

**Comparecencia del Defensor  
del Pueblo de Navarra  
ante la ponencia para la reorganización  
administrativa y funcional  
de la Administración Local  
de la Comunidad Foral de Navarra**



**Defensor del Pueblo  
de Navarra  
Nafarroako Arartekoa**





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



# COMPARECENCIA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA ANTE LA PONENCIA PARA LA REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y FUNCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

5

(29 de septiembre de 2009)

Buenas tardes, señor presidente de la Ponencia, buenas tardes, señorías.

*Arratsalde on, lehendari jauna, arratsalde on ere bai, jaun andreak.*

En primer lugar, deseo agradecerles su amable invitación a la ponencia por querer contar con la Institución del Defensor

del Pueblo de Navarra en una cuestión tan ardua como compleja, como es todo lo que atañe a la reorganización administrativa y funcional del mapa local de Navarra.

Como ustedes saben, este no es un tema al que haya sido ajena la Institución que me honro en dirigir. En el año 2008 tuvimos el placer de elaborar y exponer ante la Comisión de Régimen Foral del Parlamento un informe especial que abordaba la situación de los concejos y que proponía algunas reformas legislativas al respecto de estas entidades locales, sin perjuicio de que el Gobierno de Navarra y el Parlamento de Navarra abordaran, como lo hacen ahora, un estudio de una reforma más amplia y profunda del mapa municipal y local de Navarra.

Por otro lado, hemos analizado detenidamente el Estudio que sobre la reforma del mapa local de Navarra elaboró y tuvo la gentileza de explicarnos pormenorizadamente y entregarnos el Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra a través de su Consejera, la Señora doña Amelia Salanueva Murguialday. Se trata, en mi opinión y en términos generales, de un buen estudio, profuso, serio y riguroso, elaborado con una gran participación de personas y entidades, con conclusiones muy lógicas y directas, la mayoría de las cuales comparto por su audacia y que animo gustoso a em-

prender en sucesivos años, por entender que sus líneas generales y opciones marcan el rumbo acertado a seguir, a pesar de que es un rumbo con muchos escollos y que puede levantar en algunos lugares mar picada.

## 7

Por lo que respecta a la Institución que me toca dirigir, me parece más oportuno transmitirles algunas reflexiones de mi propia cosecha al respecto, que ponerme a discutir sobre el mapa actual o sobre cómo reformar, si es que hay que hacerlo por necesidad o conveniencia, el mapa local. Como reflexiones que son, no esconden verdades absolutas, sino meras opiniones, basadas en la experiencia de estos años de la Institución y, si me perdonan en la mía propia tras años de ejercicio profesional en la Administración; en el sentimiento, preocupaciones y quejas de los ciudadanos, y en el parecer de que, muchas veces, son preferibles cambios pacíficos y allí donde se puede avanzar que profundas reformas que topen con las rocas de intereses corporativos o que abran movimientos opuestos de los ciudadanos por sentimientos identitarios.

**Primera idea.** Se me hace difícil defender, desde un punto de vista más práctico que teórico, la reducción o supresión de municipios en Navarra. Muchas veces hemos dado por sentado como un dogma de fe que la existencia de 272 munic-

pios es mala *per se*, cara o disfuncional. Sin embargo, como todo lo humano, esta afirmación puede ser relativa. España tiene 8.000 municipios, mientras que Francia tiene 28.000 municipios, una cifra porcentualmente muy superior, sin que se haya planteado nunca en serio una reforma administrativa al respecto. Al final, por pretender reducir el mapa municipal de Navarra, podemos encontrarnos con un conflicto político de ignorada magnitud *a priori*, surgido con aquellos municipios que crean que van a ser absorbidos y fusionados con los próximos de mayor entidad poblacional. Vuelvo a insistir en lo manifestado de la fácil demagogia que puede darse por determinados municipios o grupos de personas y del malestar que se puede crear con los sentimientos identitarios de la desaparición o extinción de algunos municipios –grandes o pequeños– o que se encuentren a una considerable distancia geográfica de otros vecinos. Por poner un ejemplo de esto último, se me vienen a la cabeza los casos de Luzaide-Valcarlos, Petilla de Aragón, Goizueta, Lapoblación, Zugarramurdi, etcétera. Su escasa población o la reducción o envejecimiento mayor que la media de estos no debería ser razón por sí sola para defender su desaparición, puesto que ahondaría en el despoblamiento del territorio.

En el caso de los municipios de pequeña población, entendiendo como tal los de menos de cien habitantes (una trein-



tena), parece conveniente darles un régimen de apoyo preferente desde el Gobierno de Navarra (de carácter jurídico, administrativo, competencial básico, económico y técnico y de lo que sea menester, sin incurrir por ello en la tutela administrativa tal y como se entendía hacía una treintena de años, sino desplegando el principio de cooperación) y simplificar sus cargas y deberes legales. El art. 34 de la LFAL da pie para ello. Tampoco estaría de más ofrecerles, con algunos incentivos, su extinción voluntaria, la agrupación con un municipio cercano o su conversión en un concejo, en línea con lo dispuesto en el art. 20. 2 de la LFAL.

En todo caso, no me parece conveniente ampliar ni interpretar extensivamente el listado de competencias mínimas que establece la Ley reguladora de las bases de Régimen Local para cada uno de estos municipios menores en relación con su población, por el agravamiento de cargas y dificultades de capacidad y gestión. Como sus señorías saben, los arts. 26.2 de la ley estatal y el art. 31.1 de la LFAL permiten al Gobierno de Navarra eximir a los municipios de las obligaciones de prestar algunos de los servicios mínimos cuando resulte de difícil o imposible cumplimiento su establecimiento y prestación.

Cuestión diferente es integrar racionalmente los municipios en agrupaciones forzosas que permitan prestar determinados

servicios públicos o administrativos, para lo que la Ley Foral de la Administración Local aporta distintas soluciones legislativas, y que pueden servir y sirven tanto para los servicios de secretarios, interventores y otros administrativos, logrando con este personal –y con el que necesiten los municipios–, como para el ejercicio unido de ciertas competencias, según cada caso y lo vaya aconsejando la experiencia sin modelos territoriales cerrados, ofreciendo así una unidad real de acción y conducta. Incluso puede establecerse esta fórmula como la más idónea para municipios pequeños en los que no se presentan listas a las elecciones municipales.

**Segunda.** También parecería acertada –y, a mi modo de ver, absolutamente necesaria– la ordenación urbanística de varios municipios que presenten características comunes, sean tanto rurales como urbanos, mediante un único Plan General de Urbanismo, elaborado conjuntamente y en cooperación por el Gobierno de Navarra y los municipios interesados. Dichos municipios se comportan de hecho como una unidad y la existencia de un Plan General único o de conjunto –algo que permite la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo o, que de estimarse necesario, habría que modificar– sería un reflejo de esa unidad urbanística. Prácticamente, toda Navarra funciona por subcomarcas o unidades supra-municipales en las que se han alcanzado por sus habitantes

ciertos sentimientos de pertenencia natural o urbanística, sobre todo en la parte norte y media de Navarra; pero también se da este funcionamiento en importantes municipios de la parte sur, donde la tradicional animosidad entre municipios vecinos se ha visto sustituida por colaboraciones en la dación de servicios públicos. Por ejemplo, están los casos de Leizaran, Cinco Villas, Roncal, Salazar, Aezkoa, Baztán-Urdazubi-Zugarramurdi, Sakana-Burunda, Pamplona y su conurbación, Estella y sus municipios conexos, Tafalla y sus municipios conexos, Valtierra y circundantes, Tudela-Fontellas, etcétera.

En un trabajo que mi Institución presentó ante la Comisión de Régimen Foral sobre el origen de las quejas en los últimos años, diseñábamos una reorganización municipal que podía servir de estudio para la planificación municipal conjunta. El resultado daba que bastaría con 33 planes generales, dejando el desarrollo de cada plan general supramunicipal mediante planes parciales, reparcelaciones, licencias, etcétera, a cada uno de los 272 municipios, salvo que el plan general determinase otra cosa para el supuesto de algún plan de desarrollo parcial o especial. En cualquier caso, sería siempre competencia de cada uno de los 272 municipios la ejecución del planeamiento y el otorgamiento de licencias, con lo que su autonomía quedaría salvaguardada.

La disciplina urbanística y la medioambiental podrían ser también atribuidas a las agrupaciones urbanísticas (dotadas del necesario apoyo técnico del Gobierno de Navarra), liberando a los municipios de la siempre pesada y angustiosa carga de hacer frente –el alcalde o el concejal delegado, casi siempre– a las ilegalidades urbanísticas o ambientales.

Tan sólo unos pocos actos como éstos mencionados de un Plan General intermunicipal y de ejecución municipal, de absoluta y completa constitucionalidad y de no vulneración de la autonomía municipal, como ha declarado la STC 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional, serían más que suficientes para lograr una lógica reorganización de todos los servicios públicos a una escala superior a la actualmente atomizada, logrando, con plena eficiencia, un gasto público más racional, una equilibrada distribución de los servicios públicos y un acercamiento real por la ciudadanía a los servicios de los municipios de mayor población en un tiempo reducido.

Tal propuesta de 33 unidades de planificación urbanística se basa en un estudio también realizado en 1990 por el Departamento de Administración Local.

**Tercera.** La figura de los Distritos administrativos que diseñó la Ley Foral de la Administración Local ha supuesto, tras los

veinte años transcurridos, un fracaso (es forzoso reconocerlo), no llegándose siquiera a crear ninguno. Por ello, es más recomendable abandonarla como modelo y acudir, con plena transparencia y participación de los municipios afectados, a la agrupación “forzosa” de determinados servicios públicos mediante Ley o Decreto Foral. Las agrupaciones forzosas servirían –ya lo he dicho– para prestar servicios conjuntos bajo una planificación única y coherente, distribuidora de la acción pública sobre el territorio, asegurando el reequilibrio interno entre municipios, con distribución entre ellos de las cargas y beneficios, y estableciendo los servicios públicos con coherencia funcional, territorial y social. En mi criterio, en dichas agrupaciones deberían integrarse, como ya he apuntado, aquellos municipios que, legislatura tras legislatura, son incapaces de dotarse de ayuntamientos o de regímenes de gobierno ordinarios y que se “benefician” del nombramiento por el Gobierno de Navarra de miembros de gestoras, huyendo así de la legitimación democrática directa.

**Cuarta.** Las mancomunidades han venido funcionando de una forma que puede calificarse, sin excesivas euforias, de correcta. Ha sido la forma elegida por los propios municipios y potenciada por el Gobierno de Navarra para agruparse en la prestación de sus servicios. Su flexibilidad para servir de soporte a determinados servicios y para delimitar

su ámbito territorial ha sido una de las claves de su éxito, pero también ha dado lugar a distintos mapas territoriales según la perspectiva sectorial que se adoptase: residuos, aguas, euskera, etcétera. Sin embargo, debe ser una figura que obtenga jurídicamente mayor potenciación mediante la oportuna reforma de la Ley Foral de la Administración Local. Puede y debe crecer en competencias, por ejemplo, las de disciplina urbanística, las de expropiación forzosa, asumir por delegación competencias municipales, librarse de las tutelas u obstáculos que a su autonomía pone la legislación administrativa foral, gozar de mayor homogeneidad territorial, tener mayor capacidad jurídica, económica y de recursos humanos, estar dotadas de instrumentos jurídicos de mayor contundencia –en casos límite– ante algunos municipios díscolos que las integran y que retrasan a la mayoría, y, en definitiva, aproximarse en su funcionamiento, en ocasiones necesarias, a las potestades propias de las agrupaciones de servicios. Las mancomunidades no pueden ser un instrumento en manos de los municipios que la forman, sino asumir una vida propia y superior, una vez hayan sido creadas y atribuidas sus competencias y servicios.

**Quinta.** Sobre los concejos, ya se ha apuntado que se realizó y presentó en 2008 un informe especial ante la Comisión de

Régimen Foral. No es momento, a criterio de esta Institución, de retrasar más las soluciones que allí se apuntaban. La elaboración del informe permitió constatar dos cosas: la primera, la mínima, por no decir nula, resistencia que tuvieron las propuestas que el informe proponía, señal inequívoca de la debilidad de los concejos para ser entidades públicas locales de capacidad real; y la segunda, que en el fondo, los concejos veían lo propuesto en nuestro informe más como una solución a sus problemas reales que como una amenaza, toda vez que se liberaba a sus gestores electos o designados –vocacionales y nada profesionales- de la responsabilidad de dirigir una institución carente de medios económicos, humanos y materiales.

Propusimos algo que el tiempo nos confirma cada vez más: la dificultad de la gran mayoría de los concejos como una entidad local válida para afrontar los retos del siglo XXI, sin perjuicio de salvaguardar su simbolismo y sentimiento histórico de entidad jurídica local de Navarra.

No pretendíamos, en modo alguno, la desaparición del concejo, ni la pérdida de su personalidad jurídica, ni que no pueda defender ni participar en la legítima defensa de sus intereses concejiles, a lo que tiene pleno derecho en tanto exista.

Únicamente sugerimos que se atribuyeran a los concejos las competencias de regulación y ordenación del aprovechamiento y utilización de su patrimonio (incluido los comunales), de archivo concejil y de fiestas locales, y que el resto de competencias (entre ellas, las licencias urbanísticas y de obras) se ejercieran por los municipios. Y también sugerimos que se salvaguardara el concejo como entidad tradicional de Navarra, manteniendo, como hemos dicho, su personalidad jurídica, pero con una mayor racionalidad de sus medios y con el apoyo técnico del municipio.

**Sexta.** Finalmente, sobre las entidades administrativas tradicionales compuestas de municipios, podrían convertirse a la vez en mancomunidades o, mejor aún, agrupaciones forzosas de municipios, dado el alto grado de sentimiento de unidad que ya presentan. Es el caso de las Juntas de Aezkoa, Salazar y Roncal, pudiendo utilizarse como experiencias para la planificación urbanística conjunta, la atribución de competencias de control de la legalidad urbanística, ambiental y cultural, de organización conjunta de competencias en otras materias, etcétera. Es decir, en el germen de un verdadero nuevo municipio.

Esto es, señorías, cuanto me atrevo a trasladarles inicialmente, espero que les sea de alguna utilidad, sin perjuicio de



quedar abierto a cuantas dudas les haya podido crear o no haya sabido atender, o de cualquier consulta que ustedes quieran formularme en el futuro y que muy gustosamente atenderé.

*Eskerrik asko denei zuen arretagatik.* Muchas gracias a todos por su atención

17

*Francisco Javier Enériz Olaechea*  
**Defensor del Pueblo de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**





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







Defensor del Pueblo  
de Navarra  
Nafarroako Arartekoa