectiva de los principios constitucionales que rigen la actividad de la Administración Pública y de los derechos que el ordenamiento reconoce a los ciudadanos.





# 2

---

ELABORACIÓN DEL INFORME.  
POSTURA DEL DEPARTEMENTO  
DE AMINISTRACIÓN LOCAL Y DE  
LA FEDERACIÓN NAVARRA DE  
MUNICIPIOS Y CONCEJOS



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**

## **2. ELABORACIÓN DEL INFORME. POSTURA DEL DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN LOCAL Y DE LA FEDERACIÓN NAVARRA DE MUNICIPIOS Y CONCEJOS.**

### **1- ELABORACIÓN DEL INFORME**

Inicialmente, la Institución redactó, merced a sus asesores, una propuesta de recomendación general referida a las competencias de los Concejos de Navarra.

**17**

Con posterioridad, en fecha 16 de enero de 2008 se envió el borrador de la recomendación a la Consejera de Administración Local de Gobierno de Navarra y al Presidente de la Federación Navarra de Municipios y Concejos (FNMC), para recabar su valoración y, en su caso, estudiar las observaciones, sugerencias o alegaciones que presentaran, a cuyo efecto se fijó como plazo máximo de presentación el 11 de febrero de 2008.

El propósito inicial estribaba en recibir las observaciones y, una vez analizadas, elevar la recomendación a definitiva y trasladarla a esas dos entidades (Departamento y Federación), a los efectos que estimaran oportunos, dando cuenta de ella al Parlamento de Navarra y, en su caso, publi-

cándola en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra, para general conocimiento.

El 8 de febrero de 2008 se recibió un informe elaborado por el Departamento de Administración Local donde queda reflejado su posicionamiento y las observaciones que la propuesta le han merecido al mismo.

Por su parte, no se recibió en plazo informe de la Federación Navarra de Municipios y Concejos. Aun así, se mantuvo el 18 de febrero de 2008 una reunión entre el Asesor Jefe y un asesor técnico de la Institución y el Secretario General y una asesora de la Federación Navarra de Municipios y Concejos. Con posterioridad, el 31 de marzo, excedido el plazo dado para la formulación de las alegaciones, se recibió el informe de la Federación.

A la vista de las alegaciones, del contenido y del alcance que iba adquiriendo la recomendación general, se reconsideró su formato y se estimó más conveniente elevarla a la categoría de informe especial, de tal modo que su destinatario final fuera el Parlamento de Navarra.

## 2. INFORME DEL DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

El informe del Departamento de Administración Local constata los siguientes hechos sobre la realidad de los concejos en Navarra:

19

1. Las dificultades que tienen los concejos para ejercer sus competencias y funciones con objetividad, eficacia y eficiencia, dada la escasa dimensión organizativa y la falta absoluta de ajeneidad en sus decisiones.
2. El reducido número de concejos que han realizado, desde 1990, un proceso voluntario de extinción (29), en contraposición con los 87 concejos que quedaron extinguidos automáticamente con la entrada en vigor de la Ley Foral de Administración Local.
3. El esfuerzo presupuestario y de medios informáticos realizado por el Departamento para implantar la informatización de la contabilidad en la mayoría de los 353 concejos existentes, para “paliar de alguna manera” las dificultades referidas en el punto 1 precedente.

4. La colaboración “puntual” de los concejos con el Departamento y con los ayuntamientos y el asesoramiento “permanente” del mismo Departamento “han permitido minimizar los efectos negativos del deficitario ejercicio de las competencias concejiles, pero a su vez han proporcionado el oxígeno suficiente para mantener en la mayoría de los casos sus respectivos celos identitarios y combatir las propuestas tendentes a la pérdida o reducción de su protagonismo”.

En cuanto a la propuesta que somete a su consideración, el informe expresa lo siguiente:

20

1. El reconocimiento de la habilitación legal del Defensor del Pueblo de Navarra para impulsar la iniciativa de referencia.
2. La consideración de la iniciativa de esta Institución foral como coherente, oportuna y coincidente con el proceso de reflexión impulsado por el Departamento de Administración Local en orden a la disposición de un “Estudio sobre la reorganización administrativa y funcional de la Administración Local en la Comunidad Foral de Navarra”.
3. La coincidencia de la propuesta de reestructuración competencial del Defensor con los procesos voluntarios de reorga-

nización administrativa de los concejos que impulsa el Departamento, hasta el punto de que coincide, en lo esencial, con las propuestas de convenios de cooperación entre Ayuntamiento y concejos que asesora el segundo. El modelo de convenio reserva expresamente al ámbito competencial de los concejos, las fiestas patronales, el archivo concejil y la regulación y ordenación del aprovechamiento y utilización de su patrimonio.

No obstante, también el informe del Departamento nos indica algunos inconvenientes o reparos a la propuesta:

1. El carácter limitado de la iniciativa de esta Institución, cuyo alcance se reduce a la revisión competencial de los concejos, en contraste con el carácter más amplio del estudio iniciado por el Departamento, proponiendo que la iniciativa del Defensor se integre y forme parte de la que, de forma coincidente, ha promovido el citado Departamento.
2. La propuesta de esta Institución puede quedar limitada y generar inconvenientes económicos (no se ceden a los concejos los recursos económicos que estaban vinculados a las respectivas competencias, o no se establece un nuevo sistema de financiación que permita la suficiencia económica del

municipio respecto de las antiguas competencias concejiles) o institucionales (en muchos casos, los municipios tampoco dispondrán de suficiente capacidad de gestión y podrán encontrarse en situación económica incluso más débil que la de los propios concejos, que normalmente disponen de mayores recursos patrimoniales).

No nos queda sino agradecer el espíritu constructivo y respetuoso con la Institución que nos manifiesta el Departamento de Administración Local. Sus conclusiones son, básicamente, tres: a) La propuesta que hemos hecho coincide en la práctica totalidad con las propuestas y con el impulso que el Departamento de Administración Local ya está desarrollando con determinados municipios compuestos, por lo que no puede calificarse la nuestra de irrazonable. b) Anima a que nuestra propuesta no se reduzca a la simple revisión del régimen competencial. Y c) considera que la iniciativa tiene perfecto encaje y debiera formar parte de la reflexión iniciada por el Departamento sobre la reorganización administrativa y funcional de la Administración Local de Navarra.

En cuanto al primer reparo, efectivamente, nuestra propuesta es parcial y se limita sólo al estudio de las competencias que la legislación atribuye a los concejos, no pretendiéndose por



nuestra parte ir más allá del objeto inicialmente fijado ni abordar cuál debe ser el mapa local de Navarra.

Por lo que se refiere al segundo reparo, se trata de observaciones de clara índole económica y, por lo tanto, al afectar a cuantías económicas, son cuestiones de carácter instrumental respecto a la decisión previa, que pueden solventarse perfectamente mediante distintas fórmulas de reparto entre los concejos y el municipio compuesto. Tales fórmulas pueden ser planteadas y estudiadas con tiempo y profundidad por los técnicos de la Administración Foral con participación de la Federación de Municipios y Concejos de Navarra para encontrar la que se considere mejor.

### **3. INFORME DE LA FEDERACIÓN NAVARRA DE MUNICIPIOS Y CONCEJOS**

El informe manifiesta la posición contraria de la Federación Navarra de Municipios y Concejos (FNMC) a la propuesta de recomendación sometida a su consideración, de un lado, por cuanto, en su criterio, se trata de una cuestión ajena al ámbito competencial del Defensor del Pueblo de Navarra, ya que entre

sus funciones no se encuentra la de cuestionar y valorar las Administraciones, instituciones y poderes existentes, y, de otro, por cuanto la propuesta de recomendación realmente conlleva una alteración del marco normativo local y de la institución concejil, al proponer la supresión de la práctica totalidad de sus competencias, propuesta que no viene respaldada por concretas actuaciones relacionadas con el funcionamiento de concejos.

Esta Institución no comparte el criterio sustentado por la FNMC. El artículo 16 c) de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, atribuye claramente al Defensor del Pueblo de Navarra competencia para señalar las deficiencias de la legislación formulando recomendaciones a fin de dotar a la actuación administrativa y a los servicios públicos de la necesaria objetividad y eficacia en garantía de los derechos de los administrados. La experiencia acumulada por esta Institución a través de diversas quejas que le han sido presentadas en sus ocho años de funcionamiento, le ha abocado a constatar el deficiente funcionamiento de los concejos con el consiguiente detrimento del derecho de los ciudadanos a una Administración eficaz, que les ha reconocido el artículo 103 CE. La solución al deficiente funcionamiento de los concejos pasa necesariamente por modificar la legislación que los regula al objeto de reestructurar sus funciones. Y, conforme al marco competencial que le atribuye el citado artículo 16 c),

esto es justamente lo que sugiere esta Institución por medio del presente informe especial.

A mayor abundamiento, es de hacer notar que el Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra, órgano competente para impulsar y encauzar las iniciativas dirigidas a modificar la legislación reguladora de las entidades locales de Navarra, no sólo ha reconocido la capacidad y competencia de esta Institución para formular sugerencias o recomendaciones como las del presente informe especial, sino que, además, ha considerado la iniciativa de esta Institución como coherente y coincidente con el proceso de reflexión impulsado por dicho Departamento en la materia.

Por otro lado, si el Defensor del Pueblo de Navarra es el Alto Comisionado del Parlamento de Navarra para supervisar, no sólo casuísticamente sino también con una visión general y de conjunto, la actividad de las Administraciones Públicas de Navarra (artículo 1.1 de la Ley Foral reguladora), y el Parlamento de Navarra es competente para promover iniciativas legislativas que afecten a la Administración Local (con mayor motivo, si se trata de entidades de exclusiva regulación foral) y aprobarlas (artículos 11 y 46 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto), no se entiende cómo su Alto

Comisionado pueda ser incompetente para sugerirle, incluso de oficio y a su criterio, la superación de deficiencias de la legislación o su mejora en pro de los ciudadanos.

Por lo que se refiere al fondo de la cuestión, el Informe no sugiere en ningún momento la supresión de la institución concejil, ni su desnaturalización (no se alcanza a comprender qué hay de “natural” en los concejos), sino una reformulación de sus competencias y la atribución de una parte de ellas, eso sí, considerable, a la entidad local constitucionalmente prevista, el municipio, dotado de mayor capacidad técnica para hacer frente a las exigencias que una sociedad moderna del siglo XXI reclama. Esta institución lo que postula no es la desaparición del concejo, como le imputa la FNMC, sino su transformación en una entidad local que, manteniendo su personalidad jurídica, tenga una configuración diferente con un núcleo competencial reducido. Incluso pudiera ser que dentro de unos años fuera preciso reintegrarle competencias que ahora se juzga más conveniente que estén en manos del municipio.



# 3

---

LOS CONCEJOS DE NAVARRA Y  
SUS COMPETENCIAS EN EL  
ORDENAMIENTO VIGENTE



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**

### 3. LOS CONCEJOS DE NAVARRA Y SUS COMPETENCIAS EN EL ORDENAMIENTO VIGENTE.

La LFAL, tras atribuir a los municipios la condición de entidades locales básicas en que se organiza territorialmente la Comunidad Foral, reconoce la existencia de otros entes locales de Navarra. Entre ellos, se encuentran los concejos.

29

Los concejos constituyen una institución tradicional sometida al régimen jurídico foral. Estamos, pues, ante una materia de la competencia histórica de Navarra [art. 46.1. a) LORAFNA].

El art. 37 LFAL los define como entidades locales enclavadas en el término de un municipio, con población y ámbito territorial inferiores al de éste, con bienes propios y personalidad jurídica para la gestión y administración de sus intereses *en el ámbito de las competencias atribuidas a los mismos por esta Ley Foral*.

El concejo es una entidad local territorial, contingente y diferenciada del municipio, dotada de la autonomía que le concede la LFAL, que es distinta de la municipal, y por tanto, carente de la garantía institucional que la Constitución otor-

ga a los municipios ex artículo 137. No obstante, en el ámbito de las competencias atribuidas por las leyes, goza de las potestades y prerrogativas reconocidas a los municipios.

Para tener la condición de entidad concejil es necesario que la colectividad esté constituida por un número de residentes en el concejo, empadronados en el municipio correspondiente al que el concejo pertenezca, superior a 15, que compongan, al menos, tres unidades familiares (art. 37.2 LFAL).

En su condición de entidades locales de definición legal, que deben su existencia al legislador foral, es éste quien les determina sus competencias y potestades. Actualmente, es el art. 39 LFAL el que se ocupa de esta cuestión, con el siguiente tenor:

*“Corresponde a los órganos de gestión y administración de los concejos el ejercicio de las competencias relativas a las siguientes materias:*

- a) La administración y conservación de su patrimonio, así como la regulación y ordenación de su aprovechamiento y utilización.



- b) La conservación, mantenimiento y vigilancia de los caminos rurales de su término y de los demás bienes de uso y servicio público de interés exclusivo del concejo.
- c) El otorgamiento de licencias urbanísticas conforme al planeamiento, previo informe preceptivo y vinculante del Ayuntamiento.
- d) Limpieza viaria.
- e) Alumbrado público.
- f) Conservación y mantenimiento de cementerios.
- g) Archivo concejil.
- h) Fiestas locales.

*La ejecución de obras y prestación de servicios de exclusivo interés para la comunidad concejil podrán ser realizadas por el mismo concejo, a su exclusivo cargo, si el municipio no las realiza o presta.*

*Podrán asimismo ejercer los concejos las competencias que el municipio o el Gobierno de Navarra les delegue.”.*

Cabe, a la vista del precepto legal, clasificar las competencias de los concejos del modo siguiente:

*a) Competencias propias: asignadas directamente por la LFALN en las materias comprendidas entre las letras a) y h) transcritas con anterioridad.*

*b) Competencias por subrogación ante la inactividad municipal: la ejecución de obras y prestación de servicios de exclusivo interés para la comunidad concejil, a su exclusivo cargo.*

*c) Competencias delegadas: las que el municipio o el Gobierno de Navarra les delegue. La delegación ha de realizarse de acuerdo con el art. 27 LRBRL, con las restricciones que establece el art. 30.1 LFAL: la aceptación del concejo y la referencia a obras o servicios que afecten a los intereses propios del concejo de forma que se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana. Las competencias urbanísticas no son delegables en ningún caso.*

Sin embargo, debe señalarse, en relación con el ejercicio de competencias delegadas, que la situación más habitual es justamente la contraria: la delegación por los concejos del ejercicio de sus competencias en los municipios. Este último hecho es sintomático de la habitual falta de capacidad de los concejos para gestionar, por sí mismos, los asuntos sobre los cuales la LFALN les atribuye competencias.





# 4

---

PROBLEMÁTICA EN LA EJECUCIÓN  
DE COMPETENCIAS CONCEJILES  
E INCIDENCIA SOBRE LOS  
PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y  
SOBRE LOS DERECHOS DE LOS  
CIUDADANOS



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**

#### 4. PROBLEMÁTICA EN LA EJECUCIÓN DE COMPETENCIAS CONCEJILES E INCIDENCIA SOBRE LOS PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SOBRE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS.

Es conocida (en particular, en relación con el denominado “mapa municipal”) la problemática que plantea la existencia de un elevado número de entidades locales con una reducida dimensión. Se ha señalado que el “minifundismo” plantea innegables trabas en relación con la asunción efectiva de las competencias que tienen atribuidas las distintas Administraciones Locales. Ello, inevitablemente, redundará en la existencia de una Administración Pública que, con suma dificultad, puede actuar sus funciones con la objetividad, eficacia y eficiencia debidas.

La problemática puede trasladarse, sin mayor dificultad, al ámbito del concejo. Nos encontramos, frecuentemente, con organizaciones de escasísima dimensión, que no cuentan con medios, personales y materiales, adecuados para el ejercicio de las funciones que legalmente tienen encomendadas. Éstas, en cuanto atribuidas por el ordenamiento jurídico para tutelar el interés general, han de ser ejer-

cidas de modo obligatorio e irrenunciable. Pues bien, no es muy atrevido aseverar que, en el caso del concejo, en no pocas ocasiones las competencias atribuidas no pueden asumirse en forma debida.

Tal situación deriva de factores diversos, vinculados a la escasa dimensión de este tipo de Administraciones Públicas. A saber: la inadecuación de recursos presupuestarios para desarrollar las funciones encomendadas, la inexistencia de medios personales de carácter profesional, la absoluta falta de ajenidad respecto de los asuntos a tratar, etcétera.

Igualmente cabe citar, como factor añadido, la baja participación electoral que se da en la mayor parte de los concejos, síntoma indiciario del escaso interés que entre los vecinos despier-ta la actividad de este tipo de Administraciones Públicas.

Para ilustrar estas afirmaciones, vamos a dar los siguientes datos:

1. Según la Orden Foral 59/2007, de 22 de febrero, del Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra, por la que se declaran oficiales las cifras de la población de los Concejos de Navarra con referencia al



1 de enero de 2006, en Navarra existen 60 municipios compuestos. Esto representa un 22% del total de municipios de Navarra (272).

2. El número de concejos que figura en dicha Orden Foral es de 355. Por lo tanto, hay más concejos que municipios en Navarra.

3. Por tramos de habitantes, el total de Concejos puede desglosarse así:

- Más de 1.000 habitantes: 1 (Cizur Menor, con 1.160 habitantes)
- Entre 500 y 1.000 habitantes: 6 (Arre, con 934 habitantes; Olaz, con 781; Artica con 765; Rada con 547; Ororbia, con 533; y Berrioplano con 514).
- Entre 300 y 500 habitantes: 12 (Ancín, Narbarte, Figarol, Astráin, Badostáin, Eugi, Zubiri, Esquíroz, Arazuri, Tiebas, Aizoáin y Berriosuso).
- Entre 100 y 300 habitantes: 78 Concejos.

- El resto (257 Concejos) tienen menos de 100 habitantes, y de ellos 161 no llegan a los 50 habitantes.
4. La mayor parte de los concejos con mayor número de habitantes se sitúan en la zona de influencia de Pamplona, por lo que, en realidad, más que de concejos, se trata de hecho de urbanizaciones residenciales surgidas en las dos o tres últimas décadas.
  5. Por el contrario, los concejos de las zonas de montaña son los que pierden más población y en los que el número de habitantes es reducido.
  6. El número de concejos y el de municipios parece un tanto elevado para una población de 600.000 habitantes y algo más de 10.000 km<sup>2</sup>. El elevado número de entidades locales de Navarra (815, incluidas, además de los concejos y de los municipios, otras entidades, tales como mancomunidades, etcétera) ha sido puesto de manifiesto por la Cámara de Comptos en su informe de fiscalización sobre el sector público local de Navarra 2005, elaborado en marzo de 2008.

7. El número de concejos se ha reducido en 8 entre el año 2000 y el año 2008 (la reducción se produjo entre 2000 y 2005).

La problemática descrita plantea indudables inconvenientes en relación con la efectividad de los principios que, de acuerdo con la Constitución y con la Ley Foral de la Administración Local, han de regir la actuación de las entidades locales de Navarra.

41

En primer lugar, y muy significadamente, choca con el principio de eficacia, que obliga a las Administraciones Públicas a cumplir sus funciones de forma correcta y puntual, en garantía de los derechos de los ciudadanos. Dicho principio propugna una específica aptitud de la Administración para obrar en cumplimiento de sus fines y una exigencia, asimismo específica, de realización efectiva de éstos, es decir de producción de resultados efectivos.

Por otro lado, también cabe cuestionar la observancia del principio de eficiencia o economía, principio circunscrito a la asignación y utilización de los recursos públicos que posibilitan la acción de las Administraciones Públicas. La eficiencia exige que entre varias alternativas que conducen el mismo efecto deba seleccionarse la que implica menor gasto.

Igualmente, se ve comprometido el principio de objetividad. La Administración Pública ha de servir con objetividad los intereses generales, lo cual viene a exigir que actúe con imparcialidad y con un cierto grado de ajenidad respecto de los asuntos de que conozca.

Finalmente, la carencia de medios suficientes dificulta la observancia del principio de legalidad o de sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, que, en su dimensión positiva, postula el ejercicio efectivo de las potestades atribuidas por el ordenamiento jurídico.

La situación expuesta redundante, en definitiva, en perjuicio para los derechos de los ciudadanos cuya tutela corresponde a esta Institución, en tanto en cuanto la Administración Pública no responde de forma adecuada a las funciones que tiene legalmente encomendadas.



# 5

---

PROPUESTA  
DE REESTRUCTURACIÓN  
COMPETENCIAL



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**

## 5. PROPUESTA DE REESTRUCTURACIÓN COMPETENCIAL.

Las razones apuntadas justifican la formulación por parte de esta Institución de una sugerencia de modificación legislativa, tendente a reestructurar la distribución de competencias entre municipios y concejos, con la finalidad última de conseguir un mejor funcionamiento de los servicios públicos que han de prestarse a los ciudadanos.

45

Ha de partirse de que, como ya se ha dicho, el municipio es la entidad local básica de la organización territorial de la Comunidad Foral, constituyendo el cauce primario de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (art. 6 LFAL). El concejo tiene un carácter contingente y subordinado, razón por la cual la atribución de competencias al mismo únicamente estará justificada si con ella se consigue una mejor gestión de los intereses públicos, una más eficaz prestación de servicios a los ciudadanos o una mayor participación de éstos en los asuntos de su incumbencia.

Sin embargo, a juicio de esta Institución, el marco diseñado por el ordenamiento vigente no satisface tal expectativa,

motivo por el cual se propugna su modificación puntual. Ésta se construye a partir de dos premisas:

1ª. La salvaguardia del concejo como entidad tradicional de Navarra, si bien con un ámbito competencial más reducido que el actualmente configurado por la LFAL. De este modo, se mantiene el concejo y su valor patrimonial y cultural, pero se atribuyen al Municipio (con más medios) competencias relacionadas con la prestación de servicios públicos que no estén vinculados directamente ni con el patrimonio ni con el aspecto más cultural o histórico de la entidad.

2ª. La potenciación del municipio como entidad local básica, reforzando sus competencias, traspasando alguna de las actualmente atribuidas a los concejos, entendiendo que las mismas pueden ser ejercidas por aquél, de mayor dimensión, de un modo más ajustado a los principios constitucionales reseñados.

Así, las competencias propias de los concejos quedarían circunscritas a las siguientes materias:

- a) La regulación y ordenación del aprovechamiento y utilización de su patrimonio.



b) El archivo concejil.

c) Las fiestas locales.

El resto de competencias a que se refiere la vigente LFAL claramente vinculadas con servicios locales pasarían a ser desempeñadas por los municipios, que, como ya se ha señalado, cuentan con una mayor capacidad operativa para ejercerlas (la administración y conservación del patrimonio concejil, la conservación de caminos rurales, la prestación de servicios públicos, el otorgamiento de licencias urbanísticas, la limpieza viaria, el alumbrado público y la conservación de cementerios).

En este punto, no hacemos sino elevar a definitivo el mismo esquema de distribución competencial que han seguido algunos municipios compuestos de Navarra mediante el modelo de convenio de cooperación que ha sugerido el Departamento de Administración Local.

Se trataría, como puede apreciarse, de una reestructuración competencial, que, a juicio de esta Institución, redundaría en un mejor funcionamiento de los servicios públicos, supuesta la actual incapacidad de buena parte de los concejos para

cumplir eficazmente las funciones que legalmente les corresponden.

No se trata, en modo alguno, de eliminar los concejos como entidad local de Navarra. De lo que se trata es de reflexionar acerca de la relación entre sus medios económicos, humanos y materiales y las competencias que tienen que prestar a los ciudadanos en la sociedad del siglo XXI.

Si ya es difícil que municipios de menos de 1.000 habitantes puedan prestar las competencias que tienen atribuidas por ley, resulta del todo punto imposible que lo mismo (en su respectivo ámbito material) puedan hacer 350 concejos con menos de esa población, medios y territorio.

A la vista del esfuerzo que se está haciendo desde la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en estos últimos veinticinco años para mancomunar y agrupar competencias municipales, no parece inoportuno plantear el trasvase hacia la entidad local básica (el municipio) de determinadas competencias concejiles, al menos, de las que tienen una clara repercusión sobre el ciudadano.

De esta forma, el concejo se perfilaría como una entidad local integrante del municipio y con competencias propias para la administración y gestión de su patrimonio, de su archivo concejil histórico y de las fiestas locales. Sería más que un barrio municipal, pues tendría entidad propia, personalidad jurídica y no precisaría su extinción.

Si existen comunidades de propietarios, barrios y entidades tradicionales para la gestión de montes en común, no existe motivo sólido alguno que aconseje la eliminación a radice de los concejos.

La reestructuración exigiría, obviamente, la modificación de la LFALN y, en particular, de sus arts. 39 (delimitación de las competencias que corresponden a los concejos) y 319.4ª (regulación del silencio administrativo en la concesión de licencias urbanísticas por los concejos). Igualmente, sería necesario adaptar el art. 191 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTU), en tanto en cuanto también se refiere al otorgamiento de las referidas licencias por los concejos.

Precisamente, la atribución de las competencia de otorgamiento de las licencias urbanísticas al Municipio agilizaría

notablemente la gestión urbanística, algo que beneficiaría sin duda a los ciudadanos interesados, al suprimir el complejo sistema de presentación de solicitud de licencias ante el concejo (muchas veces cerrado), con varias copias, remisión de una de las copias al Ayuntamiento, emisión del informe favorable del Ayuntamiento, reenvío del informe al Concejo y concesión de la licencia urbanística. Sistema mantenido en su día por el legislador con la única finalidad de no hacer perder al concejo las tasas de las licencias, creándose un triple perjuicio: para el Ayuntamiento, que no da la licencia de derecho, pero sí de hecho (su informe es preceptivo y vinculante) y no percibe la tasa; para el concejo, que tiene que estar supeditado al Ayuntamiento y su licencia no tiene más valor que el formal y económico; y para el ciudadano, que se ve sometido a una complejidad administrativa, a una mayor tardanza, al trato con dos Administraciones y al mismo pago de la tasa que si sólo hubiera una sola Administración.

En cuanto a los recursos económicos de los concejos, en el caso de aprobarse esta modificación competencial, ya se ha señalado que ésta es una cuestión posterior a la decisión previa y no condicionante de la misma. En primer lugar, ha de decidirse llevar a cabo la redelimitación competencial y, acordada ésta, examinar la fórmula de entre las varias posibles

que mejor se ajuste al nuevo modelo de relaciones municipio compuesto-concejo. Así se ha hecho en todos los casos de las entidades locales, no sólo en Navarra sino también en el Estado, donde tras diseñarse el marco general local y competencial, se aborda la cuestión de la financiación de los distintos entes. En el primer borrador apuntábamos una de las varias soluciones posibles: los recursos públicos de los concejos podrían provenir de dos fondos: uno, municipal, con transferencias internas del municipio a cada concejo para el desarrollo de sus competencias en atención a sus necesidades justificadas, y otro, foral, como complemento del anterior para apoyo a la conservación del concejo.





# 6

---

## CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS



**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**



## 6. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS.

### 1. CONCLUSIONES

Primera. Los concejos son entidades locales de Navarra que deben su existencia al legislador foral, a quien corresponde delimitar sus competencias y potestades. Por el contrario, los municipios son las entidades locales básicas de la organización territorial de Navarra y el cauce primario de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, que gozan de autonomía garantizada constitucionalmente.

Segunda. La vigente delimitación de competencias operada por la LFAL (art. 39) no se acomoda, a juicio de esta Institución, a la realidad de la práctica totalidad de los concejos de Navarra, que carecen de medios suficientes para ejercer con eficacia las funciones legales encomendadas.

### 2. SUGERENCIAS

A la vista de todo lo anterior, procede sugerir, de acuerdo con las atribuciones que se asignan a esta Institución por su

Ley Foral reguladora, que se modifique el marco jurídico vigente (arts. 39 y 319.4 de la LFAL y 191 de la LFOTU), potenciando la posición competencial de los municipios.

En concreto, se sugiere:

Primera. Que se atribuyan a los concejos las competencias en las siguientes materias:

- a) La regulación y ordenación del aprovechamiento y utilización de su patrimonio.
- b) El archivo concejil.
- c) Las fiestas locales.

Segunda. Que el resto de competencias a que se refiere la vigente LFAL, claramente vinculadas con servicios locales, se ejerzan por los municipios.

Tercera. La reestructuración competencial del marco local que aquí se propone salvaguarda el concejo como entidad tradicional de Navarra, si bien con un ámbito competencial más acorde a su entidad, circunscrito a la conservación de su

patrimonio, a la gestión del archivo concejil y a la organización de sus fiestas locales, en los términos antes expuestos.

Cuarta. Los reparos de índole económica que se puedan apuntar a esta redelimitación competencial deberían abordarse en un momento posterior a la toma de la decisión principal que esa delimitación conlleva, tal y como se ha hecho en anteriores ocasiones en Navarra y en el Estado, (en el caso de Navarra, primero fue la LFAL de 1990, y luego en 1995, la Ley Foral de las Haciendas Locales de Navarra). Son varias las fórmulas posibles para financiar los concejos y la adopción de la más idónea es algo de carácter instrumental y más organizativo que corresponde hacer tras oír antes a los servicios técnicos del Departamento de Administración Local y de la Federación de Municipios y Concejos de Navarra.

57

Las conclusiones y recomendaciones contenidas en este informe van en línea con las recogidas por la Cámara de Comptos en su informe de marzo de 2008 de fiscalización sobre el sector público local de Navarra 2005. En dicho informe, la Cámara recomienda a los poderes públicos:

- “La aplicación con carácter prioritario y urgente de las medidas legislativas y administrativas precisas para racionalizar la actual situación de las Administración Local de

Navarra, que pueda dar respuesta eficaz y eficiente a las necesidades de los ciudadanos en el siglo XXI y cuente con los recursos financieros para conseguir este fin. La adopción de estas medidas implica a toda la sociedad navarra y a sus poderes públicos, por lo que debe procurarse alcanzar un amplio consenso en la definición del citado modelo, salvaguardando la voluntad y los intereses legítimos de los ciudadanos.”

- Que “completen las previsiones del marco normativo regulador de las entidades locales al objeto de que éstas dispongan de las herramientas y mecanismos que establece la legislación vigente, permitiéndoles con ello gestionar sus recursos con mayores dosis de eficacia. Al respecto debe diseñarse un modelo administrativo que tenga en consideración la diversa configuración de las entidades locales de Navarra –tamaño, medios y recursos humanos– al objeto de adecuar las exigencias normativas. También deben adoptarse las medidas previstas en la legislación vigente para lograr una mayor grado de racionalización administrativa del sector local de la Comunidad Foral, para la mejor prestación de los servicios en el ámbito local”.









**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**













**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**