

ARITZ ROMEO RUIZ

LA REORDENACIÓN DE LA PLANTA DEL GOBIERNO LOCAL DE NAVARRA

Serie Echegaray. Núm. 4
Director: José Manuel Castells Arteche



Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia
Euskal Herriko Zuzenbide Historiko eta Autonomikoa Aztertze Fundazioa

Donostia-San Sebastián, 2016

Director

José Manuel CASTELLS ARTECHE. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Donostia/San Sebastián.

Coordinador

Roldán JIMENO ARANGUREN. Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unib. Publikoa. Iruñea/Pamplona.

FICHA BIBLIOGRÁFICA RECOMENDADA**Romeo Ruiz, Aritz (1982-)**

La reordenación de la planta del gobierno local de Navarra / Aritz Romeo Ruiz ; [prólogo Martín María Razquin Lizarraga]. – Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia = Euskal Herriko Zuzenbide Historiko eta Autonomikoa Aztertzeo Fundazioa, 2016. – 384 p.; 24 cm. – (Echegaray; 4)

D.L.: SS 470-2016. – ISBN: 978-84-608-6533-9

1. Administración local-Navarra. I. Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia II. Título III. Serie

352/353 (460.16)

La FEDHAV no se solidariza con las opiniones sostenidas por los autores de los textos originales publicados.

© Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia/Euskal Herriko Zuzenbide Historiko eta Autonomikoa Aztertzeo Fundazioa. Creada por Orden de 20 de noviembre de 2003 del Consejero de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco e inscrita en el Registro de Fundaciones del País Vasco (B.O.P.V. Nº 14, de 22 de enero de 2004, pp. 1265-1269, ambas inclusive). Dirección: Zorroagaina, 11, 1º piso (oficina FEDHAV). 20014. Donostia-San Sebastián (Gipuzkoa).

ISBN: 978-84-608-6533-9

Depósito Legal: SS 470-2016

Cubierta: Mapa del Reino de Navarra, «*Il Regno di Navarra*», elaborado por los geógrafos Giacomino Cantelli da Vignola y Giovanni Giacomino de Rossi en 1690.

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de esta publicación, incluido el diseño de cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin la debida autorización por escrito del editor.

FEDHAV, en su deseo de mejorar las publicaciones, agradecerá cualquier sugerencia que los lectores hagan por correo electrónico: fedhav@fedhav.eu

Web FEDHAV: <http://www.fedhav.eu>

*Verónica eta Asierrendako,
zuek izan baitzarete bide luze honetako argia.*

ABREVIATURAS

BOE	Boletín Oficial del Estado.
BON	Boletín Oficial de Navarra.
BOPN	Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.
CE	Constitución Española de 6 de diciembre de 1978.
CEAL	Carta Europea de la Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985.
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias.
FNMC	Federación Navarra de Municipios y Concejos.
LCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
LFACFNA	Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra
LFAL	Ley Foral 9/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.
LFCPN	Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de contratos públicos de Navarra.
LFHLN	Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, reguladora de las Haciendas Locales de Navarra.
LFOTU	Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
LFTGA	Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno abierto.
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
LORAFNA	Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral del Navarra.
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
LRJ-PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
LTBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno.
RAMN	Reglamento para la Administración Municipal de Navarra, de 3 de febrero de 1928.

RPDT	Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
STSJN	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.
TRLHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

INTRODUCCIÓN

El presente libro está basado en la tesis doctoral que, con el título *La reordenación de la planta del gobierno local de Navarra*, elaboré y defendí en la Universidad Pública de Navarra / Nafarroako Unibertsitate Publikoa, bajo la dirección del profesor D. Martín M^a Razquin Lizarraga, Catedrático de Derecho Administrativo de dicha Universidad. Así, se trata de una adaptación de mi tesis doctoral, en la que trato de explicar y, en cierta medida, dar respuesta a una problemática que ha ocupado buena parte del debate doctrinal, político y social de Navarra, como es su estructura de gobierno local.

Navarra es una Comunidad Foral con una extensión de 10.300 km², y una población de 640.000 habitantes. Sin embargo, coexisten más de 700 entidades locales: 272 municipios, 348 concejos, 64 mancomunidades, y 11 consorcios. De esta manera, nos encontramos con un gran número de municipios de exiguas dimensiones que, por lo general, presentan problemas para gestionar las competencias que la Ley les atribuye, y para prestar un nivel equitativo de servicios en todo el territorio.

La cuestión de la planta del gobierno local de Navarra viene siendo debata da desde hace años, y con mayor intensidad desde los trabajos preparatorios de la Ley Foral 6/1990, de la Administración Local de Navarra. Desde entonces, la reestructuración del mapa local de Navarra ha sido objeto de algunos artículos por parte de la doctrina científica, así como de un incesante debate político y social.

Considerando que la reordenación de la planta local de Navarra es uno de los principales problemas del sistema institucional actual, que afecta directamente al desarrollo de los gobiernos locales y a la prestación de servicios públicos

a lo largo del territorio de Navarra, este libro pretende abordar el estudio de tal cuestión, para lo cual, a través de las siguientes páginas, trato de dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿cómo debe reordenarse la planta del gobierno local para lograr que el municipio, en tanto que entidad local básica, sea una institución fuerte, con una autonomía local efectiva, y capaz de gestionar los servicios públicos de manera eficaz, eficiente y equilibrada a lo largo del territorio, incluso con capacidad de asumir nuevas competencias?

El presente libro pretende dar respuesta a la anterior cuestión siguiendo la metodología de la ciencia del derecho público. Así, el planteamiento que aquí se contiene analiza la reordenación de la planta del gobierno local de Navarra desde la perspectiva exclusiva de la organización administrativa y del derecho administrativo. No se han tratado, pues, otras vertientes que, sin duda, influyen directamente en la cuestión objeto de estudio, como es la perspectiva sociológica de una eventual reforma del mapa local, las causas y consecuencias económicas de la misma, o un análisis del tema desde el punto de vista de la ciencia política, ya que todas ellas son cuestiones propias de otras disciplinas científicas.

En cualquier caso, de la pregunta principal de la investigación se desprende que la misma responde a un espíritu esencialmente municipalista y localista, que busca fortalecer el municipio, y permitir una mayor descentralización en favor de los gobiernos locales.

El libro está estructurado en cuatro capítulos: el primero de ellos versa sobre los fundamentos del régimen local de Navarra; en el segundo se aborda el estudio de los sistemas de gobierno local en Europa y en España; el tercero está dedicado al análisis pormenorizado de la situación de la planta local de Navarra; y, finalmente, el cuarto contiene un planteamiento para la reordenación de la planta del gobierno local de Navarra.

En cuanto al planteamiento que se contiene de reordenación de la planta del gobierno local, se establecen los fines a los que la misma debería estar orientada. En primer lugar, se trata de hacer efectivo el principio de autonomía local, como piedra angular del sistema de régimen local.

En segundo lugar, se persigue reforzar al municipio como entidad local básica y primaria dentro del sistema institucional de Navarra.

El tercero de los objetivos consiste en garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de la organización administrativa, recogidos en el artículo 103 de la Constitución.

En cuarto lugar, la nueva estructura de gobierno local debe buscar el equilibrio territorial, la igualdad de oportunidades y una mejor prestación de servicios públicos locales; que en todas las zonas de Navarra se pueda tener un nivel suficiente y razonablemente similar de servicios públicos locales.

Además, es necesario crear entidades locales que tengan la capacidad técnica suficiente para responder a las nuevas exigencias en materias esenciales para la administración pública del siglo XXI, como la contratación pública, la transparencia o la administración electrónica.

Para lograr esos objetivos, se plantea una reforma que tiene en cuenta todos los niveles de entidades locales, tratando de situar a cada uno en el papel institucional que la Constitución y la Ley les ha otorgado y, a partir de ahí, se plantea reestructurar municipios, mancomunidades y concejos. Y se hace, en primer lugar, partiendo de la actual estructura y tipologías de entidades locales ya existentes, no creando nuevas figuras no ensayadas, sino actuando sobre lo que ya existe, pero con reformas importantes que lo mejoren. Y, en segundo lugar, huyendo de la tentación de plantear la creación de nuevos niveles territoriales, de los que no hay precedentes en Navarra.

No quiero finalizar estas líneas preliminares sin agradecer a las personas que, por su aportación, colaboración y ayuda, han hecho posible que estas páginas vean la luz.

En primer lugar quiero dar las gracias a los profesores D. Tomás Font i Llovet, D. José-Francisco Alenza García y D. Francisco Velasco Caballero, que formaron el tribunal de la tesis doctoral por su inmejorable disposición para el examen y evaluación de la misma, y por sus valiosísimas aportaciones, consideraciones y observaciones que realizaron al trabajo, y que me han servido a la hora de completar la presente publicación.

Muy especialmente quiero agradecer a mi maestro, el profesor Martín M^a Razquin Lizarraga, por su paciencia, comprensión, sus buenos consejos y la constante invitación al cuestionamiento crítico de lo avanzado durante la investigación y, en definitiva, al constante aprendizaje.

Asimismo, quiero manifestar mi agradecimiento a la Fundación para el Estudio del Derecho Histórico y Autnómico de Vasconia, que ha hecho posible que estas páginas vean la luz.

Con todo, este libro nace con una clara vocación práctica, por lo que espero que pueda resultar una herramienta útil para quienes deseen conocer el régimen local de Navarra. También deseo que pueda servir, cuando menos, como un estudio previo a utilizar por todas aquellas personas que tengan que intervenir en los procesos de decisión sobre el futuro de la planta del gobierno local de Navarra.

I. LOS FUNDAMENTOS DEL RÉGIMEN LOCAL DE NAVARRA

1. LA AUTONOMÍA LOCAL COMO INSTRUMENTO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER POLÍTICO

1.1. Breve aproximación al concepto de autonomía local

Autonomía es un concepto susceptible de recibir diversos significados, más aún en el ámbito del Derecho Público, donde podemos encontrar diferentes y variadas acepciones del término. El concepto de autonomía lleva implícita una referencia a una relación entre dos o más sujetos, que implica a su vez la inexistencia de vínculos de dependencia directa y absoluta entre dichos sujetos y una correlativa capacidad de los mismos para asumir sus propias decisiones.

Tal y como señala GROPPi, no podemos equiparar autonomía con independencia, aunque dicho concepto sí hace referencia a una situación de no dependencia entre dos sujetos de derecho. Autonomía no es sinónimo de libertad, pero sí puede equipararse con una relación de no-sujeción. No podemos hablar de un poder originario, pero sí de algo que va más allá de ser un mero poder derivado¹.

Si nos remontamos al origen etimológico del término, el mismo hace referencia a la capacidad de un sujeto determinado a regir su propio destino. Así, en una síntesis de la definición del concepto en la doctrina propia del Estado liberal, partiendo de ese mismo origen etimológico, hay que entender por autonomía la potestad atribuida a los entes públicos distintos del Estado para dictar normas que entrarían a formar parte del ordenamiento jurídico del propio Estado.

¹ GROPPi, Tania, *Il Federalismo*, Roma-Bari: Editori Laterza, 2004, p. 27.

En una acepción más actual, es inevitable asociar autonomía con la potestad de una entidad pública para poder asumir su propia dirección política. Esto ha de ser puesto en relación con el principio democrático, ya que esta acepción de autonomía viene asociada a la existencia de entes públicos territoriales, de un nivel diferente al del Estado, cuyos órganos de dirección, que son los encargados de gestionar la autonomía de dichos sujetos, son elegidos directa o indirectamente por la ciudadanía.

Así, resulta pertinente por esclarecedor, traer a colación la definición de CHARNY, según el cual *«autonomía, etimológicamente, se ha venido entendiendo como la facultad de una comunidad humana de gobernarse a sí misma, mediante leyes propias y por autoridades elegidas en su seno»*².

De la anterior cita se desprende que el poder normativo, la legitimidad democrática de sus autoridades y la no dependencia respecto de instancias superiores son inherentes a la idea de autonomía³.

En consecuencia, elemento propio del concepto de autonomía es la capacidad de un ente público de auto organizarse, de dotarse de unas normas conforme a las cuales ordenar su propia existencia y funcionamiento y de crear también normas jurídicas, generales y abstractas, que se integren en el ordenamiento jurídico del Estado con plena capacidad para obligar.

Todo ello lleva necesariamente, siguiendo a PAREJO ALFONSO, a la idea de autoorganización. El principio de autonomía entraña el sentido de autogobierno, que sólo se hace efectivo si se articula a través de la organización. Ésta ha de estructurarse con base en el principio democrático, bien directamente (como sucede con el régimen de concejo abierto), bien a través de un mandato representativo de primer grado (municipios), o de segundo grado (provincias). A su vez, una organización de autogobierno ha de gozar de personalidad jurídica, ya que institucionaliza un ordenamiento menor, aunque completo. Eso permite que esa institución de autogobierno, y, en este caso, el autogobierno local, pueda gestionar, bajo su responsabilidad, su propio ámbito de intereses. Y, finalmente, debe articularse a través del principio corporativo, que permite integrar a la población de su ámbito territorial (el local, en este caso), institucionalizándola⁴.

² CHARNY, Hugo, «Autonomía», en *Enciclopedia Jurídica OMEBA Tomo I- A*, Buenos Aires: Bibliográfica Argentina, 1954, p. 961.

³ DE LA VEGA DE DÍAZ RICCI, Ana. M., *La autonomía municipal y el bloque constitucional local. Un estudio de Derecho argentino y español*, Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2006, p. 58.

⁴ PAREJO ALFONSO, Luciano, «La autonomía local en la Constitución Española», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, 3ª edic., Barcelona: Iustel, 2011, pp. 146-147.

La Constitución Española de 1978 implanta un sistema de distribución territorial del poder a través de la descentralización y a través del principio de autonomía. El artículo 137 de la Carta Magna prescribe, junto al nivel estatal, en el cual reside el principio de soberanía (artículo 1.2), el nivel territorial de las Comunidades Autónomas, el de las provincias y el de los municipios. A todos ellos reconoce el principio de autonomía en el ámbito y para la gestión de sus respectivos intereses, que quedan definidos por las competencias que a su favor reconoce la propia Constitución, en el caso de las Comunidades Autónomas, o el legislador, en el caso de las provincias y municipios.

Ese reconocimiento de la Norma Fundamental no equipara, sin embargo, la potestad política de las Comunidades Autónomas con la de las entidades locales constitucionalmente garantizadas, sino que existe una serie de diferencias entre ambos ámbitos.

En primer lugar, por su condición de órganos necesarios de la que el constituyente quiso dotar a los municipios y a las provincias, frente al carácter voluntario en cuanto a la creación de Comunidades Autónomas por parte de las nacionalidades y regiones.

En segundo lugar, por la diferencia, según parte de la doctrina, entre el principio de soberanía, correspondiente al Estado, el principio de autonomía política, del que son acreedores los entes autonómicos y el principio de autonomía administrativa que sería el correlativo a la autonomía local, y que se vería complementado por cierto carácter político no suficiente para elevar la de las Entidades Locales al rango de autonomía política⁵.

En sentido opuesto, la corriente doctrinal⁶ que defiende la denominada segunda descentralización reconoce el carácter de autonomía política inherente al principio de autonomía local, como inevitablemente se desprende si tenemos en cuenta la elección democrática de los representantes políticos de las corporaciones locales. Los vecinos de un municipio eligen en las urnas a una determinada corporación municipal para que imprima a la gestión de las competencias que le son propias una determinada dirección política. Y eso no puede quedar relegado a una mera autonomía administrativa.

En cualquier caso, el principio de autonomía local queda consagrado en la Constitución como un elemento de la descentralización política del poder del Estado que juega a favor de las entidades locales y que ideológicamente se

⁵ MORELL OCAÑA, Luis, *La administración local*, Madrid: Tecnos, 1984, pp. 29-34.

⁶ FONT I LLOVET, Tomás, «La renovación del poder local: avances en la configuración jurídica e institucional del gobierno local» en FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL, *Anuario del Gobierno Local 2001*, Barcelona: Marcial Pons-Diputación de Barcelona, 2001, p. 14.

nutre de cuatro ideas clásicas: en primer lugar, la idea del *pouvoir municipal*, de la Francia revolucionaria, que supuso el reconocimiento del carácter electivo de algunos órganos de los municipios y fundamentalmente el reconocimiento de un ámbito propio de poder a las entidades municipales, en el cual se le asignaba al municipio la administración de los bienes y una función administrativa de policía municipal. En segundo lugar, la doctrina germánica de la asociación comunal, contenida en la obra del barón Karl von und zum Stein, a través de la cual se introduce la idea del autogobierno, con la finalidad de vincular al ciudadano con la gestión del Estado a través de su participación en los ámbitos propiamente locales, para lo cual se reconocería a los municipios la potestad de administrar sus asuntos bajo su propia responsabilidad. En tercer lugar, la teoría de la descentralización de Hauriou, que supone el reparto de poder de decisión entre distintos órganos, entre los cuales se encuentran los municipios. Y, en cuarto lugar, el *local government* inglés, donde, ante la falta de una potestad propiamente ejecutiva del Estado, se encomendaría, entre otros entes, a los municipios, la gestión de funciones ejecutivas, convirtiendo al poder municipal en una instancia intermedia entre los ciudadanos y el Estado⁷.

Cómo síntesis desprendida de lo anterior, y siguiendo a PAREJO ALFONSO, podemos concluir que la autonomía local queda vertebrada por dos ideas que ayudan a esclarecer el concepto⁸:

La primera de ellas es la idea de la autoadministración municipal como mecanismo para la implicación o interesamiento y la consiguiente movilización de una serie de personas en torno a los propios intereses del ente local. Así, se crea una forma de administración propia de esos intereses, que repele cualquier tipo de intercesión ajena al propio municipio, procurando evitar intermediarios entre la gestión administrativa y los administrados, y dando la posibilidad a esos destinatarios de la Administración Pública de implicarse directamente en la gestión de los asuntos públicos bajo su propia responsabilidad.

Por otro lado, la idea de que la administración municipal va más allá de la mera gestión administrativa, de manera que se sitúa como instrumento que posibilita la conexión directa entre los ciudadanos y el propio Estado (en sentido amplio), creando no solamente un espacio material municipal de asuntos a gestionar frente los correspondientes del Estado, sino más que eso, la propia liberación respecto del control del Estado, a través de la libertad de organización en esos asuntos propios del ámbito municipal.

⁷ SOSA WAGNER, Francisco, «La autonomía local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 239, INAP, 1983, pp. 1351-1361.

⁸ PAREJO ALFONSO, Luciano, «La autonomía local en la Constitución», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., Madrid: Civitas, 2011, Tomo I, pp. 62-63.

En definitiva, la autonomía local es el arquetipo de la técnica del auto-gobierno, que consiste en convertir en gestores de sus propios intereses a los colectivos sociales más directamente implicados en los mismos, lo que va más allá de una administración de carácter burocrático. La autonomía municipal entronca directamente con el principio democrático porque supone un instrumento para acercar la toma de decisiones a la sociedad, y pretende, precisamente, la implicación de la sociedad en esa toma de decisiones al menos en los asuntos que le pudieran afectar más directamente, todo ello a través de la administración municipal, posibilitando un acercamiento directo de la *res publica* a los ciudadanos. Por otro lado, la autonomía local supone una técnica de reparto del poder en sentido territorial, por lo que es, además, un fundamento básico para materializar el principio de descentralización del Estado⁹.

1.2. La autonomía local como instrumento de descentralización del Estado

La relevancia y eficacia de la autonomía local reconocida en el artículo 137 y desarrollada en los artículos 140, 141 y 142 derivan de que la misma nace de la estructura que define la ordenación territorial del Estado, por lo que el propio principio de la autonomía local y las entidades locales constitucionalmente garantizadas, a través de las que dicho principio se desarrolla, son elementos indispensables e indisponibles del poder público del Estado¹⁰.

No obstante, la autonomía comunitaria y la autonomía local se despliegan en intensidades distintas. Si el poder político propio del Estado (en sentido amplio) se articula a través del principio de soberanía, como un poder ilimitado originario e intrínseco de los Estados, la autonomía es un poder limitado y derivado, que se desarrolla dentro de los límites que la constitución ha previsto¹¹.

Partiendo de la diferencia entre la autonomía política y la autonomía administrativa, según expuso LEGUINA VILLA¹², el principio de autonomía no tiene el mismo alcance en el caso de las Comunidades Autónomas y en el caso de municipios y provincias. Así, la autonomía reconocida por la Constitución

⁹ PAREJO ALFONSO, Luciano, «La autonomía local en la Constitución», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edición, *op. cit.*, Tomo I, pp. 63-64.

¹⁰ PAREJO ALFONSO, Luciano, «La autonomía local en la Constitución», en MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edición, *op. cit.*, Tomo I, p. 82.

¹¹ SOSA WAGNER, F., «Los Principios del Régimen Local», en MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, 3ª edición, *op. cit.*, p. 220-221

¹² LEGUINA VILLA, Jesús, «La autonomía de municipios y provincias en la nueva Ley Básica del Régimen Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 227, 1985, p. 433.

responde a una doble naturaleza que permite procesos de descentralización de diferentes intensidades. Por un lado, una descentralización política, que ha operado a favor de nacionalidades y regiones y que se instaura mediante el principio de autonomía propio de las Comunidades Autónomas, y por otro, la descentralización administrativa, que es la que corresponde a municipios y provincias. En consecuencia, mientras la autonomía que se predica de las Comunidades Autónomas es una autonomía política, la autonomía local es una autonomía administrativa que a su vez permite una capacidad de opción política en la vida local, limitada por las leyes.

Ciertamente, no es equiparable la autonomía local a la autonomía comunitaria. Esta última goza de una posición preeminente en el marco constitucional, que le viene dada, por un lado, de su reconocimiento en el artículo 2, dentro del Título Preliminar de la Constitución. Su desarrollo, en cuanto que contenido competencial, adquiere rango constitucional en los artículos 148 y 149 de la Carta Magna. Por otro lado, la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas entraña un indudable carácter político de su autonomía.

Frente a eso, la autonomía local se ha venido calificando como una autonomía administrativa de rango inferior, por cuanto su reconocimiento constitucional no alcanza el de la autonomía de las Comunidades Autónomas y el desarrollo de su contenido queda relegado al legislador estatal y autonómico. En este sentido, PAREJO ALFONSO destaca el «agotamiento del ordenamiento local en el ámbito administrativo», dado que se mueve en el marco de la Ley ordinaria y que todas sus declaraciones de voluntad y actos tienen rango meramente administrativo. No obstante, de ese carácter administrativo no puede inferirse una ausencia total de contenido político. Si bien la opción política local queda acotada por la ley ordinaria y sólo puede expresarse a través de actos de naturaleza administrativa, no deja de ser menos cierto que esa capacidad de opción política existe en el ámbito municipal y provincial. De hecho, la propia Sentencia del Tribunal Supremo (en adelante STS), Sala 3ª, Sección cuarta, de 3 de febrero de 1987 reconoce un cierto componente político, atribuido a las corporaciones locales, dado que su sistema de elección se rige por el principio democrático, y dado que tienen encomendada el gobierno y la administración municipal, siendo ese componente político el motor de la vida local¹³.

PAREJO ALFONSO incide en la necesidad de precisar la diferencia entre la autonomía local y la autonomía atribuida a la Comunidades Autónomas, a las cuales, no obstante, les reconoce una sustancia similar. El artículo 137, al regular

¹³ PAREJO ALFONSO, Luciano, «La autonomía local en la Constitución Española», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., op. cit., Tomo I, p. 114.

la organización territorial del Estado, reconoce a todos los entes previstos en el precepto una misma autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. La diferencia entre una y otra autonomía no está en su carácter político, sino más bien, en el alcance de la misma. Todas las autonomías territoriales tienen una sustancia política, si bien la misma es mayor en el caso de las Comunidades Autónomas y queda limitada por la Ley ordinaria en el caso de municipios y provincias¹⁴.

SOSA WAGNER matiza el carácter administrativo de la autonomía local, aunque va algo más lejos en el reconocimiento del componente político de la misma. Así, resalta que se ha pretendido una separación entre lo político y lo administrativo que en el ámbito de la gestión pública resulta difícil de llevar a efecto, por no decir que es inconstitucional, ya que, por un lado, cuando se reconoce la autonomía a municipios y provincias en el artículo 140 de la Constitución, se refiere no sólo a su administración, sino también a su propio gobierno. Por otro lado, la Constitución prescribe que los gobiernos locales deberán ser elegidos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Y ese elemento democrático en la elección de los órganos de gobierno de un municipio trasciende la realización por parte de los ayuntamientos de meras funciones administrativas. Así, aún partiendo del distinto grado de la autonomía reconocida a favor de las Comunidades Autónomas y la prevista para los municipios y provincias, la autonomía local no puede ser interpretada únicamente sobre la base de un componente administrativo, ya que tiene un componente político innegable. La autonomía local y la comunitaria, ambas cuentan con un contenido político y con un contenido administrativo, aunque con intensidades distintas¹⁵.

En este sentido, ha de reconocerse el componente político de la autonomía local, siendo que la autonomía administrativa se deriva del carácter político de dicha autonomía, ya que el componente administrativo es precisamente la capacidad de las entidades locales de gestionar los intereses que les son propios en virtud de una previa autonomía política, que se articula a través de competencias y potestades¹⁶.

La potestad de dictar normas jurídicas generales y abstractas¹⁷, la potestad de autogobierno o *indirizzo* político dentro del propio ámbito local, y el prin-

¹⁴ PAREJO ALFONSO, Luciano, «La autonomía local en la Constitución Española», en MUÑOZ MACHADO, S., (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edición, *op. cit.*, Tomo I, p. 114-115.

¹⁵ SOSA WAGNER, Francisco, «Los Principios del Régimen Local», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edición, *op. cit.*, Tomo I, p. 228.

¹⁶ IGLESIAS MARTÍN, Antonio, *Autonomía municipal, descentralización e integración europea de las Entidades locales*, Barcelona: Ariel Derecho, 2002, p. 61.

¹⁷ Sobre la potestad de autonormación de las entidades locales *vid.* EMBID IRUJO, Antonio, *La potestad reglamentaria de las Entidades Locales*, Madrid: Iustel, 2010.

cipio democrático que preside la elección de sus mandatarios son elementos propios del carácter político de la autonomía local. Autonomía que, sin duda, goza de esa sustancia política en una intensidad menor que en el caso de las Comunidades Autónomas, las cuales ven reconocido su autogobierno en el artículo 2 de la Constitución, quedan limitadas por el legislador orgánico, materializan su autonomía mediante la potestad de dictar normas con rango de ley y su campo de interés es más amplio que el propio del ámbito local, más aún, teniendo la posibilidad de definir precisamente el ámbito de intereses locales, el cual queda limitado por la ley ordinaria. Por lo tanto, la autonomía local goza de un claro componente político, aunque en menor intensidad que en el caso autonómico, y es precisamente de ese componente político del cual se deriva su naturaleza administrativa.

Muestra de ello la encontramos en la potestad sancionadora de las entidades locales y en la flexibilización que, en este ámbito, adquiere el principio de reserva de ley¹⁸. Flexibilidad que se refiere a materias propias del interés local y siempre y cuando la regulación la aprueba el Pleno del ayuntamiento, y que no excluye enteramente la reserva de ley, ya que el Pleno deberá estar a los criterios mínimos de antijuricidad fijados por la ley, tal y como se desprende de la doctrina contenida en la STC 132/2001, de 8 de junio¹⁹. Esa flexibilización también se da con respecto a las ordenanzas fiscales de los ayuntamientos y el principio de legalidad tributaria, a raíz de la STC 233/1999, de 16 de diciembre.

1.3. Contenido y límites de la autonomía local en el texto constitucional

La Constitución opta por un modelo de Estado territorialmente descentralizado a través del reconocimiento del principio de la autonomía, en distintas intensidades, a favor de las Comunidades Autónomas, y a favor de las entidades locales constitucionalmente garantizadas: municipios y provincias²⁰.

El Capítulo II del Título VIII del texto constitucional, sobre la administración local, reconoce específicamente en el artículo 140 el principio de la autonomía local, que se configura como una garantía institucional²¹.

¹⁸ PAREJO ALFONSO, Luciano, *La potestad normativa local*, Madrid: Marcial Pons, 1998, p. 83.

¹⁹ VELASCO CABALLERO, Francisco y DÍEZ SASTRE, Silvia, «Ordenanzas municipales y reserva de ley sancionadora», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 5, 2004, p. 55.

²⁰ DESDENTADO DAROCA, Eva, «El principio de autonomía local», en SANTAMARÍA PAS-TOR, Juan Alfonso (Dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Las Rozas (Madrid): La Ley, 2010, p. 878.

²¹ La teoría de la garantía institucional aplicada a la instancia local la formuló por primera vez el profesor PAREJO en PAREJO ALFONSO, Luciano, *Garantía Institucional y Autonomías locales*, Madrid: INAP, 1981.

La autonomía local se predica respecto de los municipios y provincias. Con lo que no existirá la misma garantía constitucional para otro tipo de entidades locales, como pueden serlo las mancomunidades, los consorcios, las agrupaciones de municipios, las comarcas o los entes locales inferiores al municipio como es el caso de los concejos navarros. Las Comunidades Autónomas, a través de su potestad legislativa, podrán determinar la existencia de este tipo de entidades, pero la autonomía de la que gozarán no será una autonomía de primer grado y soporte constitucional, sino que será una autonomía de segundo grado, por lo que la garantía institucional que protege a municipios y provincias no es aplicable a otras entidades locales²².

Por otro lado, el principio de autonomía local está vinculado a la gestión de los intereses generales propios de la entidad local en cuestión, lo cual, al mismo tiempo, actúa como una garantía de su ámbito competencial, pero también opera como un límite que determina el marco de acción subjetiva de los entes locales. La Constitución reconoce, y la ley debe determinar, un ámbito de intereses propios del ámbito local, que, en cualquier caso, coexiste con un ámbito de intereses del ámbito autonómico y del ámbito estatal. Pero, tal y como señala SOSA WAGNER, estos tres ámbitos están acotados y al mismo tiempo interconectados, ya que no son departamentos estancos, sino que se vertebran en un sistema de relaciones constantes²³, a través de las que se articula la conexión directa entre las entidades locales, las Comunidades Autónomas y el Estado. De esta manera, la autonomía local se inserta en un ordenamiento derivado y se relaciona con los ordenamientos superiores²⁴.

Además, la Constitución reconoce a los municipios y provincias personalidad jurídica propia. En consecuencia, los municipios no pueden ser contemplados como meros órganos dependientes del poder estatal o autonómico sino que son instituciones públicas propias y autónomas, que gozan de plena capacidad jurídica. El reconocimiento de la plena personalidad jurídica es necesario para cumplir con el mandato constitucional del artículo 137 de gestionar los asuntos propios bajo su propia responsabilidad, es decir, sin estar sujeto a interferencias ni depender de administraciones superiores²⁵.

²² MUÑOZ MACHADO Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público general*, Madrid: Iustel, 2009, Tomo III, p. 978.

²³ JIMÉNEZ BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio, «Las relaciones interadministrativas de supervisión y control», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., op. cit., Tomo I, pp. 583-604.

²⁴ SOSA WAGNER, Francisco. «Los principios del régimen local», en MUÑOZ MACHADO, Santiago. (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., op. cit., Tomo I, pp. 220-221.

²⁵ MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público general*, Madrid: Iustel, 2009, Tomo III, p. 978.

El gobierno y la administración, que quedan nominados de manera diferenciada en la literalidad del texto constitucional, haciendo un distingo entre la función de dirección política del municipio y la propia en cuanto que administración municipal, se encomiendan a los ayuntamientos, a través del alcalde y los concejales, previendo la elección directa por los vecinos del municipio, al menos de los concejales, y por lo tanto, dotando al gobierno y a la administración municipal de legitimidad democrática directa. De esta manera, el autogobierno al que alude el principio de autonomía local se articula a través de la organización, que debe basarse en el principio democrático²⁶.

Por otro lado, y como uno de los elementos principales de la autonomía municipal, está el reconocimiento constitucional del principio de autonomía financiera, entendido como suficiencia financiera, consistente en la capacidad, reconocida por la Carta Magna, para que los municipios y provincias dispongan de recursos económicos suficientes para la gestión de sus competencias.

Finalmente, en sexto lugar, en cuanto a los límites constitucionales del principio de autonomía local, éstos están determinados, por el marco de intereses de la entidad local circunscritos a su ámbito competencial, el principio de solidaridad que se deriva de los artículos 2 y 138.1 de la Constitución Española, la interdicción de introducir privilegios económicos o sociales prescrita en el artículo 138.2 del texto constitucional, la igualdad de derechos y obligaciones (artículo 139.2) y la libertad de circulación y establecimiento (artículo 139.2)²⁷.

1.4. La autonomía local en la doctrina del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional ha concretado el contenido del principio de autonomía local, que ha definido como un derecho de la comunidad local a participar a través de sus propios órganos en los asuntos que le atañen. Así lo señaló, entre otras, la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 13 de agosto, en su fundamento jurídico cuarto²⁸.

²⁶ PAREJO ALFONSO, Luciano, «La autonomía local en la Constitución Española», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., op. cit., Tomo I, p. 146.

²⁷ ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, «Autonomía local, competencias y relaciones interadministrativas de las Entidades locales» en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y ENÉRIZ OLAECHEA Francisco Javier (Dirs.), *Derecho local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2005, p. 197.

²⁸ La citada Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 32/1981, de 13 de agosto, BOE 40/1981, rec. 40/1981, F.j. 4. señala que «la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de sus órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación de intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias».

Tal y como señala RIVERO YSERN, podemos destacar cuatro características fundamentales en cuanto a su sentido y alcance²⁹.

Así, como primera nota definitoria, es de resaltar el contenido subjetivo del principio de autonomía local, en cuanto que las entidades locales (municipios y provincias), al igual, aunque en menor intensidad, que el Estado y las Comunidades Autónomas, gestionan con autonomía sus respectivos intereses.

La segunda característica es la que constituye el contenido objetivo del principio, delimitado por el ámbito competencial propio que el legislador ordinario reconoce a los entes locales.

La tercera característica es la configuración del principio de autonomía local como una garantía institucional. En efecto, y como más adelante se analiza, lo que queda garantizado a través de la autonomía local es la institución municipal o provincial en sí misma. Y más precisamente, lo que la Constitución asegura, fijándolo como núcleo indisponible por el legislador es ese núcleo esencial sin el cual su existencia no tendría sentido.

Y finalmente, la cuarta característica es el principio autonomía financiera, ya que sin una garantía de que esas entidades van a poder contar con recursos económicos propios suficientes para poder ejercer sus competencias, no existiría, en la práctica, autonomía local.

El Tribunal Constitucional ha realizado su construcción jurisprudencial del concepto de autonomía local a través de una abultada jurisprudencia, que viene recogida en la STC 259/2001, de 26 de julio, fundamento jurídico 4º.

El Tribunal Constitucional configura la autonomía local como una garantía institucional, siguiendo la doctrina iuspublicista alemana fijada por C. Schmitt y recogida en la Ley Fundamental de Bonn, de garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales.

PAREJO ALFONSO³⁰ ha explicado la doctrina de la garantía institucional como la «*garantía de un concepto de la institución generalizado en la conciencia colectiva y, en particular, de la comunidad jurídica*». La técnica de la garantía acciona como un manto de protección, no de la institución en su totalidad, sino del núcleo formado por su contenido esencial. Así, ese núcleo queda protegido constitucionalmente de manera que si el legislador ordinario lo vulnera, se sitúa fuera del ámbito de la Constitución.

²⁹ RIVERO YSERN, José Luis, *Manual de Derecho Local*, 7ª edic., Cizur Menor (Navarra): Civitas- Thomson Reuters, 2014, pp. 50-51.

³⁰ PAREJO ALFONSO, Luciano, *Garantía Institucional y Autonomías locales*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas-Instituto de Estudios de Administración Local, 1981.

Esta protección de fundamento objetivo encuentra tres dimensiones³¹: la dimensión de su finalidad protectora de la institución frente a una posible deformación o desaparición de la misma; la dimensión de la densidad de su protección que alcanza el máximo grado en el contenido o núcleo fundamental y se va mitigando conforme ese contenido va alcanzando superficialidad; y la dimensión temporal que consigue que a lo largo del tiempo el legislador pueda ir moldeando la institución a las necesidades políticas y sociales del momento, pero manteniendo siempre un núcleo indisponible constituido por el contenido esencial de la institución.

Ese es, en síntesis, el sustrato del basamento teórico de la doctrina que el Tribunal Constitucional ha utilizado para definir la autonomía local como una garantía institucional. En su jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha entendido que la autonomía instaurada por los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución es una garantía institucional que protege el núcleo primario del autogobierno de los municipios y provincias, que deben ser reconocidos ante la sociedad, de manera nítida, como entes dotados de autogobierno. En este sentido se ha manifestado la STC 252/2005, de 11 de octubre, en su fundamento jurídico 4^o³². En consecuencia, una acción del legislador que hiciera desaparecer el municipio como institución, no así determinados municipios concretos individualmente considerados, o que eliminara la institución provincial, o que, simplemente, los convirtiera en entes vacíos de contenido de los que sólo quedara la denominación, devendría en inconstitucional, tal y como lo ha establecido el Tribunal Constitucional en la precitada STC 32/1981, de 28 de julio, en cuyo fundamento jurídico 4^o señala que el vaciamiento competencial de la provincia a través de la transferencia de sus competencias propias a las comarcas o a cualquier otra entidad implica una infracción de los arts. 137, 141 y 142 de la Constitución.

En el mismo sentido, la STC 214/1989, de 21 de diciembre, fundamento jurídico 4^a, resalta que la potestad autonómica de crear entes territoriales locales distintos al municipio y a la provincia, se topa con el límite del contenido mínimo garantizado a los entes locales constitucionalmente protegidos a través del principio de la autonomía local en cuanto que garantía institucional, que resulta

³¹ PAREJO ALFONSO, Luciano, «La autonomía local en la Constitución Española», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., op. cit., Tomo I, pp. 40-45.

³² La STC núm. 252/2005, de 11 de octubre de, en su F. j. 4º: «*es doctrina reiterada que la autonomía local reconocida en los arts. 137 y 140 de la Constitución se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el «derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias».*

imperativo para el legislador ordinario. La misma sentencia, en su fundamento jurídico 13º constata que si bien no cabe establecer *a priori* el contenido competencial objetivo de la autonomía local, sí es claro que por la protección del principio de autonomía local, esas instituciones no pueden ser abolidas, y, aunque el legislador ordinario sí puede aumentar o disminuir su elenco competencial, no puede eliminarlas por entero. Es más, su debilitamiento puede hacerse en base a razones suficientes, pero nunca en detrimento del principio de autonomía local, pues este constituye uno de los principios estructurales básicos de la Constitución.

La autonomía local no comprende el aseguramiento de un contenido competencial concreto, de hecho, es una labor difícil establecer cual ha de ser ese contenido mínimo protegido por el principio constitucional³³. En este sentido, lo que la garantía institucional asegura es la preservación del municipio y la provincia, en tanto que instituciones básicas y fundamentales del Estado, en términos reconocibles para la imagen que de dichas instituciones tenga la sociedad en cada tiempo y lugar. Por eso, esa garantía queda vulnerada cuando esa institución desaparece como tal o cuando ha sufrido un vaciamiento tal de contenido que es incapaz de responder a los fines que le son propios, resulta inoperante para defender los intereses de sus correspondientes colectividades y por lo tanto, deja de ser reconocida socialmente como tal institución convirtiéndose en un simple nombre³⁴.

La configuración concreta de la institución tanto en lo que se refiere al ámbito competencial como al ámbito orgánico no queda fijada en la Constitución dejándose en manos del legislador. No obstante, el legislador, a la hora de determinar esa configuración del municipio (o provincia), encontrará un límite infranqueable en el reducto indisponible del núcleo esencial que la Constitución garantiza en relación a la institución en cuestión. Partiendo de ese núcleo esencial, la autonomía local es un principio cuyo desarrollo debe regularse por ley ordinaria, con un amplio abanico de posibilidades para el legislativo. Así se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en sus sentencias 170/1989, de 14 de octubre³⁵, y 252/2005, de 11 de octubre³⁶.

³³ PAREJO ALFONSO, Luciano, «La autonomía local en la Constitución Española», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., op. cit., Tomo I, p. 145.

³⁴ *Ibidem*, p. 85.

³⁵ En efecto, la STC 170/1989, de 19 de octubre, f. j. 9º determina que «*más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional, la garantía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional*».

³⁶ En el mismo sentido que la anterior, la STC 252/2005, de 11 de octubre, en su f. j. 4º reseña que «*en la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el*

En esa importante labor de determinar el desarrollo legal del principio de autonomía local y, por lo tanto, de diseñar qué estructuración orgánica, régimen de funcionamiento o ámbito competencial tienen los entes locales, el legislador debe tener siempre presente, tal y como advierte SOSA WAGNER³⁷, que la autonomía local y la función constitucionalmente encomendada a los municipios está conectada íntimamente con el principio democrático. Las corporaciones locales, en la defensa de los intereses que les son propios, deben poder intervenir en los asuntos que se deriven de dichos intereses, dentro de una posibilidad de decisión política lo suficientemente amplia para que los ciudadanos, que a través de sus votos han decidido que esa corporación sea de un determinado color y dirección política y no de otro, perciban de manera claramente reconocible el contenido de la actividad de esa corporación en defensa de sus intereses. Y esta cuestión debe ser, si no un límite, sí un elemento esencial a tener en cuenta por el legislador, ya que un ejercicio solvente de la autonomía local requiere que las leyes dejen un margen de acción y de opción política suficiente a las corporaciones locales. La STC 109/1998, de 21 de mayo³⁸, ha establecido que el no aseguramiento de una verdadera capacidad de decisión propia contraviene la garantía institucional del principio de autonomía local.

Por otro lado, el legislador, si bien, como se ha señalado, goza de una amplia libertad para configurar el contenido concreto de la autonomía local, se encuentra de frente con la interdicción de desarrollar el principio con base en un contenido que resulte incompatible con lo preceptuado en los artículos 137, 140 y 141 de la Norma Fundamental. La capacidad decisoria de los entes locales amparados por la garantía institucional no puede situarse en parámetros inferiores a los propios de los intereses que les incumben directamente. Por consiguiente, municipios y provincias deben ver garantizada la posibilidad de participar de manera real como verdaderas instituciones de autogobierno. La comentada STC 252/2005,

legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141CE».

³⁷ SOSA WAGNER, Francisco, «Los principios del Régimen Local», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, op. cit., pp. 168-169.

³⁸ STC 109/1998, de 21 de mayo, f. j., 2º. «Solamente, por tanto, en aquellos casos en que, tras la injerencia, no subsista una verdadera capacidad decisoria propia de Ente local, podrá afirmarse que se ha infringido la garantía institucional, dado que la autonomía provincial se habrá visto privada «prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre», burlándose de tal modo la interdicción consistente en la ruptura clara y neta con la «imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace».

de 11 de octubre, así lo ha asentado en su fundamento jurídico 4³⁹. De esta manera una disposición legislativa encaminada a hacer inexistente o meramente simbólica la intervención o la participación institucional de las corporaciones locales vulneraría la Constitución, según la STC 170/1989, de 19 de octubre⁴⁰.

Como he analizado más arriba, la autonomía local entraña el derecho de las colectividades locales a participar a través de sus propios órganos en el gobierno y la administración de sus propios intereses. Ahora bien, la fijación del ámbito objetivo de esa declaración, la determinación de esos intereses propios del órgano local queda relegada a la ley ordinaria, según la STC 84/1982, de 23 de diciembre⁴¹, fundamento jurídico 4º. De la misma manera no existe una determinación objetiva de cuales han de ser los intereses encomendados en forma de competencias a las entidades locales, ya que, de acuerdo con la STC 252/2005, de 11 de octubre, fundamento jurídico 4º, no existen unos intereses que sean por naturaleza propios de las corporaciones locales.

Además, dentro de esa potestad de configuración de la autonomía local encomendada al legislador ordinario, entran en concurso las competencias del Estado con las de algunas Comunidades Autónomas.

En efecto, algunas Comunidades Autónomas han asumido competencias exclusivas en materia de régimen local, y por lo tanto es a esas Comunidades a quienes corresponde el desarrollo legislativo de la materia. No obstante, ese desarrollo autonómico debe estar fundamentado en las bases fijadas por el legislador estatal, que ha de respetar. De esta manera, ambos legisladores, estatal y autonómico, concurren en cuanto a la concreción del contenido objetivo y orgánico del principio constitucional de la autonomía local, como consecuencia del carácter bifronte de la autonomía local.

Tal y como señala la STC 84/1982, de 23 diciembre, el régimen jurídico de la autonomía local no puede ser calificado ni como «intracomunitario», ni

³⁹ STC 252/2005 establece que (f. j. 4º) «so pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno».

⁴⁰ La comentada STC 170/1989, de 19 de octubre, añade en su fundamento jurídico último que «sería contrario a la autonomía municipal una intervención inexistente o meramente simbólica que hiciera inviable la participación institucional de los Ayuntamientos [...]».

⁴¹ STC 84/1982, de 23 de diciembre, f. j. 4º: «Los entes locales (municipios y provincias) tienen autonomía constitucionalmente garantizada para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 CE); la determinación de cuáles sean estos intereses es obra de la ley, que les atribuye, en consecuencia, competencias concretas, pero que, en todo caso, debe respetar la autonomía y, como substrato inexcusable de ésta, reconocerles personalidad propia».

como «extracomunitario» (fundamento jurídico 4º). El artículo 137 de la Constitución sitúa a las entidades locales como elementos de división y organización del Estado. Y de igual manera sucede con las Comunidades Autónomas. Los tres ordenamientos (estatal, autonómico y local) entran en relación entre sí, de manera que, si bien las Comunidades Autónomas, por contar con una autonomía superior a la local, en función de lo dispuesto con carácter básico por el ordenamiento estatal, tiene cierto poder político y administrativo sobre los municipios y provincias de su ámbito territorial, éstos no se convierten en meros órganos autonómicos ni en divisiones territoriales de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, el principio de autonomía local tiene una vertiente económica fundamental. No es posible una verdadera autonomía local si no queda garantizada la autonomía financiera de las entidades locales, que el Tribunal Constitucional entiende en el sentido de suficiencia financiera. Municipios y provincias han de contar con medios económicos propios que resulten suficientes para poder ejercer la administración y gobierno de sus intereses, todo lo cual deriva en que las entidades locales puedan ejercer sus competencias con un amplio margen de capacidad de decisión política. Esto implica la necesidad de disponer de recursos económicos propios y de contar con la libertad de decidir el mejor destino para esos recursos. Así, la STC 104/2000, de 13 de abril, señala que, siendo la local una autonomía de gestión de los intereses propios, y presidiendo dicho principio la organización territorial del Estado como un pilar básico del ordenamiento, su vertiente económica es relevante ya que, aún reconociendo su carácter instrumental, la amplitud de los medios determina el grado de cumplimiento de los fines (fundamento jurídico 4º). Así, la suficiencia financiera de municipios y provincias tiene una relación directa y necesaria con el principio de autonomía local. En definitiva, la autonomía exige una disposición suficiente de medios económicos para poder desarrollar los fines, libre de condicionamientos externos.

Esta autonomía financiera comprende, por un lado, la vertiente del gasto, en cuanto capacidad de gastar y de decidir dónde y en qué medida se gasta, y de otro la vertiente del ingreso. En relación con esto último, el Tribunal Constitucional ha sentado que, dada la insuficiencia del sistema tributario propio de las entidades locales, el principio de suficiencia financiera local debe contemplar también la participación de las entidades locales en los ingresos del Estado.

1.5. El desarrollo del principio de autonomía local en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

La autonomía local necesita de un posterior desarrollo legislativo en el cual se establezca el alcance material de la misma a través del reconocimiento,

por parte del legislador, de un elenco de competencias suficientemente amplio, que se corresponda con el círculo de intereses propios del ámbito local.

Tal desarrollo legislativo se ha ejercido a través de la LRBRL, que se aprueba con base en la competencia exclusiva que el artículo 149.1.18 de la Constitución reconoce a favor del Estado en materia de bases del régimen jurídico de las administraciones públicas⁴².

De acuerdo con la STC 233/1999, de 16 de diciembre (fundamento jurídico 37º), la LRBRL es el cauce y soporte normativo del principio de autonomía local. No obstante, no todo el texto de la LRBRL cumple esa función, sino tan sólo aquellos preceptos que entroncan directamente con los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución, y que representan exteriorizaciones de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Esos preceptos tienen carácter de básicos, pero no así el resto de la Ley. De cualquier manera, la LRBRL se integra dentro del bloque de constitucionalidad, precisamente por tener encomendada tal función de desarrollo del principio constitucional de la autonomía local⁴³.

En este sentido, la LRBRL reconoce al municipio como la entidad básica de la organización territorial del Estado (artículo 1.1), y como cauce inmediato de participación ciudadana que institucionaliza y gestiona la autonomía de su correspondiente colectividad. Por otro lado, la propia Ley de Bases emite un mandato dirigido al legislador estatal y autonómico, al cual le encomienda el deber de aseguramiento a los municipios (además de a las provincias e islas) su derecho a intervenir en cuantos asuntos públicos sean de su incumbencia, atribuyéndoles las competencias que sea menester en atención a la capacidad de gestión de la entidad y a las características de la materia en cuestión (2.1 de la LRBRL). Además, el artículo 11 reconoce al municipio como entidad básica con personalidad jurídica propia.

Estos son los elementos principales y de partida en el desarrollo legislativo que la LRBRL realiza respecto del principio de autonomía local.

En lo que se refiere a las competencias que la LRBRL atribuye a los municipios, la Ley 27/2013, de 27 de septiembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local ha supuesto un importante estrechamiento del marco competencial de los municipios, con respecto a la anterior regulación.

⁴² ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, «Autonomía local, competencias y relaciones interadministrativas de las Entidades Locales» en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y ENÉRIZ OLAECHEA Francisco Javier (dirs.), *Derecho Local de Navarra*, op. cit., p. 208.

⁴³ SOSA WAGNER, Francisco, *Manual de Derecho Local*, 9ª edic. (6ª edic. en Editorial Aranzadi). Cizur Menor (Navarra): Thomson Aranzadi, 2009, pp. 44-49.

En la situación anterior a la LRSAL⁴⁴, la LRBRL, en primer lugar reconocía al municipio una capacidad genérica para realizar todo tipo de actividades y prestar aquellos servicios públicos que contribuyan al bienestar general de sus vecinos, que cohonestaba con el reconocimiento del principio de subsidiariedad en el ordenamiento local que realiza la Carta Europea de la Autonomía Local. En virtud de este principio, los municipios podrán asumir la competencia en todas aquellas materias que no estén atribuidas a otra autoridad. En este sentido, hay que hacer mención a la STS, de 21 de mayo de 1997, que aplicó el principio de subsidiariedad como cláusula de supletoriedad y reconoció que era lícita la actuación de cooperación de un ayuntamiento en la expropiación de locales para su cesión a favor de una universidad.

Tras esa cláusula general del competencia, la anterior redacción de la LRBRL clasificaba las competencias de los municipios entre competencias propias⁴⁵, que consistían en una lista abierta de materias sobre las cuales el legislador sectorial debía reconocer competencias a favor de los municipios; servicios de prestación obligatoria en virtud de la población; actividades complementarias; y competencias delegadas por otras administraciones⁴⁶.

La LRSAL, si bien metodológicamente es continuista con el anterior sistema, reduce el ámbito competencial de los ayuntamientos y, de esa manera estrecha el ámbito material de ejercicio de la autonomía local⁴⁷.

Así, la LRSAL, en primer lugar, hace desaparecer la cláusula general de competencia. En segundo lugar, reduce la lista de materias sobre las que el legislador habrá de reconocer competencias propias a los municipios, disminuyendo, por tanto el «mínimo funcional garantizado»⁴⁸ por la legislación básica a los municipios. En tercer lugar, elimina las actividades complementarias. Y en cuarto lugar, reduce los servicios mínimos obligatorios.

⁴⁴ RIVERO YSERN, José Luis, *Manual de Derecho Local*, op. cit., pp. 221-234.

⁴⁵ ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, «Las competencias propias de las corporaciones locales», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., op. cit., Tomo I, pp. 450-455.

⁴⁶ Para un estudio completo de las competencias delegadas de las Entidades Locales, véase GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, «De la delegación, avocación y sustitución interorgánicas, y de algunos de sus falsos hermanos», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., op. cit., Tomo I, pp. 483-582.

⁴⁷ ALONSO MAS, María José, «El nuevo régimen de competencias municipales», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel José, *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Cizur Menor (Navarra): Thomson-Reuters-Aranzadi, 2014, pp. 153-186.

⁴⁸ VELASCO CABALLERO, Francisco, «La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel José, *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, op. cit., p. 57.

Además, impone a los municipios con población menor a los 20.000 habitantes, una serie de condicionantes en cuanto al cumplimiento de los principios de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria, de tal manera que en caso de no cumplir con tales requerimientos en la gestión de sus servicios y competencias, la Diputación provincial asumirá la gestión de los servicios mínimos obligatorios de ese municipio. De esta manera, la LRSAL crea dos tipos de municipios, unos, los que cuenten con más de 20.000 habitantes, que podrán ejercer plenamente la autonomía que la Ley les reconoce, y otros, los de población inferior a los 20.000 habitantes, que pasan a ser municipios tutelados por las Diputaciones provinciales y, por lo tanto, con una autonomía local limitada.

Así, se ha articulado una reforma guiada más por un criterio centralizador que por los principios de proximidad y, fundamentalmente, de la autonomía local garantizada por la Constitución y que difícilmente se hace compatible con el artículo 3.1 de la CEAL, que define la autonomía local como «el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes»⁴⁹.

1.6. El concepto de autonomía local en la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985

1.6.1. La CEAL y su valor en el ordenamiento interno⁵⁰

La CEAL, norma que adquiere el rango de tratado internacional, tiene como objetivo el de buscar la protección y el desarrollo de los entes e instituciones locales como organismos básicos para la consolidación y garantía de la vigencia de la democracia en el ámbito europeo⁵¹.

La CEAL no establece un concepto cerrado en cuanto al derecho a la autonomía de las entidades locales, siendo los Estados, a través de sus propios

⁴⁹ MORENO DE MOLINA, Antonio y VILLANUEVA CUEVAS, Antonio, «El régimen de los servicios mínimos locales tras la reforma efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local» en DOMINGO ZABALLOS, Manuel José, *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, op. cit., p. 212.

⁵⁰ REQUEJO PAGÉS, Juan Luia, «El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español», en CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco M. (Coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo: la carta europea de la autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003, pp. 15-38.

⁵¹ Sobre la Carta Europea de la Autonomía Local, *vid.*, LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Madrid: Iustel, 2007.

ordenamientos, quienes han de definir tal contenido. Ahora bien, la CEAL exige que la autonomía local sea reconocida por los Estados signatarios preferiblemente en sus respectivas Constituciones o, cuando menos, y cuando lo anterior no sea posible, a través de instrumentos legislativos.

En el caso del Estado español, donde el principio de autonomía local tiene un reconocimiento constitucional, la CEAL fue ratificada el 20 de enero de 1988. En su instrumento de ratificación, se hace constar expresamente que la CEAL se predica respecto de las entidades locales contempladas en los artículos 140 y 141 de la Constitución, es decir, aquellas que ya tienen constitucionalmente reconocida la autonomía local, municipios, provincias y cabildos insulares⁵². Así mismo, en ese instrumento de ratificación se realiza una excepción en relación con el artículo 3.2 de la CEAL, en cuanto a la elección de las corporaciones locales por sufragio universal, libre, directo, igual y secreto. El instrumento de ratificación exceptiona al artículo 3.2 de la CEAL del sistema de elección de los órganos provinciales.

Una vez ratificada la CEAL, la misma pasa a formar parte del ordenamiento jurídico interno⁵³. No obstante el alcance en que la misma se entronca en dicho ordenamiento no es cuestión pacífica en la doctrina⁵⁴.

Una opinión destacada es la mostrada por PAREJO ALFONSO, que considera que la CEAL tiene el valor y la fuerza de Ley, por lo que se sitúa al mismo nivel normativo que la LRBRL, junto con la cual integra el «bloque de cabecera del ordenamiento de régimen local interno». Ahora bien, reconoce este autor diferencias sustanciales entre ambas normas en cuanto al régimen competencial afectado y el procedimiento a seguir respecto a su aprobación, suspensión, modificación o derogación⁵⁵.

Por su parte, ORTEGA ÁLVAREZ opina que la CEAL tiene un efecto mayor que la LRBRL puesto que, dado su valor de tratado internacional, se produce

⁵² Sobre la interpretación jurisprudencial de la CEAL véase BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, Juan Manuel, «La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 20, junio de 2009, pp. 7-22.

⁵³ FERNÁNDEZ FARRERES, Germán J., «La posición de la Carta Europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho español: una reflexión crítica», en CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco M. (Coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo: la carta europea de la autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003, pp. 39-52.

⁵⁴ Sobre las opiniones doctrinales más destacadas en cuanto al valor de la CEAL en el ordenamiento jurídico interno véase BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel: «La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia de Tribunal Supremo», *op. cit.*, pp. 7-22.

⁵⁵ PAREJO ALFONSO, Luciano, «La autonomía local en la Constitución», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, *op. cit.*, pp. 107 y ss.

una congelación competencial, de tal manera que todo lo que aparece regulado en el tratado (en este caso, en la CEAL), resulta indisponible para el legislador. Además, en aquellas materias donde la Ley entre en contradicción con la CEAL, esta última es la que se impone, por el efecto de *lex posterior*. Además, por el rango de la CEAL, el legislador no puede entrar a modificarla. Esa prevalencia y congelación opera a favor de la CEAL tanto respecto al legislador estatal como respecto al legislador autonómico⁵⁶.

LASAGABASTER HERRARTE mantiene la posición de que la CEAL, en cuanto que tratado internacional, y en base al artículo 96 de la Constitución y al artículo 1.5 del Código Civil, debe prevalecer sobre el derecho de creación interna. Así, los Tribunales de Justicia deben decretar la inaplicabilidad de aquella norma interna que contradiga el contenido de la CEAL, sin que haya que plantearse una cuestión de inconstitucionalidad contra la norma de derecho interno en cuestión⁵⁷. Opinión que es amparada por la jurisprudencia constitucional, en la STC 28/1991, de 14 de febrero, en la cual se deja sentado que el caso expuesto no pasa de ser un conflicto de normas internas que debe ser resuelto por las instancias jurisdiccionales ordinarias, ya que el artículo 96.1 de la Carta Magna prescribe que los tratados internacionales pasan a formar parte del ordenamiento interno, eso sí, con la consiguiente fuerza pasiva que llevan aparejada. Por lo tanto, se trata de un conflicto entre normas internas y no un conflicto de constitucionalidad de normas⁵⁸.

Opinión diferente mantiene una parte de la doctrina⁵⁹, que considera la contradicción entre la CEAL y una norma interna es un conflicto que atañe a la invalidez de esa norma interna por resultar inconstitucional por haber contradicho e invadido el ámbito material de un Tratado Internacional, por lo que la declaración de dicha infracción compete al Tribunal Constitucional.

Considero más acertada la tesis defendida por LASAGABASTER HERRARTE y otros, siendo de resaltar que, si bien, desde su ratificación y entrada

⁵⁶ ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, «La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español», en *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 259, INAP, 1993, pp. 457 y ss.

⁵⁷ LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, *La Carta Europea de la Autonomía Local*, op. cit., pp. 99 y ss.

⁵⁸ STC 28/1991, de 14 de febrero: «Ningún tratado internacional recibe del art. 96.1 CE más que la consideración de norma que, dotada de la fuerza pasiva que el precepto le otorga, forma parte del ordenamiento interno; de manera que la supuesta contradicción de los tratados por las leyes o por otras disposiciones normativas posteriores no es cuestión que afecte a la constitucionalidad de éstas y que, por tanto, deba ser resuelto por el Tribunal Constitucional».

⁵⁹ Por todos, FERNÁNDEZ FARRERES, Germán J., «La posición de Carta Europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho español», en CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco M. (Coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo*, op. cit., pp. 39-51.

en vigor en marzo de 1989, la CEAL forma parte del ordenamiento interno (salvo lo referido en el artículo 3.2), ésta despliega efectos en el sentido de imponerse a la legislación interna por el principio de la congelación material más arriba referido, así como por su situación preferencial en el sistema de fuentes.

1.6.2. El concepto de autonomía local en la CEAL

La CEAL realiza una definición extensa del principio de autonomía local a lo largo de su artículo tercero. Así, señala que:

«1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

2. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde este permitido por la Ley».

Como puede verse, esa definición se divide en dos partes, en primer lugar, la que hace referencia a la delimitación, propiamente dicha del concepto de autonomía local, y en segundo lugar la referida a los órganos llamados a ejercer efectivamente la autonomía local.

En la primera parte, la CEAL reconoce a la autonomía local el rango de derecho y capacidad efectiva, con todo lo que ello implica respecto de su posibilidad de invocación jurisdiccionalmente. Así, va más allá de exigir a los Estados signatarios el reconocimiento del principio, puesto que el reconocimiento en cuanto que derecho entraña la posibilidad de su exigibilidad, que se concrete su contenido, que se abran cauces para la defensa de su garantía y, en definitiva, significa que la principal garantía y verdadero alcance de ese derecho vendrá determinado por el valor que la CEAL tenga en cada ordenamiento interno⁶⁰. Aunque los entes públicos no tienen propiamente derechos, sino competencias, la elevación de la autonomía local a la categoría de derecho debe interpretarse como un principio que el legislador interno está en la obligación de garantizar, previendo mecanismos para que los entes locales, acreedores de ese derecho, puedan hacerlo valer en caso de conflicto.

Ese derecho se reconoce respecto a las entidades locales. Como queda acotado en el instrumento de ratificación, se entiende por entidades locales

⁶⁰ LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, *La Carta Europea de la Autonomía Local*, op. cit., p. 40.

aquellas que tengan reconocida la autonomía local en la Constitución, es decir, en el caso español, los municipios y las provincias⁶¹. Respecto a otro tipo de entidades locales, como en el caso de Navarra pueden ser los concejos, las agrupaciones tradicionales, o las agrupaciones de municipios y mancomunidades, éstas tendrían reconocida una autonomía de segundo grado. En estos casos, si bien según la literalidad de la CEAL podrían entenderse dentro de la protección de la misma, sin embargo, en virtud del instrumento de ratificación, quedarían excluidas del amparo de la CEAL⁶².

La autonomía local comprende el derecho de esas entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos. Se enuncia una separación entre funciones de *indirizzo* político y funciones de gestión administrativa. De esta manera, por ordenar debe entenderse la capacidad para desarrollar un ordenamiento normativo propio, es decir la potestad normativa de los entes locales, que lleva en consecuencia aparejada la capacidad de decisión política en el ámbito de sus competencias. Por gestionar hay que entender la facultad de ejecutar lo dispuesto en dicho ordenamiento local. En definitiva, cuando la Carta habla de ordenar y gestionar, si realizamos una interpretación de estos dos conceptos de acuerdo con el texto constitucional, hemos de deducir que el derecho a la autonomía comprende las potestades de gobierno (ordenar) y administración (gestionar)⁶³.

Esas potestades de ordenar y administrar recaen sobre lo que la Carta denomina «una parte importante de los asuntos públicos», en referencia a aquellas materias que sean objeto de atribución competencial, que deben recaer sobre las entidades locales en la medida en que, respondiendo al ámbito de interés de éstas, hagan que las mismas cobren un protagonismo destacado en cuanto al desarrollo efectivo de su propio autogobierno. Esto constituye una llamada a la superación de la técnica insuficiente de la «garantía institucional», y a la distribución competencial en favor de las entidades locales⁶⁴. El adjetivo «importante» cobra relevancia en cuanto al alcance del nivel competencial significativo que ha de encomendarse a las entidades locales, y cobra relevancia también porque parece marcar una dirección clara de instar a dejar la gestión

⁶¹ PAREJO ALFONSO, Luciano, «La autonomía local en la Constitución Española», en MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Municipal, op. cit.*, Tomo I, p. 161.

⁶² LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, *La Carta Europea de la Autonomía Local, op. cit.*, p. 41.

⁶³ PAREJO ALFONSO, Luciano, «La autonomía local en la Constitución Española», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal, op. cit.*, Tomo I, p. 163.

⁶⁴ RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel, *La Carta Europea de la Autonomía Local. Su significación en el ordenamiento jurídico español*, Barcelona: Bayer Hnos., 1996, p. 122. También IGLESIAS MARTÍN, Antonio, *Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las entidades locales*, Barcelona: Ariel Derecho, 2002, p. 305.

y ordenación de la mayor parte posible de asuntos en manos de estas entidades, como adelanto del principio de subsidiariedad y descentralización que se enuncia más adelante⁶⁵. Ese marco competencial, definitorio de los asuntos públicos que deben poder ordenar y gestionar municipios y provincias, ha de ser definido por los Estados signatarios en el seno de sus ordenamientos jurídicos internos.

Las potestades política y administrativa que son reconocidas a los entes locales en base a la autonomía local, han de ser desarrolladas, de acuerdo con la CEAL «*bajo su propia responsabilidad*». La referencia al concepto de responsabilidad para la gestión y ordenación de las competencias locales que hace la Carta ha de ser entendida como la propia autonomía y libertad de las que los municipios y provincias disponen para el desarrollo de sus propios intereses, en definitiva para la toma de decisiones y la ejecución de éstas en el marco competencial que el ordenamiento les reconoce. Se produce así una garantía de no injerencia en los asuntos propiamente locales de otros poderes públicos superiores como el estatal o el autonómico. De esta manera, la actuación de las entidades locales habrá de estar sometida al principio de legalidad, pero no al control de oportunidad de una administración o poder público superior⁶⁶.

Precisamente esa capacidad de decisión y gestión propia conlleva la necesidad de dotar a las entidades locales de medios económicos suficientes que los hagan realmente autónomos y no dependientes de otras instancias administrativas y políticas superiores⁶⁷.

En cuanto al ejercicio de esas funciones de ordenar y gestionar, la CEAL prevé que éstas se desarrollen a través de órganos de elección democrática con un funcionamiento igualmente democrático⁶⁸. Cabe recordar que uno de los objetivos del Consejo de Europa y por ende de la CEAL es el establecimiento en el ámbito europeo de instituciones y principios que garanticen la vigencia de la democracia, por lo que éste es un punto especialmente importante dentro del ejercicio del derecho a la autonomía municipal.

El ejercicio efectivo del principio de la autonomía local, al que la CEAL eleva a rango de derecho, necesita de una especial y concreta protección en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados. No obstante, para que su desarrollo sea efectivo, es preciso que los propios entes locales y fundamental-

⁶⁵ SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio J., *Autonomía local y descentralización*, Valencia: Tirant lo Blanch-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2008, p. 125.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 44.

⁶⁷ *Ibidem*, pp. 44-45.

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 45-48.

mente los municipios, por ser más vulnerables en el sentido de lo que se expone, cuenten con unas condiciones materiales en relación a su tamaño, población, comunicaciones, recursos económicos etc. que los hagan realmente autónomos. De nada sirve un amplio reconocimiento competencial a favor de los municipios si éstos dependen económicamente de instancias políticas superiores para el desarrollo de sus competencias.

1.6.3. La autonomía local y el principio de subsidiariedad: de la descentralización administrativa a la descentralización política

La CEAL, en el concepto que contiene del principio de la autonomía local, entronca e introduce los principios de subsidiariedad y descentralización en el ámbito de los gobiernos locales. De esta manera, se produciría una cesión de responsabilidad desde las instancias políticas superiores a favor de las entidades locales⁶⁹.

Efectivamente la CEAL contiene el principio de subsidiariedad en su artículo 4.2 y 4.3. Así, la Carta prescribe la plena libertad que las entidades locales deben tener para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté expresamente excluida de otra competencia o atribuida a otra autoridad. Es decir, que se está estableciendo una cláusula residual competencial que opera a favor de municipios y provincias.

Posteriormente en el artículo 4.3 se prescribe la preferencia de las autoridades más cercanas a los ciudadanos en cuanto al ejercicio de las competencias públicas. El precepto añade que para atribuir una competencia a otra autoridad deberá ser tenida en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea requerida por dicha competencia o criterios de eficacia o economía. Esto no es otra cosa que la traslación del principio de subsidiariedad, reconocido como uno de los principios básicos de funcionamiento de la Unión Europea con posterioridad a la entrada en vigor de la CEAL⁷⁰.

Este reconocimiento del principio de subsidiariedad es una de las mayores aportaciones de la CEAL, que viene a trasladar al régimen local lo que viene siendo uno de los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de la Unión Europea, a través del cual se establece la prevalencia de las instancias de poder más cercanas al ciudadano para la toma de decisiones políticas. No se puede obviar la importancia de esta cuestión para nuestro ordenamiento local,

⁶⁹ SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio J., *Autonomía local y descentralización. Su naturaleza política*, op. cit., pp. 32-33.

⁷⁰ LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, *La Carta Europea de la Autonomía Local*, op. cit., pp. 54 y ss.

ya que, en el sentido de lo manifestado por PORRAS RAMÍREZ⁷¹ se trata de un instrumento con naturaleza jurídica de tratado internacional, incorporado al ordenamiento jurídico estatal, que por lo tanto, hace del principio de subsidiariedad reconocido en la Carta Europea de la Autonomía Local un criterio de interpretación y aplicación en el ordenamiento local interno español.

Siguiendo a FONT I LLOVET, el hecho de que la CEAL pueda invocarse ante los Tribunales directamente y la indisponibilidad del legislador en lo que la misma dispone, entre otras cuestiones, el propio principio de subsidiariedad, hace que lo dispuesto en el artículo 2.1 de la LRBRL, deba ser interpretado a la luz de dicho principio constituyendo la «*auténtica formulación interna del principio de subsidiariedad*»⁷².

De todo lo anterior se desprende que la CEAL tiene un posicionamiento que va más allá que el formulado por la doctrina del Tribunal Constitucional antes expuesta. Así, ese principio de autonomía local, interpretado a la luz de la CEAL, debería ser reconocido como un medio para promover una descentralización del poder político en favor de las entidades locales, las cuales deben ser entendidas, no solamente como entes necesarios para el orden constitucional, sino como la instancia política, de gobierno y administración más cercana a los ciudadanos a través de la cual, debido a su cercanía, puede resultar más eficaz la puesta en marcha de acciones encaminadas a favorecer la participación de la sociedad en los asuntos públicos, siempre con el horizonte puesto en la mejora de la calidad de la democracia. Pero para ello es imprescindible que esas entidades locales, llamadas a ejercer el derecho de la autonomía local, sean entes dotados de un autogobierno efectivo, de medios económicos suficientes para ejercer ese autogobierno, y tengan capacidad bastante para garantizar un ejercicio de sus competencias y una prestación de servicios públicos que descansen sobre los principios de la eficacia y la eficiencia.

2. EL CARÁCTER HISTÓRICO DEL RÉGIMEN LOCAL DE NAVARRA

2.1. El régimen local de Navarra a partir de la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841

El convenio de Vergara, que puso fin a la primera Guerra Carlista, tuvo como consecuencia la Ley de Confirmación de Fueros de 25 de octubre de

⁷¹ PORRAS RAMÍREZ, José M^a: *El conflicto de defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, 1ª edic. Madrid: Civitas, 2001, p. 40.

⁷² FONT I LLOVET, Tomás, «El gobierno local entre el Estado autonómico y la Unión Europea: el Pacto Local», *Autonomíes, Revista Catalana de Derecho Público*, 1995, núm. 20, pp. 103-119.

1839 y en Navarra también la Ley de 16 de agosto de 1841 llamada paccionada. A través de la Ley de 1839 Navarra pierde el *status* de Reino y pasa a convertirse en provincia, aunque manteniendo al mismo tiempo un margen amplio de autonomía administrativa que es desarrollada por la Ley Paccionada de 1841⁷³.

En lo que hace al régimen municipal, la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 adoptó medidas para uniformizar el régimen local general, y homogeneizar los distintos regímenes locales existentes en el Reino de Navarra, que hasta entonces venían configurados por las disposiciones reales y de las Cortes y por los fueros locales⁷⁴.

La Ley Paccionada de 1841 contiene cuatro preceptos que hacen referencia al régimen local: los artículos 5, 6, 7 y 10.

El artículo 5, que guarda relación con la organización de los ayuntamientos y la designación de sus representantes, iguala el régimen navarro con el régimen común del Estado. De esta manera se acabaría con el procedimiento de la insaculación y con la libertad de los ayuntamientos navarros para fijar su propio régimen organizativo y electoral.

A través del artículo 6, la Diputación Provincial pasará a ser el órgano del cual dependa la gestión de los ayuntamientos en cuanto a las atribuciones de su administración económica interior de fondos, derechos y propiedades, que se regularía por la legislación especial de las Cortes de Navarra.

El artículo 7 establece que, en las materias restantes, regirá la legislación general del Estado.

Por su parte, el artículo 10 de la Ley establece lo siguiente:

«La Diputación provincial, en cuanto a la administración de productos de los Propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios y propiedades de los pueblos y de la provincia, tendrá las mismas facultades que ejercían el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino, y además las que, siendo compatibles con éstas, tengan o tuvieren las otras Diputaciones provinciales de la Monarquía».

Precisamente este precepto es el que sirvió para la incesante expansión a lo largo del siglo XIX de la autonomía de Navarra en materia de régimen local,

⁷³ LOPERENA ROTA, Demetrio, «Elementos distintivos del régimen local en Navarra», en AGUIRREAZCUENAGA ZIGORRIAGA, Iñaki, BALZA AGUILERA, Javier *et al.*, *Cuestiones particulares del Régimen foral y local vasco*, Erandio-Goikoa: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, p. 224.

⁷⁴ ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, «El municipio en la Comunidad Foral de Navarra. Historia, tradición y principios», en *Iura Vasconiae*, núm. 2, 2005, p. 156.

curiosamente, dentro del marco de una ley como la Paccionada que dejaba un espacio reducido a la autonomía y establecía un régimen provincial en lo que había sido Reino.

Los factores de esta expansión fueron dos, según LOPERENA ROTA⁷⁵, por un lado, la proliferación de corrientes propias del historicismo dentro de las clases más poderosas de Navarra, que reivindicarían la vuelta al autogobierno a través de una interpretación extensiva en cuanto a las facultades de Navarra de la Ley de 16 de agosto de 1841. Así, sólo quedarían ideológicamente limitados por la «cesión de soberanía» que la Ley Paccionada llevaba a efecto, jugando a favor de las instituciones navarras, que por aquella época comenzarían a llamarse forales, una suerte de cláusula residual en cuanto a las materias no expresamente citadas en la Ley. Por otro lado, el contexto de debilidad general de la España del siglo XIX, colmada de convulsiones políticas y campañas bélicas. A la propia debilidad económica del Estado le aliviaba en cierta medida la gestión autónoma de Navarra y asimismo se hacía una cierta prevención ante el posible resurgir de posibles conflictos armados.

Siguiendo a RAZQUIN LIZARRAGA, la Ley Paccionada no fue el inicio de la uniformidad, como se había pretendido, sino un medio que sirvió para que la Diputación fuera configurando el régimen local propio de Navarra⁷⁶. En este sentido, se frenó la aplicación del derecho común y se incrementó la intervención de la Diputación sobre los ayuntamientos.

En consecuencia, y al margen de lo relacionado con la organización y la elección de los ayuntamientos, los municipios de Navarra se rigieron por las Leyes de las Cortes de Navarra y por las disposiciones emanadas de la Diputación Foral, en tanto que sucesora del Consejo Real y de la Diputación del Reino en lo concerniente a las facultades de estas en materia de régimen local. Aunque también en otras materias, como funcionarios y la prestación de determinados servicios, se regían por el Derecho navarro. De esta manera, las Juntas de Onceña, Quincena y Veintena siguieron presentes asumiendo las principales competencias de los ayuntamientos.

Tal y como señaló LOPERENA ROTA, en este periodo, el nuevo régimen local instaurado en Navarra se caracterizó por un elevado «casuismo», ya que tanto la diputación como los ayuntamientos funcionaron bajo el impulso de dar

⁷⁵ LOPERENA ROTA, Demetrio, «Elementos distintivos del régimen local en Navarra», en AGUIRREAZCUENAGA ZIGORRIAGA, Iñaki, BALZA AGUILERA, Javier *et al.*, *Cuestiones particulares del Régimen foral y local vasco*, op. cit., p. 225.

⁷⁶ RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y PÉREZ CALVO, Alberto, *Manual de Derecho Local de Navarra*, 2ª edic., pamplona: Gobierno de Navarra-Instituto Navarro de Administración Pública, 2007, p. 342.

solución a problemas concretos que iban surgiendo; además se trazó la «articulación progresiva de un régimen administrativo especial basado en disposiciones excepcionales»; se consolidó la «subordinación jerárquica de los ayuntamientos a la Diputación»; en cuanto a la organización se dio la presencia yuxtapuesta de juntas municipales sectoriales a los ayuntamientos; y se produjo el «afianzamiento del acuerdo político entre el Gobierno y la diputación» que se había dado con carácter previo a la aprobación de disposiciones que pudieran afectar al régimen foral⁷⁷.

El Estatuto Municipal de 1924, que fue aprobado en el contexto del primer régimen totalitario del siglo XX, durante los últimos meses del directorio militar de la dictadura de Primo de Rivera, supuso un verdadero hito para la configuración histórica del régimen local de Navarra, y, más precisamente lo fue el Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925 por el cual se adaptó el mismo al régimen foral especial de Navarra.

La aprobación del Estatuto Municipal supuso un gran revuelo en Navarra y creó importante contestación por la afección que suponía en el régimen foral. Pese a que el Estatuto Municipal contenía a través de su Disposición Transitoria 26ª una cláusula de salvaguarda del régimen local de Navarra en cuanto a las exacciones municipales⁷⁸, esto fue considerado insuficiente y el Estatuto se encontró con una gran oposición por parte de Navarra⁷⁹. Por consiguiente, el Consejo Administrativo de Navarra adoptó acuerdo de fecha 25 de marzo de 1925 en el cual se establecía que el régimen de la Ley de 16 de agosto de 1841 no podía modificarse sin consentimiento de la Diputación. En este sentido, se estimaba que el Estatuto Municipal de 1924 alteraba el régimen foral y, por lo tanto, no era de aplicación a Navarra si no contaba con el necesario acuerdo de la Diputación.

Como consecuencia de lo anterior se negociaron unas bases para la adaptación del régimen local de Navarra al Estatuto Municipal, siendo fruto de dicha negociación en Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925, que establecía 16 bases⁸⁰.

⁷⁷ LOPERENA ROTA, Demetrio, *Derecho histórico y régimen local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1988, pp. 106-109.

⁷⁸ En virtud de la Disposición Adicional Decimosexta del Estatuto Municipal de 1924: «Seguirán en vigor los regímenes especiales de las exacciones municipales de las Provincias Vascongadas y de Navarra».

⁷⁹ JIMENO ARANGUREN, Rodán, «Autonomía municipal y control jurídico de los actos de la administración local: evolución histórica en Navarra», en *Ivs Fvgit*, núm. 16, 2009-2010, pp. 374-376.

⁸⁰ Se realiza en una enumeración resumida del contenido de las 16 bases del Real Decreto Legislativo de 4 de noviembre de 1925, en base a la relación contenida en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y PÉREZ CALVO, Alberto, *Manual de Derecho Público de Navarra*, op. cit., pp. 343-344.

Este Decreto Ley constituyó la piedra clave del régimen local de Navarra, y uno de los pilares principales en que se ha basado ese régimen local navarro desde 1925 hasta la actualidad⁸¹.

En desarrollo del Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925 se aprobó el Reglamento, de 3 de febrero de 1928, para la Administración Municipal de Navarra (en adelante RAMN) Este reglamento contenía, a lo largo de sus 716 artículos, una regulación exhaustiva y muy completa del derecho local navarro. En cuanto a su alcance, pretendió adaptar el derecho foral al nuevo Estatuto Municipal manteniendo, al mismo tiempo, el respeto al régimen que hasta entonces había regido en Navarra.

El RAMN es la norma que ha regido la actividad y organización de las entidades locales de Navarra desde 1928 hasta la aprobación de la Ley Foral de la Administración Local de Navarra, en 1990.

El RAMN contiene una amplia y completa regulación de los diferentes aspectos que afectan a la vida local. Así, regula cuestiones en torno a la organización de los ayuntamientos (Juntas Vecinales de oncená, quincena y veintena); el régimen de los concejos; los términos municipales; el régimen de las mancomunidades; las competencias, facultades y obligaciones de los ayuntamientos, concejos y autoridades municipales; los empleados municipales como los secretarios de los ayuntamientos y los interventores, los sanitarios municipales, las cuestiones generales sobre empleados municipales; los montes y comunales de los pueblos; la hacienda municipal; los contratos; el régimen de responsabilidad y garantías de las autoridades y funcionarios; el procedimiento administrativo municipal; y la división administrativa para la prestación de servicios municipales.

El RAMN es una norma de naturaleza jurídica reglamentaria que se caracteriza por tener una estructura codificada, por establecer un sistema de dualidad de fuentes normativas sobre el régimen local de Navarra, ya que en algunos supuestos sería de aplicación el régimen común y en otros el RAMN; por configurar un amplio régimen de tutela municipal; se crea además una nueva organización municipal a través de las juntas vecinales; constituye como núcleo de la organización de la relación vecinal al cabeza de familia; crea en Navarra un cuerpo propio de funcionarios de administración local, diferenciado del estatal; aumenta indirectamente las competencias forales en materia de administración local mediante una interpretación extensiva del Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925, habiendo asumido como propias de Navarra, además de las que clara-

⁸¹ RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y PÉREZ CALVO, Alberto: *Manual de Derecho Público de Navarra*, op. cit., p. 345.

mente establecía el Decreto-Ley de 1925, las de obligaciones y competencias de los ayuntamientos, procedimiento para la alteración de términos municipales, deslinde de comunales, contratos administrativos, procedimiento administrativo, régimen completo de los concejos, y las mancomunidades⁸².

Posteriormente, la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, en el artículo 209, establecía su aplicación, únicamente en cuanto no se opusiera al régimen foral local de Navarra. De esta manera, el RAMN ha sido la norma reguladora del régimen jurídico de los ayuntamientos navarros desde su promulgación en 1928 hasta la Constitución de 1978, manteniendo su vigencia hasta la aprobación de la Ley Foral 6/1990 de la Administración Local de Navarra.

La Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841 y el Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925 constituyen, junto con el RAMN de 1928, el antecedente más directo de ese régimen local de Navarra al cual se remite el artículo 46 de la LORAFNA.

Existe, por lo tanto, un fundamento histórico que fundamenta la existencia en Navarra de un régimen local, especial y privativo, en el marco del régimen foral de Navarra.

2.2. El Autogobierno de Navarra en materia de régimen local en el marco de la Constitución

El régimen local de Navarra forma parte del elenco de derechos históricos, que quedan contemplados en la Constitución, asumiendo así la existencia de un sistema propio e histórico de administración local que queda incardinado en el régimen foral histórico de Navarra. De este modo, la Disposición Adicional Primera de la Carta Magna afirma el amparo y el respeto a los derechos históricos de los territorios forales y reconoce la vigencia, en el caso de Navarra de la Ley de 25 de octubre de 1839.

Derechos históricos entre los cuales se encuentra el autogobierno de Navarra en materia de régimen local que se desarrolló ampliamente durante la época del régimen foral liberal, a lo largo del siglo XIX, y durante la primera treintena del pasado siglo XX, a través del Real Decreto-Ley de 1925 y del RAMN de 1928.

No obstante, ahora ese régimen local foral específico de Navarra, de fundamento histórico, se adapta al marco general que la Constitución establece en materia de régimen local, completándose con el reconocimiento de nuevos para-

⁸² LOPERENA ROTA, Demetrio, *Derecho histórico y régimen local de Navarra*, op. cit., pp. 127-141.

digmas como lo son el principio de autonomía local, el principio de suficiencia financiera de las entidades locales, la existencia necesaria de municipios y provincias con base en el principio de garantía institucional que se deriva del principio de autonomía local y la organización de los municipios en ayuntamientos, compuestos por el alcalde y los concejales y la elección de los concejales por los propios vecinos, mediante un sistema democrático de sufragio universal, igual, libre, directo y secreto⁸³.

2.3. El régimen local de Navarra en la LORAFNA

El artículo 46 de la LORAFNA⁸⁴ reconoce la competencia de Navarra en materia de régimen local, y la desgana en diferentes niveles: las competencias de naturaleza u origen histórico, las competencias de naturaleza autonómica y las competencias locales que se derivan de la condición de provincia que también ostenta Navarra, como Comunidad Autónoma uniprovincial.

De esta manera, la competencia histórica de Navarra en materia de régimen local constituye uno de los pilares fundamentales del régimen foral y, por ende, del ordenamiento propio de Navarra⁸⁵.

El artículo 46, en su primer apartado, invoca la competencia histórica de Navarra sobre su régimen local, con una especial referencia a las normas de derecho histórico, dejando sentado que corresponderán a Navarra las facultades y competencias que actualmente ostenta en virtud de los establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, del Real Decreto de 4 de noviembre de 1925, y disposiciones complementarias, entre las cuales destaca el RAMN de 1928⁸⁶. En este sentido, Navarra goza de un régimen local propio que encuentra un fundamento histórico y que, como tal, es preexistente a la Constitución, si bien ésta los ampara y respeta a través de la disposición adicional primera⁸⁷.

⁸³ ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, «Historia y fuentes del Derecho Local de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, *Derecho Local de Navarra*, op. cit., p. 69.

⁸⁴ Sobre el artículo 46 de la LORAFNA, vid., SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Comentarios a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento de Régimen Foral de Navarra*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992, pp. 471-483.

⁸⁵ CONSEJO DE NAVARRA, Dictamen 5/2000, de 17 de abril, sobre legislación aplicable sobre atribuciones de los Alcaldes y Presidentes de Concejos para contratar, adquirir y enajenar bienes, p. 8.

⁸⁶ RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y PÉREZ CALVO, Alberto, *Manual de Derecho Público de Navarra*, op. cit pp. 349-350.

⁸⁷ Sobre la Disposición Adicional Primera de la Constitución, vid. RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, *Fundamentos jurídicos del Amejoramiento del Fuero. Derechos Históricos y Régimen Foral de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1989, pp. 345-391.

El artículo 46, por tanto, no define el alcance concreto de la competencia histórica de Navarra sobre la materia, aunque sí deja sentado que ésta se configura en virtud de las potestades que Navarra venía ejerciendo con anterioridad al advenimiento del nuevo sistema constitucional de 1978, de tal manera que determina el campo de la foralidad en virtud de las potestades y facultades ejercidas históricamente por Navarra⁸⁸.

En este sentido, para determinar cual es el alcance de la competencia foral sobre la materia, será preciso acudir a los textos de derecho histórico y analizar las materias sobre las que existía una regulación propia de Navarra, y que, como se ha expuesto anteriormente, alcanzaba un gran elenco de materias sobre las cuales existía en Navarra una regulación propia. Así, el RAMN regulaba cuestiones de organización de los ayuntamientos, concejos, mancomunidades, términos municipales, empleados municipales, montes y bienes comunales, haciendas locales, contratos, responsabilidad y garantías de autoridades y funcionarios, procedimiento administrativo municipal o la división administrativa para la prestación de servicios⁸⁹.

Además, en relación directa con la competencia de carácter histórico, en lo que hace a las facultades de control, la LORAFNA prevé que las mismas correspondan al Gobierno de Navarra. Tal facultad debe ser ejercitada por la Diputación sin quebranto del principio de autonomía, no existiendo justificación jurídica para que, en cumplimiento de tal función fiscalizadora, pueda ir más allá de las facultades que el Estado tiene respecto a los municipios de régimen común⁹⁰.

Por otro lado, también corresponden a Navarra las competencias y atribuciones propias de las provincias, pues, de acuerdo con el artículo 40 de la LRBRL, como Comunidad uniprovincial, se produce una confusión entre los niveles de la administración foral y el nivel provincial, asumiendo la administración de la Comunidad Foral de Navarra las competencias que le corresponden en tanto que provincia⁹¹.

⁸⁸ DE LA QUADRA SALCEDO, Tomás, «Derecho histórico y régimen local en Navarra», en MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián, *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, Madrid: Civitas-Gobierno de Navarra, 1991, p. 635.

⁸⁹ LOPERENA ROTA, Demetrio, *Derecho histórico y régimen local de Navarra*, op. cit., pp. 128-137.

⁹⁰ En relación con el control del Gobierno de Navarra sobre los entes locales, véase LOPERENA ROTA, Demetrio: *Derecho histórico y régimen local de Navarra*, op. cit., pp. 304-345.

⁹¹ RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, «Artículo 40», en REBOLLO PUIG, Manuel (Coord.) e IZQUIERDO CARRASCO, Manuel (dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, op. cit., pp. 923-935.

Además, la LORAFNA sitúa de nuevo al Gobierno de Navarra como la institución llamada a ejercer el control de legalidad sobre la actividad de las entidades locales de Navarra⁹².

Por su parte, el artículo 46.3 de la LORAFNA reafirma el principio de autonomía municipal, estableciendo que corresponderá a los municipios navarros al menos la misma autonomía que la reconocida a favor de los ayuntamientos que se rigen por el régimen general del Estado. En este sentido, es importante advertir la distinción que la LORAFNA realiza entre la autonomía reconocida en favor de los municipios, en tanto que entidades constitucionalmente garantizadas, que es una autonomía de primer grado que se deriva del texto Constitucional. Y la autonomía reconocida en favor de los demás entes locales, en este caso, una autonomía de segundo grado, que ha de ser reconocida por el legislador foral, de acuerdo con la LORAFNA⁹³.

En cuanto a estas entidades locales distintas a los municipios, compete al legislador navarro su entero desarrollo normativo. De esta manera, el Parlamento de Navarra podrá determinar cuáles son esas entidades locales de segundo grado, sus competencias, las normas para su creación y supresión, o su régimen jurídico, de organización y funcionamiento, siendo claro que estas entidades locales no gozan de la autonomía reconocida a favor de los municipios y constitucionalmente amparada.

Así, en el nivel específico de Navarra de normas jurídicas que regulan el ámbito local, encontramos un marco regulador formado por normas del Estado y por normas de la Comunidad Foral de Navarra. Esta realidad opera en Navarra con mayor intensidad que en las Comunidades de régimen común, ya que la competencia básica del Estado derivada de los artículos 148 y 149 de la Constitución se ve condicionada por los derechos históricos de Navarra⁹⁴. Esta idea la ha reforzado el Consejo de Navarra, al señalar que:

«las competencias que la Constitución denomina exclusivas del Estado, ceden ante los derechos históricos, entendidos como los rasgos tradicionales que conforman la identidad del sistema navarro y que subsisten en tanto no se opongan

⁹² Sobre el ejercicio del control de legalidad de los actos de las entidades locales de Navarra, *vid.* IZU BELLOSO, Miguel, *El Tribunal Administrativo de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2004.

⁹³ ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, «Autonomía local, competencias y relaciones interadministrativas de las entidades locales», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, *Derecho Local de Navarra*, *op. cit.*, p. 206.

⁹⁴ RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, «Marco constitucional y foral del Derecho Local de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, *Derecho Local de Navarra*, Madrid: Iustel, 2013, p. 26.

a los principios o rasgos esenciales del modelo de Estado Social y Democrático de Derecho que proclama la Constitución»⁹⁵.

De lo anterior se deriva la necesidad de salvaguarda del régimen foral de Navarra, que se ha incorporado a las diferentes leyes del Estado que regulan el régimen local.

De esta manera, el régimen especial de Navarra queda salvaguardado por la disposición adicional 3ª de la LRBRL⁹⁶; que, igual que había hecho históricamente la legislación general en materia de régimen local, establece una cláusula de salvedad para el régimen foral de Navarra. En la misma, se declara la vigencia de la LRBRL en Navarra, en cuanto no se oponga al régimen establecido por el artículo 46 del Amejoramiento del Fuero. Asimismo declara esa disposición la sucesión de la LRBRL respecto de la normativa estatal mencionada en el artículo 46 del Amejoramiento. Es de reseñar que también el TRLHL contiene una cláusula similar de salvaguarda del régimen foral de Navarra, en este caso, en el artículo 1.2 del precitado TRLHL. Por lo tanto, la LRBRL no será aplicable de manera directa en Navarra, sino que únicamente se aplicará en cuanto no se oponga al régimen foral propio⁹⁷.

A pesar de la disposición adicional 3ª de la LRBRL, la LRSAL también contiene en su disposición adicional 2ª una cláusula de salvedad propia, que determina la aplicación de la LRSAL en el caso de Navarra, y que atribuye a la Comunidad Foral de Navarra funciones y competencias concretas, de entre las contenidas en la LRSAL⁹⁸.

La disposición adicional 2ª de la LRSAL contiene, en primer lugar, la denominada cláusula de salvaguarda foral. No obstante, se alteran los términos utilizados hasta el momento. Así, la disposición adicional 2ª de la LRSAL no dice (como sí lo hace la disposición adicional 3ª LRBRL), que se aplicará en Navarra en cuanto no se oponga al artículo 46 de la LORAFNA. Al contrario,

⁹⁵ CONSEJO DE NAVARRA, Dictamen 5/2000, de 17 de abril, sobre legislación aplicable sobre atribuciones de los Alcaldes y Presidentes de Concejales para contratar, adquirir y enajenar bienes, p. 9.

⁹⁶ RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, «Disposición Adicional Tercera», en REBOLLO PUIG, Manuel. (Dir.) e IZQUIERDO CARRASCO, Manuel (Coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2007, Tomo IV, pp. 3791-3804.

⁹⁷ RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, Reforma local y derechos históricos: Navarra y País Vasco», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel José (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi, 2014, p. 123.

⁹⁸ CONSEJO DE NAVARRA, Dictamen 13/2014, de 12 de mayo, sobre Recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, p. 10.

la LRSAL, señala que se aplicará en Navarra en los términos de lo establecido en los artículos 149.1.14.^a y 18.^a y disposición adicional primera de la Constitución, sin perjuicio de las particularidades que resultan de la LORAFNA, y de la disposición final tercera de la LOEPSF. Por lo tanto, la aplicación de la LRSAL en Navarra se condiciona a los términos establecidos en la Constitución, en la LORAFNA y en la LOEPSF. En este sentido, se contiene un nexo de la protección del régimen foral con el sistema de Convenio Económico⁹⁹.

Por otro lado, la LRSAL determina que, en relación con las competencias de los municipios, el legislador foral podrá, dentro de su ámbito competencial, reconocer como propias competencias distintas a las previstas en la LRBR. Es éste un importante instrumento que podría permitir mitigar en Navarra el estrechamiento del marco competencial de los municipios que se deriva del nuevo régimen de competencias municipales de la LRSAL.

Además, en cuanto a la forma de gestión de los servicios, se deja en manos de la Administración Foral la decisión sobre la fórmula de gestión de los servicios.

No se exonera a los municipios navarros de menos de 20.000 habitantes del modelo tutelado que establece la LRSAL, aunque sí permite que sea el Gobierno de Navarra quien determine la fórmula para determinar el coste de los servicios y su cálculo, cuestión crucial, pues dependiendo del coste de los servicios, el servicio en cuestión será o no objeto de coordinación por parte de la Diputación.

Por otro lado, en cuanto a la tutela financiera de los entes locales, en Navarra ésta será ejercida por la Administración foral.

En cuanto a las limitaciones que la LRSAL introduce en lo que hace a las retribuciones de cargos políticos, personal eventual y funcionarios, circunscrito al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, el apartado 6º de la disposición adicional 2ª LRSAL determina que esa cuestión quedará en manos de la Comunidad Foral de Navarra, que «determinará los límites máximos totales del conjunto de las retribuciones y asistencias de los miembros de las Corporaciones Locales, del personal eventual y del resto del personal al servicio de las mismas y su sector público».

Por consiguiente, Navarra mantiene la competencia histórica sobre régimen local, que encuentra sus únicos límites en la disposición adicional primera

⁹⁹ RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, Reforma local y derechos históricos: Navarra y País Vasco», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel José (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, op. cit., p. 125.

de la Constitución y en la LORAFNA¹⁰⁰. Ahora bien, se ha producido una adaptación del régimen local de Navarra al marco constitucional. Tal y como señala ALLI ARANGUREN, dos de las características del régimen local de Navarra fueron su casuismo y su falta de principios. A partir del Real Decreto de 1925, si bien es cierto que se incorporó el principio de autonomía, este no fue ejercido por cuanto se estableció un sistema que imponía la superioridad de la Diputación Foral y la dependencia de los ayuntamientos respecto de esta. Pues bien, a partir de la Constitución de 1978, el régimen local de Navarra se amoldará a los principios constitucionales de la organización territorial del Estado y, en lo que a la materia local respecta, a los principios de autonomía local y suficiencia financiera de las entidades locales¹⁰¹ que quedan igualmente reconocidos en la normativa propia, habiéndose incorporado, además las correspondientes cláusulas de salvaguarda del régimen foral propio de Navarra en la legislación básica de desarrollo. No obstante, y a pesar del amplio reconocimiento del principio de la autonomía local, el ejercicio efectivo del mismo requiere de una serie de presupuestos que condicionan su verdadero desarrollo. Tales son, el reconocimiento de un acervo competencial lo suficientemente amplio y que se corresponda con el ámbito de intereses locales, el desarrollo de un sistema de financiación local que garantice el principio de suficiencia financiera y la no dependencia de las entidades locales respecto de administraciones superiores, la existencia de un sistema democrático de elección y funcionamiento de los órganos de gobierno local, y la articulación de una planta del gobierno local que permita una gestión competencial y una prestación de servicios locales eficaz y eficiente, y garantice que los municipios son administraciones fuertes, con la necesaria capacidad de gestión y dotadas de un autogobierno efectivo.

2.4. La LFAL como norma de desarrollo legislativo del régimen local de Navarra

La LFAL nace con el objetivo de articular el desarrollo legislativo del régimen local de Navarra, y, en este sentido, incorporar todas aquellas cuestiones propias del ámbito local, anteriormente definido por el RAMN de 1928. De esta manera, la LFAL pretende ser descendiente del RAMN, y, al mismo tiempo,

¹⁰⁰ RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, «El régimen local de Navarra», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., Madrid: Iustel, 2011, Tomo IV, p. 4426.

¹⁰¹ ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, «Historia y fuentes del derecho local de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier (Dirs.), *Derecho Local de Navarra*, op. cit., p. 68.

la norma legal que adapte el régimen local de Navarra a los nuevos principios constitucionales en materia de régimen local.

Así, la LFAL cuenta con un extenso articulado, que se desarrolla a través 351 artículos, y está estructurada en un Título preliminar, y 9 Títulos más, dedicados a la organización y administración de las entidades locales (Título I); relaciones interadministrativas (Título II); régimen de funcionamiento de las entidades locales de Navarra, incluida la información y la participación ciudadana (Título III); bienes de las entidades locales (Título IV), actividades, servicios y obras (Título V), contratación (Título VI); personal al servicio de las entidades locales de Navarra (Título VII), haciendas locales (Título VIII); y procedimiento y régimen jurídico, conteniendo además la regulación sobre impugnación y control de las entidades locales de Navarra (Título IX)¹⁰².

Como se ve, la LFAL es una norma extensa y completa en cuanto a su contenido material, que pretende recoger la regulación de las diferentes cuestiones que entraña el régimen local de Navarra.

En lo que se refiere a la adaptación del régimen local de Navarra a los principios constitucionales en materia de administración local, de acuerdo con el nuevo principio de la autonomía local, la LFAL desarrolla el artículo 46.3 de la LORAFNA, estableciendo el principio de la autonomía local como el principio más importante de la organización de la administración local en Navarra. De esta manera, el artículo primero de la LFAL señala que la administración local de Navarra se organiza en virtud de los principios de autonomía, participación, desconcentración, eficacia y coordinación en la gestión de los intereses públicos.

Por otro lado, el artículo 5 de la LFAL remite al legislador foral la potestad de fijar el marco competencial propio de las entidades locales de Navarra, que serán ejercidas con plena autonomía de acuerdo con el artículo 46.3 de la LORAFNA.

A partir de aquí, es de reseñar que la LFAL únicamente predica la autonomía con respecto al municipio, y así, en su artículo 7º hace hincapié en el reconocimiento de la autonomía municipal, pero omite hacer mención a tal principio cuando se refiere al resto de entidades locales¹⁰³.

¹⁰² RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, «Marco constitucional y foral del Derecho Local de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, *Derecho Local de Navarra*, Madrid: Iustel, 2013, pp. 29 y ss.

¹⁰³ ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, «Autonomía local, competencias y relaciones interadministrativas de las Entidades Locales» en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y ENÉRIZ OLAECHEA Francisco Javier (dirs.), *Derecho Local de Navarra*, op. cit., p. 209.

La LFAL está haciendo clara distinción en el extremo ya comentado, entre autonomía de primer grado y amparo constitucional, que es la relativa a los municipios, y el desarrollo competencial y organizativo de los demás entes locales, que quedan al albur de lo que el legislador navarro disponga en cada momento al respecto.

Más precisamente, y en cuanto a los municipios, la LFAL concreta el contenido de su autonomía en varios preceptos. El precitado artículo 7 proclama la personalidad jurídica propia de los municipios. Por otro lado, el artículo 8.1 contiene el reconocimiento de la potestad de autoorganización. Además el artículo 10.2 prescribe para los ayuntamientos la potestad de ejercicio de sus competencias en materia de población y empadronamiento. También ostentan, en virtud de los artículos 13 a 20, la facultad de alteración del término municipal, y la posibilidad de los cambios de denominación y de la capitalidad en el caso de los municipios compuestos, según los artículos 21 a 25. Otra de las potestades municipales es la de aprobación y utilización de sus símbolos y, finalmente, el marco competencial que la Ley les reconoce.

Con respecto a las competencias, el artículo 29 de la LFAL reconoce a los municipios de Navarra las mismas competencias, potestades y prerrogativas que las reconocidas en la legislación común para los municipios del Estado, es decir, en la LRBRL. Además, en el ámbito de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra, el legislador foral podrá reconocer competencias a los ayuntamientos, más allá de las materias determinadas en la LRBRL. Esta es una cuestión esencial, puesto que las competencias que se reconozcan a un ente, están definiendo el ámbito material en el cual ejercer su autonomía, es decir, a través de las competencias se determina el alcance real de esa autonomía.

Recapitulando, el régimen local de Navarra constituye una competencia histórica de la Comunidad Foral, invocada en la LORAFNA y reconocida y amparada en la disposición adicional primera de la Constitución. El régimen local de Navarra se ha actualizado con base en los principios constitucionales de la autonomía local y la suficiencia financiera. Principios que, en cuanto a su protección constitucional, suponen una garantía institucional del municipio, pero que precisan, para su correcto ejercicio, de un posterior desarrollo legislativo. Pues bien, en Navarra ese desarrollo se ha producido a través de la LFAL, que se completa con lo dispuesto en la LRBRL. Ambas constituyen un *corpus* legislativo, que en cuanto desarrollan el principio de autonomía local, forma parte del bloque de constitucionalidad, que define el marco de autonomía de los municipios de Navarra.

Por consiguiente, debe resaltarse, en primer lugar, que la competencia propia de Navarra en materia de régimen local tiene un carácter eminentemente histórico.

El mismo se fundamenta en la remisión por el artículo 46 de la LORA-FNA a las facultades y potestades que Navarra venía ejerciendo en los textos de derecho foral reguladores del régimen local privativo e histórico de Navarra como la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, el Real Decreto Ley de noviembre de 1925 y, en desarrollo de este último, el RAMN de 1928. Estas contenían una regulación de la administración local de Navarra extensa y que abarcaba un gran número de materias. En consecuencia, destaca la amplitud del contenido del régimen local propio de Navarra, que alcanza un elevado número de submaterias, entre las cuales se encuentra la regulación de la planta del gobierno local de Navarra.

No obstante, el régimen local de Navarra encuentra sus límites en la CEAL y en la Constitución y, por ello, debe asentarse sobre el principio de la autonomía local constitucionalmente garantizada, que, al mismo tiempo debe contribuir a desarrollar, de acuerdo con la LRBRL; que garantiza un marco mínimo común de autonomía para todos los municipios.

En cualquier caso, y más allá del principio de la autonomía local, el legislador foral no queda vinculado por la LRBRL, tal como queda reconocido en la cláusula de salvaguarda del régimen foral de Navarra que contiene la disposición adicional 2ª de la LRBRL.

II. LOS SISTEMAS DE GOBIERNO LOCAL EN EUROPA Y EN ESPAÑA

1. SISTEMAS DE GOBIERNO LOCAL EN EL CONTEXTO EUROPEO COMPARADO

1.1. Dos sistemas de gobierno local: el modelo meridional y el modelo de los países del norte y del centro de Europa

Los diferentes sistemas de gobierno local de los distintos países Europeos, han sido clasificados tradicionalmente por la doctrina en dos modelos distintos¹⁰⁴, el modelo de los Estados del centro y norte de Europa, y el de los Estados meridionales de influencia francesa-napoleónica¹⁰⁵. No obstante, debe tenerse en cuenta que la evolución de los regímenes locales europeos ha hecho que, en algunos casos, dichos modelos queden cada vez más difuminados.

Esa diferente manera de entender la organización local va a marcar la evolución de los procesos de reorganización de las estructuras locales de cada uno de esos países, de tal manera que se aplicarán soluciones diversas. De esta manera, como resultado de dichos procesos, han surgido las diferentes realidades actuales en la estructura de los gobiernos locales de esos países.

¹⁰⁴ WOLLMANN Hellmut, «La reciente reforma del Gobierno local en España. Reflexiones desde una perspectiva comparada», en GARCÍA RUBIO, Fernando (Coord.), *Las reformas locales en el entorno comparado*, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2015, pp. 115-119.

¹⁰⁵ Para una aproximación general a los diferentes sistemas de gobierno local europeos, *vid.*, MORENO MOLINA, Antonio, «La administración local desde la perspectiva europea: autonomía y reformas locales», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 27, 2012, pp. 84-90. También SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Juan Francisco, «Aproximación al estudio del gobierno y la administración local desde una perspectiva comparada», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época.*, núm. 2, julio-diciembre, 2014. Para un estudio más detallado, *vid.*, MORENO MOLINA, Antonio, *Local government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.

CHANDLER refiere la existencia de dos modelos, que ha denominado modelo comunitario y modelo modernizador¹⁰⁶. El modelo comunitario se da en los países donde la influencia napoleónica fue mayor, como es el caso de los Estados de la Europa meridional. En éstos existe un mayor número de municipios y por lo tanto una estructura local heterogénea y fragmentada. El modelo comunitario también es denominado modelo meridional o modelo francés.

El denominado modelo modernizador se ha extendido en los países del norte y del centro de Europa. Se trata del modelo también conocido como modelo del norte y centro de Europa.

Destacan los casos de Gran Bretaña, los países nórdicos y los países de la Europa central. Estados en los que, durante la segunda mitad del siglo pasado, se pusieron en marcha diferentes procesos de reagrupación. Como consecuencia de dichos procesos reformadores, estos países cuentan con estructuras locales basadas en un menor número de municipios de gran tamaño y mayor capacidad para la prestación de servicios públicos.

Efectivamente, esa dicotomía de sistemas locales es una constante en los diferentes países del viejo continente. La implantación de uno u otro modelo tendrá importantes consecuencias en cuanto a la configuración de la estructura local de los Estados y también en cuanto a las fórmulas puestas en práctica para promover una mayor eficacia y eficiencia de las instancias de gobierno local.

En los años posteriores a la II Guerra Mundial comenzaron a producirse diversos procesos de reforma de la estructura local en diferentes Estados de la Europa de la posguerra. Estos procesos reformadores se acentuarían a lo largo de la década de los años setenta¹⁰⁷.

Dichas reestructuraciones respondían a un doble objetivo: por un lado, adecuar la administración local a la situación generada tras la II Guerra Mundial, en una realidad en la que el dinamismo socioeconómico era cada vez mayor. Por otro lado, adaptar las estructuras administrativas a la nueva forma de Estado de bienestar surgida tras la guerra. Esta nueva situación exigía una mayor prestación de servicios al tiempo que dio lugar a la generación de nuevos servicios públicos.

Como consecuencia de todo lo anterior, se produjo la ampliación de las administraciones públicas, el aumento del gasto público y, por consiguiente, la necesidad de reorganizar la estructura administrativa y territorial de los Estados con el fin de adecuarla a la nueva realidad.

¹⁰⁶ CHANDLER, J.A., *Local Government in Liberal Democracies. An introductory survey*, London: Routledge, Taylor & Francis, 1993, pp. 188 y ss.

¹⁰⁷ BURGUEÑO RIVERO, Jesús, «El eterno debate sobre la reforma del mapa municipal. El caso de Cataluña», *Revista de Geografía*, 2004, pp. 19-20.

A partir de ahí, los gobiernos locales irían asumiendo, paulatinamente, y con diferencias fundamentales de unos países a otros, un nuevo papel como administraciones prestadoras de servicios públicos. Esas dos realidades pusieron sobre la mesa la necesidad de reestructurar las instancias locales de administración y gobierno¹⁰⁸.

Para aportar una visión general de la evolución de las dinámicas de reestructuración de los mapas municipales en diferentes Estados europeos, a continuación se reproduce una tabla comparativa que muestra el número de municipios existente en algunos países de Europa en 1950, 1992, 2002 y 2011, relacionándolos con la población de cada país y calculando el tamaño medio de los municipios a inicios del año 2012.

Evolución del número de municipios en los estados europeos analizados entre 1950 y 2011 y tamaño medio de los municipios en virtud de la población¹⁰⁹

Estado	Nº munic. 1950	Nº munic. 1992	Nº munic. 2002	Nº munic. 2011	Evolución 1950-2011	Población 1/01/2012	Media hab./ municipio
Suecia	2.281	286	290	290	-1.991 (-87,28%)	9.482.855	32.699,5
Alemania	24.272	8.077	13.985	12.066	-12.206 (-50,28%)	81.843.743	6.783,00
Reino Unido	2.028	484	423-	380	-1.648 (-81,26%)	62.989.550	165.761,97
Francia	38.814	36.793	36.565	36.680	-2.134 (-5,49%)	65.397.912	1.782,93
Portugal	303	305	306	308	+5 (+1,6%)	10.541.840	34.226,75
Italia	7.781	8.100	8.102	8.094	+313 (+4%)	60.820.764	7.514,30
Bélgica	2.669	589	589	589	-2.080 (78%)	11.041.266	18.745,78
Grecia	5.959	5.992	1.031	325	-5.634 (-94,54%)	11.290.067	34.738,66
España	9.214	8.082	8.107	8.116	-1.098 (-11,9%)	46.196.276	5.692,00

¹⁰⁸ En este sentido, RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Román, «El territorio local en Europa. Reestructuración de su base organizativa y posibilidades para España», *Xeografía, Revista de Xeografía Territorio e Medio Ambiente*, 6, 2006, pp. 115-132.

¹⁰⁹ Elaboración propia a partir de datos obtenidos de RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Román, «El territorio local en Europa. Reestructuración de su base organizativa y posibilidades para España», *op. cit.*, p. 117. También de datos de población de Eurostat. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tps00001&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1>.

Como puede observarse en la tabla anterior, se dan importantes diferencias entre los países nórdicos y centroeuropeos y los países de influencia administrativa francesa.

Entre los primeros, la relación de habitantes por municipio es mayor. Destaca el caso de Reino Unido, con un municipio por cada 165.761 habitantes, y el de Suecia, donde el tamaño medio del municipio es de 32.700 habitantes.

Al mismo tiempo, se aprecia la importante reducción del número de municipios en estos dos países, desde el año 1950 hasta 2011. En el caso de Suecia, el número de municipios se ha reducido en un 87%, mientras que en el Reino Unido el porcentaje de reducción de entidades municipales se sitúa en el 81,26%. No obstante, en el caso británico hay que tener en cuenta que se trata de cifras globales, y es necesario apuntar que se dan ciertas diferencias entre Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte.

En Alemania, el número de municipios se ha reducido en un 50,28% entre 1950 y 2011, y hoy el tamaño medio del municipio asciende a 6.780 habitantes. Las cifras son algo inferiores al resto de países del modelo nórdico. Esto se debe a razones como las diferencias entre los municipios de las antigua Alemania oriental y Alemania occidental, la heterogeneidad de sistemas locales en los distintos *länder*, o la existencia de entidades supramunicipales como los *kreise*.

Los países del sur de Europa se encuentran en el otro extremo. Partiendo del caso francés, puede comprobarse cómo el número de municipios franceses apenas se ha reducido en un 5,5% desde 1950, y el tamaño medio de los municipios es ostensiblemente inferior que en los países del norte de Europa, con un municipio por cada 1.782 habitantes.

Los Estados donde la influencia francesa ha sido mayor presentan, entre ellos, una evolución similar. Así, en Italia el número de municipios ha aumentado un 4% desde 1950. El tamaño medio del municipio italiano se sitúa en 7.500 habitantes por municipio.

España, por su parte, ha reducido el número de municipios en un 12% entre 1950 y 2011, y actualmente existe un municipio por cada 5.692 habitantes.

No obstante, dentro del modelo francés, se dan algunos supuestos que presentan diferencias. Es el caso de Portugal, Bélgica o Grecia.

En Portugal, desde 1950 apenas ha variado el número de municipios, existiendo hoy en día 5 municipios más que en la década de los 50. En este país el tamaño medio de los municipios en relación con la población es mayor que en otros países de influencia francesa, ya que en Portugal existe un municipio por cada 34.226 habitantes. Esto es debido a dos factores. Por un lado, a que en la década de 1930 se produjo una reforma que redujo el número de municipios. Por

otro lado, también es debido a que en Portugal la unidad administrativa local de referencia para los ciudadanos no es el municipio sino la *freguesia*, entidad local de nivel inferior al municipio.

En Bélgica, entre 1950 y 1992 se ha reducido el número de municipios en un 78%. Desde 1992 hasta 2011 no ha variado el número de entidades municipales. Hoy en día existe un municipio por cada 18.745 habitantes.

Finalmente, Grecia es el Estado de Europa donde se ha producido la reducción de municipios más drástica. De los 5.959 municipios existentes en 1950, se redujo a 1.031 en 2002, y a 325 municipios en 2011. Por lo tanto, entre 1950 y 2011 se ha reducido el número de municipios griegos en un 94,5%. Actualmente el tamaño medio del municipio se sitúa en 34.738 habitantes por municipio.

1.2. El modelo nórdico. Principales características de la reforma de la planta local en los países del centro y del norte de Europa

El modelo de organización local de los países del norte y del centro de Europa tiene su origen en el propio modelo social y cultural germánico-nórdico, donde existe un fuerte sentimiento de pertenencia a la colectividad¹¹⁰.

En este sentido, hay que tener en cuenta que se parte de una particular concepción del municipio, entendiendo el mismo como una entidad configurada para la prestación de servicios al ciudadano, y, por lo tanto enmarcada dentro de las estructuras estatales del poder ejecutivo.

De este modo, se ha producido una instrumentalización de los gobiernos locales, para que cumplan esa función de prestación de servicios públicos propios del Estado de Bienestar, lo cual conlleva una constante interrelación de las instancias locales con el Estado central¹¹¹.

En estos países del norte y del centro de Europa, se produjo una profunda transformación de los gobiernos tras la II Guerra Mundial. El objetivo era la adaptación de las estructuras administrativas territoriales a una nueva situación social, política y económica, en la que comenzaba a darse un dinamismo socioeconómico cada vez mayor. Se estaba reconstruyendo Europa, y se estaban desarrollando las diferentes formas de Estado Social.

¹¹⁰ RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Román, «El territorio local en Europa. Reestructuración de su base organizativa y posibilidades para España», *op. cit.*, p. 117.

¹¹¹ WOLLMANN Hellmut e IGLESIAS ALONSO, Ángel., «Transformación y cambio del gobierno local en Europa: un estudio comparativo», *Barataria: Revista castellano-manchega de ciencias sociales*, núm. 12, 2011, p. 85.

Todo ello requería la conversión de la administración local en estructuras lo suficientemente fuertes para poder hacerse cargo directamente de la prestación de servicios públicos que un incipiente Estado de Bienestar precisaba¹¹².

Para ello, se pusieron en marcha procesos de racionalización de la estructura local, a través de medidas de fusión e integración de municipios. De esta manera, el número de municipios se redujo considerablemente, aumentando correlativamente el tamaño medio de los municipios. Evidentemente, dentro de este modelo hay variaciones, y esta situación no se dio con la misma intensidad en el caso del Reino Unido o Suecia o en el caso de Alemania.

De hecho, en el caso alemán se desarrollaron reformas territoriales diferentes según cada *Länd*, al ser ésta la institución de gobierno sobre la cual recae la competencia en materia de régimen local. Así, en Alemania se han puesto en marcha estrategias de fusión de municipios, que en unos *Länder* se han dado de manera muy acentuada, y en otros se ha producido en menor medida. Pero las fusiones se han combinado con la creación de entidades intermunicipales, como es el caso de los *kreise*. Ahora bien, la implantación de estos entes se hizo a través de procesos obligatorios y garantizando que, en su forma de organización, los órganos del *kreis* gozaran de legitimidad democrática directa.

Otra de las características de los sistemas locales de los países del norte y del centro de Europa consiste en que estos procesos de fusiones se llevaron a cabo de manera forzosa. Esto responde a una doble causa. Por un lado, por la falta de éxito de los procesos voluntarios de fusiones. Por otro lado, porque en los sistemas jurídicos y políticos de estos Estados se entiende que el legislador está legitimado para modificar libremente la estructura municipal, reduciendo, fusionando o, directamente, eliminando municipios. Probablemente sea una consecuencia de la concepción instrumental del municipio como entidad prestadora de servicios y, de alguna manera, supeditada a la estructura estatal.

En cuanto a la estructura financiera, los municipios del norte de Europa cuentan con una mayor capacidad para generar recursos propios y, por consiguiente, apenas son dependientes de las transferencias provenientes del Estado central, al contrario de lo que ocurre en los países de la Europa meridional. También aquí existen diferencias entre la situación de Suecia, que es el Estado cuyos municipios presentan una mayor suficiencia financiera, y Reino Unido por un lado, o Alemania por otro¹¹³.

¹¹² RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Román, «El territorio local en Europa. Reestructuración de su base organizativa y posibilidades para España», *op. cit.*, p. 116.

¹¹³ WOLLMANN Hellmut. e IGLESIAS ALONSO, Ángel, «Transformación y cambio del gobierno local en Europa: un estudio comparativo», *op. cit.*, p. 96.

Otro dato a tener en cuenta es el mayor peso funcional que presentan las entidades locales de los Estados del norte y centro de Europa con respecto a las entidades locales de los países del sur. En el caso de los primeros, éstos desarrollan en un alto grado funciones propias del Estado de Bienestar, al tener habitualmente asignadas importantes competencias sobre materias como la educación o los servicios sociales, lo cual se da en menor medida en los países meridionales¹¹⁴.

La consecuencia de estos procesos de fusión ha sido la implantación en los países del norte y del centro de Europa de municipios fuertes y eficientes, con capacidad de generar recursos financieros propios, y con capacidad para gestionar sus competencias y prestar los servicios públicos encomendados de manera eficiente y eficaz.

Los municipios de los Estados del norte y del centro de Europa son administraciones de gran tamaño, que gestionan importantes competencias y cuentan con recursos económicos para ello.

1.3. El modelo francés. La reforma de la planta local en los países de tradición administrativa francesa, y sus principales características

El sistema local de los países del sur de Europa tiene su origen en la influencia de la Revolución Francesa y en la herencia del sistema administrativo francés extendido a Europa por Napoleón.

Así, uno de los principios fundamentales del sistema de organización local revolucionario que mayor influencia ha tenido en las actuales estructuras de los gobiernos locales de países como Italia, España o la propia Francia es aquel por el cual se instauraba un municipio en cada núcleo de población. La igualación, en términos administrativos, de todo tipo de núcleos de población en torno a la institución del municipio ha quedado como herencia y como una de las principales características de los sistemas locales europeos meridionales¹¹⁵.

La principal consecuencia de ello es la alta fragmentación de los mapas locales de los Estados del sur, que cuentan con un elevado número de municipios de un tamaño medio reducido.

No podemos obviar dos características sociológicas o culturales que resultan fundamentales. En primer lugar que en estos países, al contrario que en

¹¹⁴ WOLLMANN Hellmut e IGLESIAS ALONSO, Ángel, «Transformación y cambio del gobierno local en Europa: un estudio comparativo», *op. cit.*, p. 86.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 88.

las sociedades del norte y del centro de Europa, ha regido un tipo de estructura social individualista¹¹⁶. En segundo lugar, la concepción del municipio como una instancia de gobierno que supone la agrupación natural de los vecinos de un mismo núcleo de población en torno a una institución que tiene como fin dirigir políticamente y gestionar los intereses propios de esa colectividad.

Así, al contrario que en los países del norte y del centro de Europa, en los Estados europeos meridionales se entiende el municipio como una institución política natural de representación de los vecinos a través de la cual se canaliza el gobierno local¹¹⁷.

Esto, además, hay que unirlo con un gran sentimiento de arraigo de los ciudadanos hacia su institución municipal. El municipio es la instancia más cercana al ciudadano, y los vecinos se sienten identificados con el mismo como espacio público donde solucionar sus problemas más inmediatos relacionados con la vida local.

Otra de las características que se derivan de la influencia revolucionaria francesa es el principio de voluntariedad. Al ser los municipios instituciones autogobernadas de carácter natural, cualquier paso que suponga bien la fusión de varios municipios, o la integración en otro de superior tamaño, o la participación en una entidad supramunicipal o de cooperación intermunicipal, requiere que sea decidida voluntariamente por los órganos de gobierno de ese municipio, incluso, en algunos casos, aceptada por los vecinos de manera plebiscitaria.

Los municipios de estos países se caracterizan, además, por una insuficiencia de medios económicos y una alta dependencia de las transferencias provenientes de instancias estatales y regionales.

La complejidad, en cuanto a la organización territorial, ha crecido con los procesos de descentralización emprendidos. Especialmente en los casos de Italia y España, donde se instauraron formas de Estado cuasi federales y, más recientemente, de manera menos ambiciosa aunque cualitativamente muy importante por su arraigada tradición centralista, en Francia. Esto ha tenido como consecuencia una amplia descentralización del poder político, a favor de las entidades regionales. No obstante dicha descentralización no acaba de desarrollarse con respecto a los gobiernos locales.

De esta manera, la concepción del municipio, unida a la cultura individualista junto con el principio de voluntariedad, han dificultado, y en la práctica,

¹¹⁶ RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Román, «El territorio local en Europa. Reestructuración de su base organizativa y posibilidades para España», *op. cit.*, p. 117.

¹¹⁷ WOLLMANN Hellmut e IGLESIAS ALONSO, Ángel, «Transformación y cambio del gobierno local en Europa: un estudio comparativo», *op. cit.*, p. 86.

impedido, la adopción de procesos de fusión forzosa de municipios, que tengan por objeto la disminución de la fragmentación municipal, el minifundismo y la atomización de las estructuras locales. Así, no se han producido reformas territoriales encaminadas a disminuir el número de municipios y a aumentar su tamaño, y cuando las ha habido, han resultado fracasadas, precisamente por chocar contra los elementos que caracterizan el modelo de organización local de la Europa meridional.

En este sentido, estos países han tratado de dotar a los gobiernos locales de mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos a través de la puesta en marcha de diferentes fórmulas de cooperación intermunicipal y supramunicipal. Así, en el caso de Francia, las fórmulas de intermunicipalidad han ido depurándose y adaptándose a las distintas realidades y tipologías de municipios a través de un largo proceso de cambios legislativos. Estas fórmulas de cooperación han contribuido a mantener la estructura local característica de estos Estados, y al mismo tiempo han posibilitado, en mayor o menor medida, la prestación de los servicios públicos locales y la gestión de las competencias municipales con base en los principios de eficacia y eficiencia.

1.4. Oportunidades y debilidades de las diferentes vías emprendidas para la reforma de la planta de los gobiernos locales en Europa

A la hora de evaluar las diferentes vías utilizadas para la mejora de la estructura local de los países europeos, en primer lugar hay que tener en cuenta que el municipio cumple con una doble función: por un lado, es una instancia administrativa suministradora de servicios públicos. Por otro lado, su carácter trasciende significativamente su papel de entidad prestadora de servicios. El municipio es una institución política y administrativa de representación de los ciudadanos que forman una colectividad local. Es, además, la instancia de gobierno más cercana al ciudadano, y, por lo tanto, la más adecuada para implementar procesos de participación ciudadana que impliquen a los vecinos en la toma de decisiones municipales, mejorando, de esta manera la calidad de la democracia. Por lo tanto, cualquier evaluación debe tomar en consideración ambas magnitudes.

En primer lugar, los procesos de fusión de municipios que se han puesto en funcionamiento en los Estados del norte y del centro de Europa, han tenido como consecuencia un mayor distanciamiento de las instancias de poder municipal respecto de sus ciudadanos. Como consecuencia de esto, disminuyen los contactos entre los representantes electos y sus electores y la implicación de los vecinos en la vida municipal. Por consiguiente, en los procesos de toma de decisiones, la participación ciudadana se hace más compleja y se dificulta en mayor

medida. En definitiva, desde el punto de vista de considerar al municipio como una instancia política de representación de los intereses de las colectividades locales, la fusión de municipios genera un distanciamiento de los ciudadanos con la institución municipal y también con sus representantes electos, lo cual tiene un efecto directo sobre la democracia local.

Por otro lado, es de subrayar lo ocurrido en el proceso de fusiones municipales en Suecia. En este caso, al producirse la unión de varios municipios, aquellos municipios (después barrios), que quedaban en la periferia y tenían menor número de habitantes, a menudo quedaban marginados en la aplicación de las políticas públicas locales, y de los procesos de transformación urbana con respecto a los núcleos centrales más poblados¹¹⁸. Es ésta una cuestión no desdeñable, ya que, en ocasiones, la fusión de varios núcleos municipales puede llevar a aparejada la marginación de los núcleos más pequeños a la hora de implementar las políticas municipales.

En el aspecto positivo, desde el prisma de la función del municipio como ente prestador de servicios públicos, las fusiones de municipios, al lograr incrementar el tamaño y, por ende, los recursos presupuestarios y financieros, favorecen el desarrollo de los equipamientos sociales, culturales, educativos, de movilidad, comerciales y económicos, entre otros¹¹⁹.

En cuanto a las fórmulas de cooperación intermunicipal que se han puesto en marcha en los Estados meridionales, éstas han presentado algunas disfunciones. Así, en primer lugar, en determinados casos ha sucedido que a menudo los municipios más pequeños no están representados en los órganos de la entidad, o están infrarepresentados, aunque esto depende de las fórmulas de organización de cada tipo de entidad intermunicipal.

De esta manera, en ocasiones prevalecen los intereses de aquellos municipios de mayor tamaño, que ostentan una mayor representación en los órganos del ente intermunicipal, dificultando el desarrollo de los municipios más pequeños. Incluso, se identifican problemas de coordinación entre los municipios y la entidad intermunicipal¹²⁰.

En tercer lugar, en la medida en que los órganos de la entidad intermunicipal no son elegidos directamente por los ciudadanos, sino que son designados

¹¹⁸ PÉREZ GUERRERO, Pedro Luis, «Gobierno local y desarrollo en Suecia: El caso del Condado de Västerbotten», *Papers de Recerca*, Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, marzo de 2000, p. 8.

¹¹⁹ RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Román, «El territorio local en Europa. Reestructuración de su base organizativa y posibilidades para España», *op. cit.*, p. 124.

¹²⁰ WOLLMANN, Hellmut e IGLESIAS ALONSO, Ángel, «Transformación y cambio del gobierno local en Europa: un estudio comparativo», *op. cit.*, p. 89.

por los municipios, se produce un déficit en cuanto a la legitimidad democrática de estas entidades.

Sin embargo, los sistemas de intermunicipalidad resultan instrumentos útiles para la mejora de la eficacia y la eficiencia en la gestión de las competencias locales y, al mismo tiempo, permiten la prestación cooperativa de servicios públicos municipales, que los pequeños municipios carecen de la capacidad económica suficiente para ofertar.

De este modo, la intermunicipalidad está resultando una vía útil y válida en aquellos países en los que la vía de las fusiones de municipios es social y políticamente inviable o presenta excesivas dificultades, en razón de la tradición jurídico-administrativa sobre la que se asientan sus respectivos sistemas de organización local, y en razón de la concepción social y política que se tiene de los gobiernos locales, y el papel que éstos desempeñan como elementos políticos de vertebración de la sociedad.

2. EL SISTEMA ESPAÑOL DE GOBIERNO LOCAL

España tiene un sistema de gobierno local que se incardina en el modelo francés, propio de los países del sur de Europa. Así, el sistema español de administración local responde a las características esenciales de este modelo, de tal forma que cuenta con un gran número de municipios (8.116), que en su gran mayoría son municipios de pequeño tamaño (más de 90% tiene menos de 20.000 habitantes, y el 83% tiene menos de 5.000 habitantes).

Además, se caracteriza por contar con un elevado número de mancomunidades, ya que la respuesta a la problemática generada por la situación de minifundismo local, se ha buscado a través de fórmulas asociativas funcionales de cooperación intermunicipal.

2.1. Tipos de entidades locales en la LRBRL

La LRBRL enumera, en su artículo 3, los diferentes tipos de entidades locales basándose en la distinción clásica entre entidades locales territoriales y entidades locales no territoriales.

Con respecto a la significación jurídica de dicha clasificación, la doctrina ha debatido largo y tendido¹²¹. Así, en la doctrina administrativista clásica, se en-

¹²¹ NIETO GARCÍA, Alejandro, «Entes territoriales y no territoriales», en *Revista de Administración Pública*, núm. 61, 1971, pp. 29-51. En opinión de NIETO GARCÍA, esta diferenciación entre

tiende por entidades territoriales aquellas en las cuales el territorio es un elemento constitutivo e inherente a las mismas, mientras que en las entidades no territoriales, el territorio es un simple ámbito físico de ejercicio de sus competencias. Esta percepción partía de la concepción de que, para el Estado y el municipio, el territorio es un elemento fundamental constitutivo de su propia esencia, al igual que lo son el poder (organización) y el pueblo (sociedad). Así, de la doctrina alemana surge el concepto *Gebietskörperschaften* que ha sido traducido como «corporación territorial»¹²². Por otro lado, la diferencia entre entidades territoriales y no territoriales se basa también en la consideración de que en las primeras concurre una universalidad de fines, mientras que en las segundas sus fines son específicos e, incluso, instrumentales de las primeras.

Sin embargo, desde un punto de vista estrictamente jurídico, el territorio no puede entenderse como un elemento constitutivo estructural del Estado, sino únicamente como un elemento físico-espacial de referencia en el cual cobra vigencia un determinado orden jurídico¹²³.

No obstante la anterior discusión doctrinal, y a pesar de las imperfecciones del criterio territorial como elemento diferenciador de entidades administrativas, la distinción aún hoy se mantiene, y, de hecho, parte de la doctrina recomienda la utilidad de la clasificación¹²⁴.

Pues bien, la LRBRL fundamenta la clasificación de las diferentes tipologías de entidades locales en la diferenciación entre entidades locales territoriales y no territoriales.

El primer fundamento de esta clasificación debemos buscarlo en la diferente posición constitucional de las distintas entidades locales, de forma que las entidades locales de carácter territorial son aquellas a las que la Constitución re-

entes territoriales y no territoriales no resulta metodológicamente correcta, ni en cuanto que se refiere al territorio como elemento constitutivo y esencial de las entidades territoriales ni en cuanto que se predica una universalidad en los fines de las mismas. Y ello porque esa diferenciación se basa en la aplicación acrítica al Derecho Administrativo de doctrinas propias de otras disciplinas de la Ciencia Jurídica como el Derecho Internacional y el Derecho Constitucional, sin haberse tenido en cuenta los entes administrativos menores. Igualmente, en lo que hace a la universalidad de fines de los entes territoriales, ni la universalidad es característica de todos los entes que responden a la tipología de territoriales, ni todos los entes no territoriales se limitan a gestionar fines concretos.

¹²² SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces S.A., 1991, p. 836.

¹²³ KELSEN, Hans, *Teoría general del Derecho y del Estado*, México D.F.: Universidad Autónoma de México, 1988, pp. 246 y ss.

¹²⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo, I*, 16ª edic., Madrid: Thomson- Civitas, 2013, pp. 418-421. También SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, op. cit., p. 837.

conoce una autonomía local de primer grado, y se configuran como instituciones necesarias y constitucionalmente garantizadas (municipios provincias e islas). Mientras que para las que la LRBRL reconoce la condición de entidades locales no territoriales, su existencia efectiva dependerá de cada uno de los regímenes locales de las Comunidades Autónomas (mancomunidades, comarcas y entidades locales menores)¹²⁵.

No obstante, el artículo 4 de la LRBRL aporta un carácter sustantivo a la clasificación, en cuanto que diferencia desde el punto de vista de las potestades administrativas reconocidas a las entidades locales territoriales y las no territoriales¹²⁶.

2.1.1. Entidades locales territoriales

a) El municipio.

Frente a la concepción naturalística del municipio, según la cual el municipio es una organización administrativa que surge de manera natural y en torno a la cual se ordena y vertebra la vida política de una población concreta, la LRBRL opta por la concepción legal del municipio, de manera que cuestiones

¹²⁵ ALONSO MAS, M.J., «Artículo 3», en DOMINGO ZABALLOS, M.J. (Coord.), *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local*, 3ª edic., Cizur Menor (Navarra): Thomson-Cívitas, 2013, pp. 184-193. Además, el Tribunal Constitucional, en sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, ha dejado sentado el profundo grado de interiorización autonómica que caracteriza a las entidades locales no territoriales. De esta manera, las entidades locales recogidas en el punto segundo del artículo 3 de la LRBRL son aquellas cuya creación y desarrollo quedan en manos de las Comunidades Autónomas, si bien la LRBRL da una serie de criterios y pautas básicas para evitar que la creación de estas otras entidades locales perjudique al principio de autonomía local de municipios y provincias

¹²⁶ REBOLLO PUIG, Manuel, *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2007, Tomo I, p. 143. Señala REBOLLO PUIG que el artículo 4 LRBRL, reconociendo el carácter de administraciones públicas a municipios, provincias e islas, establece que a estas entidades de carácter territorial deberán corresponder las potestades administrativas contenidas en dicho reconocimiento a favor de municipios, provincias e islas, de las potestades administrativas fundamentales, que pueden actuar sobre el conjunto de los administrados. Y de esta manera se les sitúa en una posición superior en el entramado de entidades administrativas, ya que las posiciona como entidades autónomas, que no dependen ni son auxiliares de otros entes superiores, sino que defienden y gestionan por sí mismas los intereses de las colectividades que las integran, siendo, además la personificación administrativa de esas colectividades. Y precisamente para la administración y defensa de esos intereses, la Ley garantiza que, al menos, dispondrán de las armas jurídicas necesarias en forma de potestades administrativas superiores. Sin embargo, las entidades locales no territoriales no ven ese reconocimiento recogido en un instrumento jurídico tan trascendente como la LRBRL. Ello no quiere decir que las comarcas, las mancomunidades o las áreas metropolitanas vayan a carecer de potestades administrativas, sino que ese reconocimiento habrá de hacerse a través de las leyes de las Comunidades Autónomas, que, dicho sea de paso, podrían incluso reconocer el carácter territorial de esas entidades.

esenciales como la creación, modificación o supresión de municipios, la alteración de términos municipales o la propia regulación de su organización vienen determinados por la LRBRL como actos de voluntad del legislador y no derivados de un concepto de municipio como fenómeno pre político de organización de la vida local¹²⁷.

El municipio contiene un carácter bifronte, por el cual, por un lado, se alza como un cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, y, en este sentido, constituye un instrumento fundamental para la profundización del sistema democrático. Por otro lado, esa realidad cohabita con la configuración fundamental del municipio como administración pública de base territorial, carácter que, como se ha visto, queda atribuido por el artículo 3.1 de la LRBRL. Y para ello se les dota a los municipios de personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

Así, el municipio, podría decirse, tiene atribuida una doble función: por un lado, la de ser la entidad administrativa básica dentro de la distribución territorial del poder político y de la administración del Estado, y, por otro lado, el de ser un cauce inmediato de participación ciudadana y contribuir, de esta manera, y mediante la gestión de los intereses propios de la colectividad local, a acercar la toma de decisiones políticas a la sociedad, contribuyendo de este modo a la profundización del principio democrático¹²⁸.

b) La provincia.

La provincia constituye una entidad local territorial, garantizada por la Constitución, que representa a una colectividad local de segundo grado compuesta por la población y los términos municipales de los municipios que la integran. De este modo, la provincia, que ocupa un lugar intermedio en la organización territorial¹²⁹, gestiona el gobierno y la administración de los intereses propios de esa colectividad de la manera y en la medida determinada por el legislador ordinario¹³⁰.

¹²⁷ Sobre el carácter natural del municipio GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, «Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 117, mayo-junio 1961, pp. 321 y ss.

¹²⁸ A este respecto, y entre otros muchos, RIVERO YSERN, José Luis, *Manual de Derecho Local*, 7ª edic., Cizur Menor (Navarra): Civitas- Thomson Reuters, 2014, pp. 114-115.

¹²⁹ Sobre la evolución de los debates constitucionales en torno a la Provincia, GUAITA MARTORELL, Aurelio, «Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1978», en *Revista de Administración Pública*, núm. 94, enero de 1981, pp. 33-52.

¹³⁰ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen, «La Provincia», en FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen (Coord.), *Manual de Derecho Local*, 3ª edic., Madrid: Iustel, 2015, p. 280.

El carácter plural en cuanto a acepciones y fines de la provincia quedó reflejado en la STC 32/1981, de 13 de agosto, que define los siguientes fines de la provincia: circunscripción electoral (arts. 68.2 y 69.2 CE), entidad titular de la iniciativa para la constitución de Comunidades Autónomas (art. 143.1 CE), división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (art. 141.1 CE), y muy precisamente, entidad local (art. 141.1 CE) que goza de autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137) (F.J. 3º).

En tanto que entidad local territorial, tanto la Constitución, en su artículo 141.1, como la LRBRL, en el artículo 31.1, instituyen a la provincia como una entidad con sustantividad propia determinada por la agrupación de municipios. No obstante, su naturaleza jurídica va más allá de ser una entidad instrumental o asistencial que nace de la agrupación de municipios¹³¹, ya que queda consagrada constitucionalmente como entidad local de existencia necesaria, dotada de autonomía, y cuya función adquiere una trascendencia mayor que el ámbito meramente supramunicipal¹³².

De esta manera, en el actual sistema constitucional, la provincia pasa de ser una instancia jerárquicamente superior al municipio a ser una entidad local cuya función como tal se encuadra en prestar apoyo a las entidades municipales. Aunque, como se ha dicho, el papel de la provincia en el sistema institucional no queda ahí, sino que se configura como un engranaje esencial de la organización territorial entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los propios Municipios¹³³.

Respecto de la autonomía provincial, reconocida en el artículo 137 de la Constitución, el Tribunal Constitucional ha definido su alcance a través de la STC 32/1981, de 28 de julio, siguiendo la teoría alemana de la garantía institucional, considerándola como reducto indisponible o núcleo esencial de la organización territorial del Estado, que ha de ser respetado tanto por éste como por el legislador autonómico (STC 213/1988, de 12 de diciembre).

Es al legislador a quien corresponde fijar los contenidos que demarcarán cuales han de ser los intereses propios de la provincia y definir sus competen-

¹³¹ Sobre las funciones de la provincia en el Estado autonómico, *vid.*, ZAFRA VÍCTOR, Manuel, «Relaciones entre municipios y provincias», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 29, junio 2012, pp. 121-123.

¹³² MORELL OCAÑA, Luis, «Las provincias», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edición, Madrid: Iustel, 2011, Tomo II, p. 1570.

¹³³ ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, y PUERTA SEGUIDO, Francisco, «Comentario al Artículo 31», en REBOLLO PUIG, Manuel. (Coord.) e IZQUIERDO CARRASCO, Manuel (Dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2007, Tomo I, pp. 797 y 798.

cias (STC 32/1981, de 13 de agosto). En este sentido, la STC 27/1987, de 27 de febrero, señala que corresponde a la Ley especificar y graduar las competencias provinciales teniendo en cuenta los intereses locales y sin más límite que el núcleo indisponible de la institución provincial. En aplicación de lo anterior, el artículo 31.2 LRBRL determina como fines propios de la provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social y, en concreto, asegurar la prestación integral y adecuada en todo el territorio de los servicios municipales así como procurar la coordinación entre la administración local con la administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Al definir las competencias de la provincia, la LRBRL no delimita el marco material de las mismas, sino que únicamente reconoce funciones encaminadas a buscar la adecuada prestación de las competencias propiamente municipales¹³⁴. A este respecto, puede resaltarse cómo la provincia mantiene en el seno del ámbito local parcelas de la actividad supramunicipal evitando que éstas vayan a parar al ámbito autonómico, y manteniéndolas en un marco administrativo-territorial más idóneo para su prestación como es el provincial. Por ello, en realidad se configuran tres ámbitos territoriales de interés, es decir, tres ámbitos de actuación de los poderes públicos: el estatal, el autonómico y el local¹³⁵. No hay, por lo tanto, un ámbito material de intereses netamente provincial, sino que las competencias que la institución de la provincia tiene reconocidas por el legislador, se accionan sobre el ámbito local, que queda definido en los artículos 25, 26 y 27 de la LRBRL, tras la derogación del anterior artículo 28 por la LRSAL.

No obstante, las funciones que desarrollan las provincias en el sistema local pueden sintetizarse en las funciones generales, dirigidas al fomento y administración de los intereses propiamente provinciales; la de la prestación de servicios de carácter supramunicipal; las de asistencia y cooperación a los muni-

¹³⁴ El artículo 36 LRBRL, especifica que las competencias de las Diputaciones provinciales habrán de ser fijadas por la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, que en todo caso, deberán comprender las competencias referidas en dicho precepto.

Además, el artículo 37 LRBRL prevé la posibilidad de que la Comunidad Autónoma delegue competencias propias a favor de la Diputación provincial, o le encomiende la gestión de servicios propios autonómicos, en cuyo caso la Diputación habrá de actuar con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares de la Comunidad Autónoma. De la misma manera, el Estado podrá, cuando el marco provincial se considere el más idóneo, delegar funciones de mera ejecución a favor de la provincia, previo informe de la Comunidad Autónoma correspondiente.

¹³⁵ ORTEGA ÁLVAREZ, Luis y PUERTA SEGUIDO, Francisco, «Artículo 31», en REBOLLO PUIG, Manuel (Dir.) e IZQUIERDO CARRASCO, Manuel (Coord.) *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, op. cit., Tomo I, p. 799.

cipios integrantes de la provincia; y la función que se deriva de las competencias ejercidas por delegación de otras administraciones públicas¹³⁶.

La institución provincial se ha desarrollado de manera asimétrica, dando lugar a la existencia de una amplia diversidad en cuanto a la organización provincial de las diversas Comunidades Autónomas. Pluralidad que viene determinada, en cuanto a su configuración jurídica, por las diferentes realidades autonómicas que emanan de la Constitución¹³⁷.

Como se analiza más adelante, la LRSAL ha reforzado el papel de la provincia, como entidad local de segundo grado, constitucionalmente garantizada, llamada a desempeñar una función relevante en la cooperación intermunicipal¹³⁸.

c) La Isla

La Constitución reconoce a la isla como ente local necesario de la organización territorial del Estado en el artículo 141.4, al señalar que, en los archipiélagos, las islas tendrán su administración propia en forma de Cabildos o Consejos. De esta manera, esta particularidad histórica de la organización de los archipiélagos queda elevada a rango constitucional. Por su parte, la LRBRL reconoce a las islas el carácter de entidad local territorial, junto con los municipios y las provincias (art. 3)¹³⁹.

¹³⁶ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, Francisco, *La Administración pública en España*, editorial Ariel, Barcelona, 1989, pp. 261-265. En el mismo sentido, PÉREZ PÉREZ, María Luisa, «Las diputaciones provinciales ante las tendencias de reforma del gobierno local en España», en *Democracia y Buen Gobierno. VII Congreso Español de Ciencia política y de la Administración*, Madrid: Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, 2005, p. 195.

¹³⁷ Luis COSCULLUELA MONTANER realiza una síntesis en la cual clasifica las diferentes tipologías de entes provinciales que se dan, por un lado, en las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de autonomía emanan de los artículos 151 y 152 de la Constitución, y, por otro lado, en las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de autonomía emanan del artículo 143 del texto Constitucional, COSCULLUELA MONTANER, Luis, «El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones» en *Anuario de Gobierno Local 2011*, pp. 54 y 55. Por otro lado, sobre la provincia en las Comunidades uniprovinciales, con especial referencia a la Comunidad Foral de Navarra, RAZQUIN LIZARRAGA, Martín M^a, «Artículo 40», en REBOLLO PUIG, Manuel (Coord.) e IZQUIERDO CARRASCO, Manuel (dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, op. cit., pp. 923-935.

¹³⁸ En el debate sobre las fórmulas de articulación de la intermunicipalidad, Manuel ZAFRA VÍCTOR se decanta precisamente por la provincia, por representar «una intermunicipalidad regulada en la constitución, que ofrece la ventaja de no depender de una eventualidad, como el derecho de asociación municipal ni de una ordenación al servicio de la comunidad autónoma» vid. VÍCTOR ZAFRA, Manuel, «La provincia: lo importante no es el nombre, lo importante es la función. Intermunicipalidad en el estado autonómico», en *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 27, marzo 2012, p. 68.

¹³⁹ ENTRENA CUESTA, Rafael, «Artículo 141», en GARRIDO FALLA, Francisco, *Comentarios a la Constitución*, tercera edición, editorial Civitas, Madrid, 2001, p. 2449. También SUAY RINCÓN,

2.1.2. Otras entidades locales no territoriales

a) Las entidades de ámbito inferior al municipio.

Las entidades locales de ámbito inferior al municipal, en la redacción de la LRBRL anterior a la LRSAL, se encontraban reconocidas en el artículo 3.2 a) de la misma. Sin embargo, a LRSAL les despoja del carácter de entidad local, y configura a las entidades menores como entes desconcentrados de los municipios. En este sentido, la anterior regulación de estas entidades en el artículo 45 de la Ley, precepto en el cual encuentran su regulación básica, desaparece con la LRSAL, al haber sido derogado este artículo, que desarrollaba las previsiones esenciales de la regulación de estas entidades locales menores.

Las entidades locales menores se configuraban como entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio, creadas sobre la base de núcleos de población diferenciados, gozando de personalidad jurídica, y adoptando la denominación tradicional en cada Comunidad Autónoma: caseríos, parroquias, barrios, aldeas, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otras denominaciones¹⁴⁰.

Las entidades locales menores se han distinguido por contar con un alto grado de interiorización autonómica, ya que son las Comunidades Autónomas las que deben recogerlas en sus respectivas leyes de régimen local.

Por otro lado, se caracterizan por servir a la descentralización en los municipios que cuentan con varios núcleos de población. Así lo ha reconocido la STC 214/1989, de 21 de diciembre, en su fundamento jurídico 15º. En este sentido, en cuanto que contribuyen a la gestión y administración del municipio, asumen la función de preservar la institución municipal. Por esa razón, aunque son entidades de un alto grado de interiorización autonómica, su desarrollo legislativo, si bien compete a las Comunidades Autónomas, debe atenerse a una serie de criterios básicos que son los recogidos en el artículo 45 de la Ley 7/1985¹⁴¹.

No obstante, como se ha dicho, la LRSAL transforma por completo el carácter de estas entidades locales menores, que pasarán a ser entes desconcentrados del municipio en el que se integran.

José Juan. Y COLOM PASTOR, Bartomeu, «Artículo 41», en REBOLLO PUIG, Manuel (Dir.), e IZQUIERDO CARRASCO, Manuel (Coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, op. cit., Tomo I, pp. 939-994.

¹⁴⁰ A este respecto, vid., PIZARRO NEVADO, Rafael, *Las Entidades de ámbito inferior al Municipio*, Granada: CEMCI, 2002.

¹⁴¹ ALONSO MAS, María José, «Arts. 42 a 45», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel José (Coord.), *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, op. cit., pp. 870-871.

b) Las comarcas.

La comarca, que está reconocida en el artículo 141.3 de la Constitución, es una entidad local dotada de personalidad jurídica propia, cuyo fin es la gestión de una serie de intereses que son comunes a varios municipios agrupados en torno a dicha entidad, entre los cuales pueden existir lazos geográficos, culturales, económicos o sociales¹⁴².

La regulación de la comarca, y del resto de entidades supramunicipales, corresponde principalmente a las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, por lo que son entidades con un fuerte grado de interiorización autonómica¹⁴³.

No obstante, la LRBRL establece en sus artículos 42, 43 y 44 una regulación básica de las comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades¹⁴⁴.

La LRBRL define a las comarcas en su artículo 42.1 como entidades que agrupan varios municipios, cuyas características determinen intereses comunes, que hagan necesaria una gestión propia o demanden la prestación de servicios en el ámbito comarcal o intermunicipal.

En cuanto al procedimiento para la creación de comarcas, el artículo 42.2 de la LRBRL establece que la iniciativa podrá partir de los municipios interesados¹⁴⁵, y necesitará de Ley de la Comunidad Autónoma, tal y como prescribe el artículo 42.3 LRBRL. Como límite, este precepto impone el del respeto a la institución del municipio y a su ámbito competencia. Así, derivado del principio de autonomía local, la creación de comarcas no podrá suponer la pérdida de las

¹⁴² COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters, 2011, p. 257.

¹⁴³ RIVERO YSERN, José Luis, *Manual de Derecho Local*, 7ª edic., Cizur Menor (Navarra): Civitas- Thomson Reuters, 2014, p. 300. Además, el Tribunal Constitucional ha afirmado, en su Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, que las entidades supramunicipales tienen un fuerte grado de interiorización autonómica, pues corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas determinar y fijar las competencias de las entidades locales que instituyan en cuanto a su propia organización territorial, y además, las mismas Comunidades Autónomas son las competentes para determinar la organización y el régimen de funcionamiento de estas entidades, lo cual debe unirse a la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas (F. J. 4º).

¹⁴⁴ BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, «Artículo 42», en REBOLLO PUIG, Manuel e IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, op. cit., Tomo I, p. 999.

¹⁴⁵ Debe tenerse en cuenta que este precepto no es enteramente aplicable en todo el territorio del Estado. Así, se aplica sólo matizadamente en Cataluña, en los términos establecidos en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 7/1985, en virtud de la cual, se faculta a Cataluña a extender el modelo comarcal a todo su territorio, a través de Ley de mayoría absoluta del Parlament, en el caso en que lo dispuesto en el artículo 42.2 impidiera de forma parcial y minoritaria la organización comarcal del conjunto del territorio catalán.

competencias municipales referidas a los servicios del artículo 26 LRBRL, ni privar a los municipios de toda intervención en cada una de las materias de artículo 25.2 del mismo cuerpo legal.

c) Las áreas metropolitanas.

La comarca y el área metropolitana tienen en común que constituyen la agrupación de un conjunto de municipios en un espacio geográfico concreto, para articular una acción de conjunto en torno a intereses comunes, siendo entidades de creación autonómica. Mientras la comarca parece conceptualizarse para dar respuesta a espacios más o menos rurales, el área metropolitana lo hace respecto a las conurbaciones que se han creado alrededor de las grandes ciudades¹⁴⁶.

Partiendo del mismo tratamiento constitucional que las comarcas, las áreas metropolitanas quedan definidas en el artículo 43.2 de la LRBRL como «entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas, entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones económicas y sociales, que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras»¹⁴⁷.

El área metropolitana trata de encontrar una solución a las conurbaciones que se generan en torno a las grandes ciudades, formando un gran continuo urbano que se divide en varios municipios, dando una respuesta de conjunto a problemáticas comunes¹⁴⁸.

En cualquier caso, el área metropolitana es una figura de escasa implantación, ya que este tipo de entidades tan sólo se ha creado en Valencia y Cataluña, tal vez porque su regulación presenta dificultades a la hora de dar solución a la compleja problemática que se da en las grandes conurbaciones, ofreciendo tan sólo respuestas jurídicas parciales al fenómeno metropolitano¹⁴⁹.

d) Las mancomunidades de municipios.

Las mancomunidades de municipios quedan recogidas en el artículo 44 de la LRBRL. Son entidades instrumentales que nacen del derecho de los muni-

¹⁴⁶ SÁNCHEZ BLANCO, Ángel, *Organización Intermunicipal*, Madrid: Iustel, 2006, p. 86.

¹⁴⁷ Véase RIVERO YSERN, José Luis, *Manual de Derecho Local*, op. cit., pp. 318-319.

¹⁴⁸ Sobre las áreas metropolitanas, vid., ORDUÑA PRADA, Enrique, «Las áreas metropolitanas», en CARBONERO GALLARDO, José Miguel (Dir.), *La intermunicipalidad en España*, Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas, 2005, pp. 93-116.

¹⁴⁹ MORELL OCAÑA, Luis «El régimen urbanístico de las grandes ciudades y su zona de influencia», en *Revista de Administración Pública*, núm. 78, 1976, pp. 91-92. También SÁNCHEZ BLANCO, Ángel, *Organización intermunicipal*, Madrid: Iustel, 2006, p. 88.

cipios a asociarse para la prestación en común de determinadas obras o servicios de su competencia¹⁵⁰. Cumplen un papel de apoyo a los municipios, y muy especialmente a los de menor tamaño, ya que permiten la prestación en éstos, de servicios públicos básicos¹⁵¹.

Las mancomunidades de municipios, determinadas por el derecho de asociación de los municipios, parten, en cuanto a su constitución, de la iniciativa de los propios municipios, y responden al principio de la voluntariedad de cada municipio. De la misma manera, no tienen determinado un elenco concreto de fines o competencias, siendo objeto de ser mancomunados cualquier competencia o servicio que corresponda a los municipios.

Esta amplia libertad, que caracteriza a la mancomunidad, ha sido una de las causas de su proliferación en las distintas Comunidades Autónomas, como la figura preeminente de gestión intermunicipal de servicio en la estructura de la planta local española, para aprovechar las economías de escala, en situaciones de atomización de municipios con poblaciones dispersas, y para una mayor eficiencia en la prestación de obras y servicios¹⁵². No obstante, y por el contrario, esa amplia libertad ha sido determinante para añadir una mayor complejidad a la planta local, a través de la existencia un alto número de mancomunidades.

2.2. La estructura de la planta local. La distribución de la población en las diferentes tipologías de Entidades Locales con especial consideración del municipio

2.2.1. El número de entidades locales según tipos y su distribución por Comunidades Autónomas

En la siguiente tabla se representa el número de entidades locales existentes en cada Comunidad Autónoma, según tipos de entidades locales.

Esta representación nos permite conocer la implantación real de cada una de las diferentes tipologías de entidades locales, así como la estructuración más básica de la planta local en cada una de las Comunidades Autónomas.

¹⁵⁰ MERINO ESTRADA, Valentín, «Las Mancomunidades de Municipios», en CARBONERO GALLARDO, José María, *La intermunicipalidad en España*, op. cit., p. 117.

¹⁵¹ CANDELA TALAVERO, José Enrique, «Asociacionismo municipal: especial referencia a las mancomunidades de municipios», en *Revista de Estudios Locales*, núm. 151, 2012, p. 57.

¹⁵² VAQUER CABALLERÍA, Marcos, «Gobiernos locales intermedios y prestación de servicios públicos locales», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 29, junio 2012, p. 144.

Número de entidades locales por tipologías¹⁵³

CCAA	Provincias	Municipios	EATIM	Comarcas	Áreas metropolitanas	Mancomunidades
Andalucía	8	775	45	0	0	85
Aragón	3	731	43	32	0	42
Asturias	1	78	39	0	0	19
Illes Balears	1 (Islas: 4)	67	1	0	0	7
Canarias	2 (Islas: 7)	88	0	0	0	15
Cantabria	1	102	524	0	0	22
Castilla y León	9	2248	2224	1	0	245
Castilla la Mancha	5	919	42	0	0	133
Cataluña	4	947	65	41	1	79
Extremadura	2	388	21	0	0	63
Galicia	4	314	9	0	0	38
Madrid	1	179	2	0	0	54
Murcia	1	45	0	0	0	8
Navarra	1	272	347	0	0	61
País Vasco	3	251	341	7	0	37
La Rioja	1	174	4	0	0	29
Comunitat Valenciana	3	542	7	0	2	63
Ceuta	-	1	-	-	-	-
Melilla	-	1	-	-	-	-
TOTAL	50	8.122	3.714	81	3	1.000

Si observamos los datos globales del total de España, llama la atención el elevado número de municipios, 8.122, agrupados en 50 provincias.

Además, existen en todo el Estado 3.714 entidades locales inferiores al municipio. En cuanto a las entidades para la gestión de intereses de carácter intermunicipal, en estas prevalece la mancomunidad, con un total de 1.000 mancomunidades en toda España, como forma de poner en común servicios entre varios municipios.

Por su parte, las comarcas, alcanzan un número de 81, por lo que son un tipo de entidad local apenas desarrollada en la realidad de nuestra administración local. Por último, llama la atención el exiguo desarrollo del área metropolitana,

¹⁵³ Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Registro de Entidades Locales, Ministerio de Hacienda y Administración Públicas.

existiendo tan solo tres entidades de esta naturaleza, circunscritas a dos casos: Barcelona, donde existe un área metropolitana y Valencia, conurbación que ha organizado algunos de sus servicios en torno a dos áreas metropolitanas.

2.2.2. La tipología de municipios: su tamaño según la población y el porcentaje de habitantes que reside en cada tipo de municipio

Centrándonos en la entidad local básica, a continuación se ofrece una descripción del tipo de municipios que existe en España. Así, en primer lugar, se muestra el número de municipios que existe en cada Comunidad Autónoma según el número de habitantes que residen en el mismo. En segundo lugar, se identifica el porcentaje de habitantes que reside en cada una de las distintas tipologías de municipios. De esta manera, podemos conocer qué tipo de municipios proliferan en cada Comunidad Autónoma y cuál es la trascendencia de cada uno de ellos en virtud de la población que los habita.

Número de municipios por estratos de población según comunidades autónomas¹⁵⁴

CC.AA.	Menores de 5.000	De 5.001 a 20.000	Menores de 20.000	De 20.001 a 50.000	De 50.001 a 100.000	De 100.001 a 500.000	Más de 500.001	TOTAL
Andalucía	510	180	690	52	17	10	2	771
Aragón	706	21	727	2	1		1	731
Asturias	47	24	71	3	2	2	0	78
Illes Balears	27	28	55	10	1	1	0	67
Canarias	24	36	60	20	4	4	0	88
Cantabria	82	15	97	3	1	1	0	102
Castilla y León	2.190	43	2.233	6	5	4	0	2.248
Castilla la Mancha	842	62	904	8	6	1	0	919
Cataluña	737	147	884	40	13	9	1	947
Extremadura	347	31	378	4	2	1	0	385

¹⁵⁴ Es preciso aclarar que los tramos de población que se han utilizado son los mismos que los recogidos y relacionados por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en diversos estudios que ha realizado sobre la tipología de entidades locales. En concreto, las Tablas núms. 2 y 3 se basan en el siguiente estudio elaborado por la Subdirección General de Cooperación Local, de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y los Entes Locales. [http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/politica_local/coop_econom_local_estado_fondos_europeos/informacion_socieconomica_local/eiel/Base-de-datos/N--de-Municipios--N-cleos--Poblaci-n--Superficie--Padr-n-2012-/N%C2%BA%20de%20Municipios,%20N%C3%BAcleos,%20Poblaci%C3%B3n,%20Superficie%20\(Padr%C3%B3n%202012\).pdf](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/politica_local/coop_econom_local_estado_fondos_europeos/informacion_socieconomica_local/eiel/Base-de-datos/N--de-Municipios--N-cleos--Poblaci-n--Superficie--Padr-n-2012-/N%C2%BA%20de%20Municipios,%20N%C3%BAcleos,%20Poblaci%C3%B3n,%20Superficie%20(Padr%C3%B3n%202012).pdf)

CC.AA.	Menores de 5.000	De 5.001 a 20.000	Menores de 20.000	De 20.001 a 50.000	De 50.001 a 100.000	De 100.001 a 500.000	Más de 500.001	TOTAL
Galicia	202	91	293	15	4	3	0	315
Madrid	99	47	146	13	10	9	1	179
Murcia	9	19	28	13	2	2	0	45
Navarra	250	19	269	2	0	1	0	272
La Rioja	165	7	172	1	0	1	0	174
Comunitat Valenciana	383	94	477	50	10	4	1	542
País Vasco	182	51	233	12	2	4	0	251
Ceuta	0	0	0	0	1	0	0	1
Melilla	0	0	0	0	1	0	0	1
TOTAL	6.802	915	7.714	254	82	57	6	8.116
TOTAL (%)	83,81%	11,27%	95,08%	3,13%	1,01%	0,70%	0,07%	100%

Esta segunda tabla permite acercarnos a la realidad de la tipología de municipios, según el tamaño de éstos, en relación con su número de habitantes.

La conclusión que se obtiene al observar los datos marca claramente que en España prolifera de manera rotunda el pequeño municipio. De un total de 8.116 municipios¹⁵⁵, la inmensa mayoría, 7.714, que representan un 95,08% de los municipios españoles, son inferiores a 20.000 habitantes, y de estos, 6.802, es decir, el 83% del total de municipios son, a su vez municipios con una población inferior a 5.000 habitantes, mientras que 915 tienen entre 5.001 y 20.000 habitantes.

A partir de ahí los municipios de mayor tamaño son muy escasos en número. Así, tan sólo existen 254 municipios entre 20.001 y 50.000 habitantes.

Entre 50.001 y 100.000 hay un total de 82 municipios, es decir, el 1% del total estatal.

Los municipios entre 100.001 y 500.000 habitantes tan sólo representan al 0,7% del total.

Únicamente cuatro municipios tienen un número de habitantes entre 500.001 y 1.000.000, y aquellos mayores de un 1.000.000 de habitantes tan sólo son dos: Madrid y Barcelona, es decir, un 0,02% de los municipios españoles.

¹⁵⁵ Nótese que la cifra total es diferente a la resultante de la tabla anterior. La razón es que las dos tablas están basadas en datos del Registro de Entidades Locales, en este segundo caso, y del Ministerio de Administraciones Públicas, en el caso de la tabla anterior. Además se trata de datos referentes a diferentes años.

Número de habitantes según el tamaño de los municipios

Comunidad Autónoma	<5.000 hab. (%)	5.001 a 20.000 hab. (%)	< 20.000 hab. (%)	20.001 a 50.000 hab. (%)	50.001 a 100.000 hab. (%)	100.001 a 500.000 hab. (%)	Más de 500.001 hab. (%)	TOTAL hab. (%)
Andalucía	924.921 10,95%	1.800.860 21,31%	2.725.781 32,26%	1.449.103 17,15%	1.258.681 14,90%	1.746.632 20,67%	1.269.788 15,03%	8.449.985 100,00%
Aragón	335.819 24,89%	224.713 16,65%	560.532 41,54%	57.015 4,23%	52.296 3,88%	0	679.624 50,36%	1.349.467 100,00%
Asturias	76.405 7,09%	252.895 23,47%	329.300 30,57%	109.018 10,12%	135.336 12,56%	503.706 46,75%	0	1.077.360 100,00%
Illes Balears	57.538 5,14%	270.262 24,14%	327.800 29,28%	332.877 29,74%	51.114 4,57%	407.648 36,42%	0	1.119.439 100,00%
Canarias	67.078 3,17%	365.871 17,27%	432.949 20,44%	584.363 27,59%	257.247 12,14%	843.785 39,83%	0	2.118.344 100,00%
Cantabria	131.386 22,12%	141.386 23,81%	272.772 45,93%	87.327 14,70%	55.297 9,31%	178.465 30,05%	0	593.861 100,00%
Castilla y León	892.316 35,05%	361.962 14,22%	1.254.278 49,26%	187.797 7,38%	328.868 12,92%	775.135 30,44%	0	2.546.078 100,00%
Castilla la Mancha	687.092 32,38%	575.554 27,12%	1.262.646 59,51%	245.243 11,56%	441.527 20,81%	172.472 8,13%	0	2.121.888 100,00%
Cataluña	789.436 10,43%	1.455.451 19,22%	2.244.887 29,65%	1.246.008 16,46%	931.744 12,31%	1.527.326 20,17%	1.620.943 21,41%	7.570.908 100,00%
Extremadura	404.015 36,46%	259.198 23,39%	663.213 59,85%	138.815 12,53%	153.832 13,88%	152.270 13,74%	0	1.108.130 100,00%
Galicia	463.728 16,67%	886.992 31,89%	1.350.720 48,56%	430.871 15,49%	348.809 12,54%	651.098 23,41%	0	2.781.498 100,00%
Madrid	146.223 2,25%	464.355 7,15%	610.578 9,40%	420.249 6,47%	737.827 11,35%	1.496.379 23,03%	3.233.527 49,76%	6.498.560 100,00%
Murcia	18.927 1,28%	239.662 16,25%	258.589 17,54%	397.604 26,97%	160.247 10,87%	658.009 44,63%	0	1.474.449 100,00%
Navarra	206.996 32,11%	183.164 28,42%	390.160 60,53%	56.802 8,81%	0	197.604 30,66%	0	644.566 100,00%
La Rioja	78.045 24,12%	67.265 20,79%	145.310 44,90%	24.897 7,69%	0	153.402 47,40%	0	323.609 100,00%
Comunitat Valenciana	471.975 9,20%	929.852 18,13%	1.401.827 27,33%	1.403.308 27,36%	677.914 13,22%	849.189 16,56%	797.028 15,54%	5.129.266 100,00%
País Vasco	234.518 10,69%	546.922 24,94%	781.440 35,63%	389.895 17,78%	141.128 6,44%	880.630 40,15%	0	2.193.093 100,00%
Ceuta	-	-	-	-	84.018 100,00%	-	-	84.018 100,00%
Melilla	-	-	-	-	80.802 100,00%	-	-	80.802 100,00%
TOTAL	5.986.418 12,67%	9.026.364 19,10%	15.012.782 31,76%	7.561.192 16,00%	5.896.687 12,48%	11.193.750 23,68%	7.600.910 16,08%	47.265.321 100,00%

En la tabla anterior, se ha representado la distribución de la población española, según el tamaño de los municipios, es decir, qué porcentaje de ciudadanos residen en cada tipología de municipio, según su tamaño.

De nuevo vemos cómo el mayor porcentaje de la población, un 31,76% reside en municipios menores de 20.000 habitantes, de los cuales el 12,67% lo hace en municipios menores de 5.000 habitantes y el 19,10 en municipios entre 5.001 y 20.000 habitantes.

El siguiente tipo de municipio que acoge a mayor porcentaje de la población, es el de los municipios entre 50.000 y 100.001 habitantes, con un 23,68% de la población.

Le siguen los municipios de entre 20.001 y 50.000 habitantes, en los cuales reside el 16% de los ciudadanos.

Por su parte, un 12,48% de la población reside en municipios entre 50.001 y 100.000 habitantes.

Los dos municipios con una población superior al millón de habitantes acogen al 10,27% de la ciudadanía, mientras que la tipología de municipio donde menor porcentaje de la población habita es aquel que cuenta con entre 500.001 y 1.000.000 de habitantes.

Si bien la totalidad de la población se reparte de manera más equitativa entre los distintos tipos de municipios, de nuevo destaca la proliferación de los municipios pequeños, es decir, aquellos menores de 20.000 habitantes.

2.2.3. El tamaño medio del municipio según el número de habitantes

En la siguiente tabla se representa el tamaño medio del municipio en relación con el número de habitantes de cada Comunidad Autónoma. Este dato permite conocer cual es, en términos generales, la tipología de municipio según su distribución por Comunidades Autónomas, y, de esta manera, identificar el grado de minifundismo existente en cada una de ellas.

No obstante, debe tenerse en cuenta la influencia que la población de las grandes ciudades tiene en el resultado, al calcular el número medio de habitantes por municipios, especialmente en la Comunidad de Madrid, y en Cataluña.

Tamaño medio de los municipios, según la población¹⁵⁶

Comunidad Autónoma	Municipios	Población	Tamaño medio
Ceuta	1	84.963	84.963 hab./mun.
Melilla	1	84.509	84.509 hab./mun.
Madrid	179	6.454.440	36.058 hab./mun.
Murcia	45	1.466.818	32.596 hab./mun.
Canarias	88	2.104.815	23.918 hab./mun.
Illes Balears	67	1.103.442	16.469 hab./mun.
Asturias	78	1.061.756	13.612 hab./mun.
Andalucía	775	8.402.305	10.842 hab./mun.
Comunitat Valenciana	542	5.004.844	9.234 hab./mun.
Galicia	314	2.748.695	8.754 hab./mun.
País Vasco	251	2.188.985	8.721 hab./mun.
Cataluña	947	7.518.903	7.940 hab./mun.
Cantabria	102	588.656	5.771 hab./mun.
TOTAL ESTATAL	8.122	46.771.341	5.758 hab./mun.
Extremadura	388	1.099.632	2.834 hab./mun.
Navarra	272	640.790	2.356 hab./mun.
Castilla la Mancha	919	2.078.611	2.262 hab./mun.
La Rioja	174	319.002	1.833 hab./mun.
Aragón	731	1.325.385	1.813 hab./mun.
Castilla y León	2.248	2.494.790	1.109 hab./mun.

Como se ha señalado, la anterior tabla hace referencia al tamaño medio del municipio en virtud del número de habitantes. De este modo, se observa que el municipio medio en España cuenta con una media de 5.758,59 habitantes. Por encima de la media, se encuentran, además de Ceuta y Melilla, en primer lugar, la Comunidad de Madrid, con 36.058,32 habitantes por municipio, seguida de Murcia, 32.595,95 habitantes; las Islas Canarias, con 23.918,35 habitantes por municipio; Illes Balears, con un municipio medio de 16.469,28 habitantes; Asturias, que alcanza una media de 13.612,25 habitantes por municipio; Andalucía, que cuenta con un municipio medio de 10.841,68 habitantes; la Comunidad Valenciana, con un municipio por cada 9.234,02 habitantes; Galicia, que tiene una media de 8.753,80 habitantes por municipio, País Vasco, 8.721,05 habitantes

¹⁵⁶ Elaboración propia a partir de datos del Registro de Entidades Locales y de la Subdirección General de Cooperación Local, de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y los Entes Locales, tomando como referencia los datos de población a fecha 1 de enero de 2014, según el R.D. Real Decreto 1007/2014, de 5 de diciembre, obtenidas de la página web del Instituto Nacional de Estadística.

por municipio y Cataluña, que cuenta con 7.939,70 habitantes por municipio, así como Cantabria, con 5.771,13 habitantes por municipio.

Por debajo de la media del Estado se encuentran las Comunidades Autónomas de Extremadura, que suma 2.834,10 habitantes por cada municipio; la Comunidad Foral de Navarra, que ostenta un municipio medio de 2.355,84 habitantes; Castilla la Mancha, con 2.261,81 vecinos por cada municipio; La Rioja, con un total de 1.833,34 habitantes por municipio; Aragón, que alcanza una media de 1.813,11 habitantes por municipio, y en último lugar Castilla León, que cuenta con un municipio medio menos poblado, con un total de 1.109,78 habitantes.

2.3. El minifundismo local y sus afecciones al ejercicio de la autonomía local y a la gestión de los servicios locales

2.3.1. Principales características de la planta local española

De los datos anteriormente expuestos se desprende una serie de características que definen, en términos generales, cómo es la planta local española.

En primer lugar, destaca la complejidad de la estructura de la administración local. Complejidad que se fundamenta, por un lado, en una amplia diversidad de entidades locales, que a su vez tienen una implantación asimétrica en las diferentes Comunidades Autónomas. Y, asimismo, porque dentro de cada uno de los tipos de entidad local, se da una diversidad fundamentalmente en cuanto a su tamaño, lo que hace que existan realidades y necesidades diferentes en el seno de un mismo tipo de entidad local. El ejemplo paradigmático de esto último se da precisamente en el municipio. Pese a constituir un mismo tipo de entidad local, no responden a las mismas características ni tienen las mismas necesidades¹⁵⁷.

La segunda característica es la del minifundismo municipal. La tipología de municipio que más abunda en el conjunto del Estado es la del pequeño municipio, entendiendo por tal aquellos con una población menor a 20.000 habitantes. En concreto, éstos representan al 95% del total de municipios, en los cuales reside el 31% de la población española. Particularmente, abundan los municipios de menos de 5.000 habitantes, que constituyen el 83% de total de municipios españoles, residiendo en los mismos el 12% de la población, es decir, casi 6.000.000 de personas. Este tipo de municipios proliferan en las Comunidades Autónomas de la mitad norte peninsular. Los anteriores datos resultan signifi-

¹⁵⁷ Valga como ejemplo la diferencia que se da entre municipios como Madrid y Orisoain (pequeño municipio de la Zona Media de Navarra), que apenas alcanza los 90 habitantes.

cativos si se tiene en cuenta el doble régimen que establece la LRSAL, para los municipios de más de 20.000 por un lado, y para los de menos de 20.000 por otro, como más adelante se analiza.

En tercer lugar, podemos hablar de una atomización de entidades locales. Ejemplo de ello son las entidades locales de ámbito inferior al municipio, éstas abundan en las Comunidades Autónomas del norte del Estado¹⁵⁸. A través de concejos, parroquias, pedanías y otras entidades inframunicipales, se da respuesta al problema de los denominados municipios compuestos por varios núcleos de población, generalmente de escasa población, a los cuales se les permite la gestión de determinadas cuestiones íntimamente ligadas a las formas de vida rural y al patrimonio de la entidad. Por el contrario, en las Comunidades Autónomas del centro y del sur destacan municipios con núcleos de población compactos, con mayor número de habitantes, fundamentalmente en el sur.

En cuarto lugar, y respecto a las entidades de ámbito superior al municipal, destaca entre todas la figura de la mancomunidad de municipios. Sin duda ha sido la fórmula que más ha abundado como solución a las dificultades de la gestión de determinadas materias por parte de los municipios¹⁵⁹. En ello ha sido característica la nota de la voluntariedad a la hora de la creación y la adscripción de un municipio a una determinada mancomunidad. Sin embargo, el elevado número de mancomunidades existente y la posibilidad de que un mismo municipio pueda pertenecer a varias de ellas, ha hecho aún más complejo el ya de por sí enmarañado mapa local español.

Frente a esto, entidades como la comarca apenas han tenido implantación. Únicamente han sido instauradas en territorios donde existían precedentes históricos y características sociales favorables para su creación, que, por lo general, se ha producido después de importantes procesos de estudio técnico multidisciplinar y reflexión social y política compartida. Así ha sucedido en Cataluña y en Aragón y, en parte, en la Comarca de El Bierzo (León). También se han implantado entidades que, si bien en algunos aspectos pueden resultar similares a las comarcas, no lo son en su naturaleza ni en sus funciones, como es el caso de Araba (País Vasco) y las cuadrillas. Por su parte, destaca el escaso éxito de una entidad como el área metropolitana.

En quinto lugar, podemos concluir que la planta local española responde a las características del modelo francés-napoleónico de administración local,

¹⁵⁸ LOPEZ RAMÓN, Fernando, «Políticas ante la fragmentación del mapa municipal», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n 313-314, mayo-diciembre 2010, p. 71.

¹⁵⁹ RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel, «Estructura Institucional y organización local en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes», en *Política y Sociedad*, Vol. 47, núm. 3, pp. 71-72.

con un gran número de municipios, entre los que proliferan los municipios de escasa población. Estos presentan una insuficiencia de capacidad para la gestión de sus propios intereses, que ha obligado a los municipios a asociarse mediante entidades locales de intermunicipalidad, entre las que proliferan, ampliamente, aquellas de carácter voluntario, como es el caso de las mancomunidades de municipios. Y finalmente con una gran complejidad tanto por el tipo de entidades locales, como por las diferentes tipologías de cada una de ellas, como por la diversidad de estructuras locales existentes. Más que de una planta local, podría hablarse de 17 plantas locales que comprenden algunas características básicas comunes.

Es decir, minifundismo, intermunicipalidad en base a la voluntariedad, atomización y complejidad son las notas que definen la planta del gobierno local en España.

2.3.2. Los problemas derivados de la atomización y del inframunicipalismo de la planta local española

La crítica al elevado número de municipios y a la problemática derivada de esta realidad, se ha convertido casi en un lugar común entre la doctrina.

En este sentido se ha manifestado, entre otros muchos, T. R. FERNANDEZ, quien en su día reivindicó «que se elimine la farsa de 8.500 administraciones que sólo sirven para alimentar el mito de la incapacidad de los entes locales»¹⁶⁰.

Más recientemente SOSA WAGNER, en expresión ciertamente gráfica definió a la realidad local española como «municipios que no conservan de tales nada más que el nombre, convertidos [...] en fantasmas de administraciones, sin población, sin servicios, sin recursos». Incluso señaló a muchos de los ayuntamientos de menor tamaño como «espectros incapaces de proyectar sombra alguna de consistencia»¹⁶¹.

Y en el mismo sentido, PARADA, se ha referido a un mapa local que define de anacrónico, formado por «miles de municipios fantasmales», fruto de un «accidente catastrófico debido al talento demagógico de Mirabeau»¹⁶².

¹⁶⁰ FERNANDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Entre el derecho y la política*, Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1987, pp. 122-124.

¹⁶¹ SOSA WAGNER, Francisco, «Prólogo para españoles», en VANDELLI, Luciano, *Trastornos de las instituciones políticas*, Madrid: Trota-Fundación Alfonso Martín Escudero, 2007, p. 26.

¹⁶² PARADA VAZQUEZ, José Ramón, *La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal*, Madrid: Thomson-Cívitas, 2007, p. 36 y ss. y 85 y ss.

Más allá de las expresivas aseveraciones de algunos de los exponentes principales de la doctrina mayoritaria, lo cierto es que la estructura local española está aquejada por un marcado infra municipalismo, con un mapa local atomizado, y plagado de municipios de escasa población, y por lo tanto, caracterizado por el minifundismo local. A este respecto, PAREJO ALFONSO ha dejado sentada la necesidad de fijar un umbral mínimo de población para acometer un proceso, a escala autonómica, de reordenación de términos municipales¹⁶³. Además, la estructura local es heterogénea, ya que existen tipologías muy diversas de municipios, a pesar de que las soluciones organizativas previstas en la LR-BRL tienden a la uniformidad. A lo que hay que añadir que el mapa local tiene una gran complejidad, debida a la proliferación de entidades supramunicipales llamadas a prestar los servicios que los municipios, debido a su escasa entidad poblacional, no son capaces de prestar por sí solos.

Esta realidad genera consecuencias directas sobre el desarrollo de la administración local, que a continuación se enuncian con carácter general.

En primer lugar, el inframunicipalismo impide un desarrollo efectivo y cierto del principio constitucional de la autonomía local. De los más de 8.000 municipios que existen en España, la mayoría carece del tamaño suficiente para poder prestar por sí mismos los servicios y, en este sentido, se producen importantes dificultades para que estos municipios sean realmente entes dotados de un autogobierno efectivo¹⁶⁴.

Además, el minifundismo municipal genera ineficacia e ineficiencia en la prestación de servicios públicos, lo que trae como consecuencia la despoblación y la desestructuración de las zonas rurales¹⁶⁵. De este modo, las dimensiones de un ayuntamiento afectan a su capacidad para cumplir las exigencias necesarias para la gestión de sus intereses, y, el hecho de que no puedan contar con el personal cualificado necesario, impide que puedan ofrecer el mismo nivel de seguridad jurídica que los ayuntamientos de dimensiones superiores¹⁶⁶.

¹⁶³ PAREJO ALFONSO, Luciano, «Breve reflexión sobre la administración local hoy» expuesta con motivo de la presentación de la 3ª edición del *Tratado de Derecho Municipal*, del profesor MUÑOZ MACHADO. Documento electrónico disponible en <http://www.aepda.es/AEPDAPublicaciones-180-BREVE-REFLEXION-SOBRE-LA-ADMINISTRACION-LOCAL-HOY.aspx>.

¹⁶⁴ ARENILLA SÁEZ, Manuel, «El pequeño municipio: núcleo democrático vs. prestación de servicios», en JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, HEINELT, Hubert, VELASCO CABALLERO, Francisco *et al.*, *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonomico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, junio de 2012, p. 161.

¹⁶⁵ ARENILLA SÁEZ, Manuel, «El pequeño municipio: núcleo democrático vs. Prestación de servicios», *op. cit.*, p. 179.

¹⁶⁶ LLUCIÀ I SABARICH, Isidre, «¿Es necesario reformar el mapa territorial municipal? La solución: áreas básicas administrativas», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 26, junio de 2011, p. 109.

Así, tal y como ha señalado PAREJO ALFONSO, el minifundismo de la planta local y la incapacidad que genera a gran parte de las entidades locales existentes para desarrollar las tareas que son exigibles a toda administración pública, es uno de los principales problemas a los que se enfrenta el ámbito local de gobierno¹⁶⁷.

Esto repercute sobre la debida estructuración del territorio de una manera equilibrada e igualitaria, ya que el tamaño del municipio influye en la calidad y en la cantidad de los servicios públicos prestados. El minifundismo genera una insuficiencia de las estructuras locales para poder garantizar un nivel de vida similar, según la tipología de municipio en la que se resida¹⁶⁸. De esta manera, la existencia de importantes diferencias entre los servicios prestados por los pequeños municipios y los grandes núcleos de población, causa un desequilibrio territorial que afecta directamente al ejercicio efectivo del principio de igualdad de oportunidades.

A lo anterior hay que añadir la nota de uniformismo caracterizador del régimen local. La LRBRL únicamente comprende tres elementos que pretenden dar respuesta a la heterogeneidad de las diversas realidades existentes entre los municipios, como son, la dispensa de prestación de los servicios mínimos obligatorios para los municipios de menor tamaño, el establecimiento de distintos servicios mínimos obligatorios en virtud de la población y el régimen de grandes ciudades introducido por la Ley 57/2003, de modernización del régimen local. Más allá de esas tres notas, la solución organizativa, competencial y de servicios es uniforme para todos los municipios, con independencia de su tamaño. Cuestión que explica muy gráficamente REBOLLO PUIG cuando resalta que «es como si hiciéramos un traje grande y fastuoso para todos, critiquemos la existencia de personas menuditas y rústicas a las que les quede mal y los condenemos a la desnudez o a compartirlo con otros hasta conseguir que rellene esa indumentaria. Lo que hay que hacer es distintos trajes y ayudar a todos –a los que son municipios y, aunque pequeños, merecen seguir siéndolo– a llevarlos con dignidad»¹⁶⁹. El uniformismo con el que la LRBRL ha respondido tradicionalmente a esta realidad, no ha mejorado la situación sino que, al contrario, ha dificultado aún más la situación de los municipios más pequeños.

¹⁶⁷ PAREJO ALFONSO, Luciano, «Apuntes para el debate sobre la planta y la articulación interna de la Administración Local», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 29, junio, 2012, pp. 15-16.

¹⁶⁸ LÓPEZ RAMÓN, Fernando, «Por la reforma del mapa municipal», en *Revista Española de Derecho Administrativo. Civitas*, núm. 167, octubre-diciembre 2014, p. 14.

¹⁶⁹ REBOLLO PUIG, Manuel, «La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes», en *REALA*, núm. 308, septiembre-diciembre, 2008, p. 181.

Por lo tanto, la planta del gobierno local español está afectada por las notas del inframunicipalismo, y por un acusado minifundismo local. Por otro lado, la estructura local es diversa y heterogénea, compleja, con un gran número de tipologías de entidades locales.

Como consecuencia de esta realidad, existen dificultades para el desarrollo efectivo del principio de la autonomía local, ya que, en la mayor parte de los municipios hay importantes limitaciones para que éstos estén dotados de un autogobierno efectivo¹⁷⁰.

Además, la ineficacia e ineficiencia en la prestación de servicios públicos que generan la atomización y el minifundismo, conlleva a la despoblación y la desestructuración de las zonas rurales¹⁷¹. Lo cual supone un problema desde el punto de vista de la estructuración territorial y del principio de igualdad de oportunidades que influye en la calidad y en la cantidad de los servicios públicos prestados.

2.4. El sistema de competencias municipales en España tras la LRSAL

2.4.1. La regulación legal de las competencias municipales en la LRSAL¹⁷²

La regulación legal de las competencias municipales ha sufrido notables cambios¹⁷³ como consecuencia de la LRSAL, que modifica los preceptos de la LRBRL relacionados con ésta materia. En primer lugar, se reforma el artículo 7 LRBRL que delimita los tipos de competencias municipales entre competencias propias y competencias atribuidas por delegación¹⁷⁴. La LRSAL define las competencias propias como aquéllas que la Ley determine, y que deben ser ejercidas autónomamente por las entidades locales, bajo su propia responsabilidad,

¹⁷⁰ ARENILLA SÁEZ, Manuel, «El pequeño municipio: núcleo democrático vs. prestación de servicios», en JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, HEINELT, Hubert, VELASCO CABALLERO, Francisco, *et al.*, *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonomico*, *op. cit.*, p. 161.

¹⁷¹ ARENILLA SÁEZ, Manuel, «El pequeño municipio: núcleo democrático vs. Prestación de servicios», *op. cit.*, p. 179.

¹⁷² ALONSO MAS, María José, «El nuevo régimen de las competencias municipales», en DOMINGO ZABALLOS, M.J. (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, *op. cit.*, pp. 153-186.

¹⁷³ ARENILLA SÁEZ, Manuel, «El nuevo sistema de competencias locales», en SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013, pp. 34-45.

¹⁷⁴ VELASCO CABALLERO, Francisco, «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Anuario de Derecho Municipal 2012*, Madrid, 2013, pp. 23-60.

y atendiendo a la debida coordinación con el resto de administraciones públicas. Las competencias atribuidas por delegación son aquellas que el Estado o las Comunidades autónomas deleguen, de entre sus propias competencias, en favor de los municipios.

La LRSAL, si bien sigue el mismo sistema de atribución de competencias que la anterior redacción de la LRBRL, le da un nuevo sentido ya que, de alguna manera, establece una jerarquía entre los distintos tipos de competencias a la hora de asignar recursos financieros¹⁷⁵.

Además, el nuevo artículo 7 prevé que las entidades locales puedan ejercer competencias distintas a las propias y a las atribuidas por delegación, exclusivamente en los casos en que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal en su conjunto, y esa misma competencia no esté siendo ejercida ya por otra administración pública, para lo cual se establece con carácter preceptivo y vinculante el informe sobre duplicidades a elaborar por parte de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera.

La LRSAL limita la cláusula general de competencia de los municipios, y su capacidad de intervención en cuantos asuntos le atañen al interés de la colectividad local, que a partir de la nueva Ley de racionalización quedará supeditado a no poner en riesgo la sostenibilidad financiera y a la inexistencia de duplicidades, según se determine en el correspondiente informe.

A. Las competencias propias en la LRSAL

En relación con las competencias propias de los municipios, la LRSAL modifica el artículo 25, empezando por su primer apartado. Si bien la redacción anterior, recogía una cláusula general de competencia en favor de los municipios, a los cuales se les reconocía, en el ámbito de sus competencias, el derecho de promover toda clase de actividades y de «prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal», la nueva redacción delimita este enunciado general, refiriéndose a la potestad de los municipios de promover «actividades» y de prestar «los servicios» de cara a contribuir a la satisfacción el interés de la comunidad local, pero en los términos establecidos en el propio artículo 25, y circunscribiéndose a los principios fijados en el artículo 7 a los que antes se ha hecho referencia¹⁷⁶.

¹⁷⁵ VÁZQUEZ PITA, José María, «Las competencias de los municipios y de las diputaciones provinciales», en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y SARMIENTO ACOSTA, Manuel, *Comentarios a la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Granada: Comares, 2014, p. 43.

¹⁷⁶ MEDINA GUERRERO, Manuel, *La reforma del régimen local*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, pp. 52-53.

A continuación, siguiendo la técnica legislativa del precepto que modifica, el nuevo artículo 25 establece una lista de materias en las cuales el municipio ejercerá competencias propias, en los términos que el legislador estatal y autonómico determinen. En comparación con el elenco de materias de la anterior redacción del artículo 25.2 LRBRL, se reduce la esfera de materias sobre las cuales el legislador sectorial deberá reconocer competencias a los municipios¹⁷⁷.

En la nueva redacción del artículo 25 LRBRL desaparecen materias que han formado parte de la vida municipal como la participación en la gestión de la atención primaria de la salud¹⁷⁸; la competencia sobre cementerios y servicios funerarios, la cual, mediante una interpretación extensiva podría entenderse comprendida en el ámbito de la salubridad pública; la participación municipal en la programación de la enseñanza y la cooperación con la administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, así como la intervención del municipio en sus órganos de gestión y su participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria; la defensa de los consumidores y usuarios; y las actividades e instalaciones culturales y deportivas u ocupación del tiempo libre. Así, la disposición adicional decimoquinta de la LRSAL prevé la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la educación que hasta ahora hubieran correspondido a los municipios. Asimismo, la disposición transitoria tercera de la Ley, establece que las Comunidades Autónomas asumirán, de forma progresiva, las competencias que, en materia de salud, hubieran correspondido a los municipios¹⁷⁹.

Del mismo modo, se limitan de manera determinante ámbitos materiales fundamentales en la vida municipal como la seguridad en lugares públicos, el

¹⁷⁷ SOUVIRÓN MORENILLA, José María, «Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 84-88.

¹⁷⁸ Sobre la reducción de las competencias municipales, especialmente en lo que se refiere a la asistencia social y a la atención primaria en salud, *vid.* VELASCO CABALLERO, Francisco, «La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local», en, DOMINGO ZABALLOS, Manuel Jesús (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, *op. cit.*, pp. 56-69. No obstante, SANTAMARÍA PASTOR considera que se mantiene intacto el cuadro de competencias «con una cierta tendencia al crecimiento», SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, «El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge», en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, *op. cit.*, p. 141 y ss.

¹⁷⁹ VIDAL MONFERRER, Rosa, «Competencias locales en materia de educación, sanidad, servicios sociales y servicios de contenido audiovisual», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel Jesús (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, *op. cit.*, pp. 217-240.

medio ambiente, la intervención en materia de servicios sociales o el turismo. Por lo tanto, la nueva redacción del artículo 25 reduce y limita significativamente el ámbito material de competencias municipales.

El nuevo artículo 25.3 LRBRL incorpora un nuevo requerimiento al legislador a la hora de atribuir competencias a los municipios. Si bien el anterior precepto se limitaba a establecer la reserva de Ley, la modificación de la LRSAL prevé, además, que se deberá evaluar la conveniencia de servicios locales en virtud de los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera¹⁸⁰.

Respecto de los servicios mínimos obligatorios, la LRSAL, si bien mantiene la metodología de la redacción precedente, altera en parte su contenido eliminando algunos servicios, limitando otros, y, fundamentalmente, encomendando a las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes la función de coordinar la prestación de determinados servicios en los municipios de menos de 20.000 habitantes¹⁸¹.

Además de las modificaciones sobre las materias objeto de competencia municipal, se produce una importante novedad, como es la desaparición de la dispensa que el anterior artículo 26.2 de la LRBRL permitía en la anterior redacción de la LRBRL, que los municipios podían solicitar a la Comunidad Autónoma correspondiente en los casos en los que, debido a las peculiaridades y características propias, resultara imposible o muy difícil el establecimiento o prestación de dicho servicio¹⁸². Pues bien, en la nueva redacción, esta posibilidad desaparece, por lo que la obligatoriedad se mantiene respecto de todos los servicios exigibles por tramo de población, y afectando a todos los municipios sin excepción.

Otra modificación fundamental de la nueva regulación de la prestación de los servicios mínimos obligatorios, es la encomienda que se realiza a las diputaciones provinciales o entidades equivalentes, para coordinar los servicios de recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio

¹⁸⁰ MERINO ESTRADA, Valentín y RIVERO ORTEGA, Ricardo, «Nuevos enfoques en el sistema competencial local», en *Revista de Estudios Locales*, núm. 152, 2012, p. 14.

¹⁸¹ MORENO DE MOLINA, José Antonio, y VILLANUEVA CUEVAS, Antonio, «El régimen de los servicios mínimos locales tras la reforma efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local», en DOMINGO ZABALLOS, M.J. (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, op. cit., pp. 187- 216.

¹⁸² SOUVIRÓN MORENILLA, José María, «Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 89.

y evacuación y tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público, en los municipios de menos de 20.000 habitantes.

De la literalidad del párrafo segundo del nuevo artículo 26.2, puede deducirse que la encomienda va más allá del ejercicio de funciones de coordinación, ya que puede derivar en la prestación directa del servicio por parte de la Diputación provincial. En efecto, el apartado 2, párrafo segundo, establece que la Diputación, con la conformidad de los municipios afectados, deberá elevar propuesta al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre la forma de prestación de dichos servicios. En concreto, sobre si debe prestarse directamente por la Diputación o debe prestarse mediante fórmulas de gestión compartida como mancomunidades o consorcios. Será el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas quien decidirá si el servicio lo presta la Diputación o se lleva a cabo a través de una fórmula de gestión compartida intermunicipal, en atención a la reducción de los costes del servicio, y oída la Comunidad Autónoma que ejerce la tutela financiera.

Así pues, se permite que sea el municipio quien lleve a cabo la prestación del servicio, pero siempre y cuando acredite ante la Diputación y ésta acepte que ha quedado probado, que el municipio puede prestar el servicio con un menor coste efectivo.

En el caso de que sea la Diputación la que asuma la prestación del servicio, repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso, y, en el caso de que se financien a través de tasas, el importe de las mismas irá destinado a la Diputación.

En consecuencia, en el caso de los municipios de menos de 20.000 habitantes, será el Ministerio quien decida si los servicios de recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable y evacuación de aguas residuales, limpieza viaria, accesos a núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público, son prestados por la Diputación provincial o por el municipio. Para ello, el criterio que habrá de seguirse será el del coste efectivo menor.

B. Las competencias delegadas

En lo que hace a las competencias atribuidas a los municipios por delegación del Estado o de las Comunidades Autónomas, la LRSAL también introduce cambios fundamentales con respecto a la anterior redacción del artículo 27 LRBRL¹⁸³.

¹⁸³ MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, «Competencias municipales: competencias delegadas e impropias», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, pp. 71-79.

En primer lugar, el anterior artículo 27.1 LRBRL preveía la posibilidad de la delegación con un doble fundamento: mejorar la eficacia de la gestión pública y aumentar la participación ciudadana.

Pues bien, ese binomio de eficacia y participación ciudadana desaparece en la nueva redacción y es sustituido por la mejora de la eficiencia de la gestión pública, la eliminación de duplicidades administrativas, y el sometimiento a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que son los nuevos objetivos a los que debe encaminarse la delegación de competencias en los municipios.

Además, si bien se sigue exigiendo que la delegación determine el alcance, contenido, condiciones y duración de la misma, así como la reserva en favor de la administración delegante del control sobre la eficiencia de la prestación del servicio, se incorporan dos nuevos elementos: un límite de tiempo en virtud del cual la duración de la delegación no podrá ser inferior a cinco años, y, en segundo lugar, que la asignación de medios humanos, materiales y económicos para llevar a efecto la prestación de la competencia delegada no suponga un mayor coste de las Administraciones Públicas.

Por otro lado, para llevar a efecto la delegación, se exige la incorporación al expediente de una memoria económica. El objetivo de esta memoria es justificar la mejora de la eficiencia, la inexistencia o eliminación de duplicidades y el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Además de eso, la memoria deberá valorar el impacto económico sobre las Administraciones Públicas afectadas, en función del gasto público que puede suponer la delegación.

Otra de las grandes novedades que introduce la LRSAL es la limitación de materias susceptibles de delegación. Si bien la redacción anterior del artículo 27 LRBRL establecía el único límite material a la delegación en aquellas materias que afectarían directamente a los intereses municipales propios, el nuevo artículo 27 establece una lista de materias que serán objeto de delegación. Además impone una serie de condicionamientos, en el sentido de que prevé que la delegación debe efectuarse con el objetivo de evitar duplicidades, mejorar la transparencia, mejorar el servicio a la ciudadanía, contribuir a la racionalización administrativa y generar un ahorro neto de recursos. Objetivos difícilmente objetivables desde el punto de vista jurídico, a excepción del referido al ahorro neto y, en parte, el referido a evitar duplicidades.

Por otro lado, se mantiene la potestad de la administración delegante para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios, así como para revocar la delegación en caso de incumplimiento o inobservancia por parte de municipio de las directrices y requerimientos o denegación de la información requerida.

De la misma manera la aceptación por parte del municipio de la delegación sigue siendo un requisito para que la misma se haga efectiva, aunque desaparece la necesidad de previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Asimismo, se prescribe que la delegación deberá acompañarse de la correspondiente financiación, que quedará supeditada a que la administración delegante cuente con dotación presupuestaria adecuada y suficiente para cada ejercicio económico. En caso contrario la delegación devendría nula.

C. La desaparición de las competencias complementarias

Finalmente, la LRSAL ha hecho desaparecer las actividades complementarias, derivadas de la potestad reconocida a los municipios en el anterior artículo 28, de ejercer actividades complementarias en competencias propias de otras Administraciones Públicas, y particularmente en aquellas relacionadas con los ámbitos de la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.

Sin embargo, la LRSAL elimina tal artículo 28, por lo que las denominadas actividades complementarias desaparecen. Y con ellas lo harán multitud de servicios públicos que se prestan desde los ayuntamientos.

Se produce así una suerte de constreñimiento de la iniciativa local en lo que hace a las denominadas competencias impropias¹⁸⁴.

D. Valoración sobre el nuevo régimen competencial introducido por la LRSAL

La nueva regulación del sistema de competencias municipales que establece la LRSAL disminuye de manera no desdeñable el ámbito material de las competencias municipales propias, reduce los servicios mínimos obligatorios, fundamentalmente para los municipios de población inferior a 20.000 habitantes que son el 95,08% de los municipios¹⁸⁵, dejándolos en manos de la Diputación

¹⁸⁴ DÍAZ LERMA, José Manuel, «El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?», en *Anuario de Gobierno Local* 2012, 2013, pp. 68 y ss. En sentido contrario, DEL GUAYO considera que la nueva regulación de competencias y servicios públicos locales no debe entenderse como un desapoderamiento de las entidades locales. DEL GUAYO CASTIELLA, Íñigo, «Nuevo régimen jurídico de los servicios públicos locales, tras la Ley núm. 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, núm. 2, julio-diciembre 2014, p. 16.

¹⁸⁵ *Vid.* Tabla núm. 2. Número de municipios por estratos de población según Comunidades Autónomas.

provincial y limita las materias susceptibles de delegación. Como consecuencia de ésto, el alcance material del principio constitucional de la autonomía local se reduce sobremanera con la nueva regulación.

También se produce un viraje en la concepción del contenido competencial de la autonomía local, que, a partir de ahora se centra en la capacidad y exigencia de prestación de servicios mínimos obligatorios, siempre bajo el principio de eficiencia¹⁸⁶. De este modo, la LRSAL orienta el sistema de atribución de competencias hacia criterios de eficiencia económica, reducción del coste efectivo, reducción del gasto público o racionalización de la estructura, bajo la sombra de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. De manera que los principios de subsidiaridad, descentralización, y eficacia en la gestión, que están reconocidos tanto en la CEAL como en la Constitución Española, quedan relegados a un segundo plano. Así, los principios de subsidiariedad, de descentralización o de mayor proximidad al ciudadano ceden ante el criterio de menor coste económico a la hora de atribuir una competencia o la gestión de un servicio público a una o a otra administración, produciéndose el sometimiento del principio de la autonomía local a las exigencias de la estabilidad presupuestaria¹⁸⁷.

Ante cambio tan significativo, la mayoría de Comunidades Autónomas ha procedido a hacer uso de su capacidad legislativa para paliar la disminución de competencias de ámbito local, por lo que, los efectos de la LRSAL en su esfera práctica se han producido de manera parcial¹⁸⁸.

2.4.2. Debilidades del sistema legal de competencias municipales

El sistema de competencias que la LRBRL ha diseñado con carácter básico para los ayuntamientos, que posteriormente puede ser completado por las Comunidades Autónomas presenta una variada problemática.

En primer lugar, por la falta de determinación de un elenco concreto de competencias. En efecto, la LRBRL fija una lista de materias en las cuales el

¹⁸⁶ FONT I LLOVET, Tomás, «Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es ésta la reforma?», en *Anuario del Gobierno Local* 2012, 2013, p. 15.

¹⁸⁷ NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar y ZAFRA VÍCTOR, Manuel, «El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, núm. 2, julio-diciembre, 2014, p. 2.

¹⁸⁸ BELLO PAREDES, Santiago, «Las competencias locales balance de situación», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, núm. extraordinario, enero 2015, p. 18. También GALÁN GALÁN, Alfredo, «La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local» en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, núm. extraordinario, enero 2015, p. 14.

legislador ordinario del Estado y de las Comunidades Autónomas, a través de leyes sectoriales, deberá reservar competencias para los ayuntamientos en aquellas cuestiones que sean de su interés. Asimismo, se establece una serie de servicios obligatorios a prestar que se gradúan en virtud del número de habitantes de cada municipio, y se prevé que los Ayuntamientos puedan desarrollar lo que la LRBRL ha venido a denominar actividades complementarias en materias de competencia estatal y autonómica, todo ello bajo la cláusula general de competencia del artículo 25. No obstante, no existe una relación concreta de competencias, o la misma no queda nítidamente fijada en la Ley Básica del Régimen Local, ni siquiera en los Estatutos de Autonomía.

Como consecuencia de este sistema, las competencias de los ayuntamientos son moldeables por el legislador ordinario, de manera tal que el elenco de competencias será mayor o menor, en virtud con lo que haya dispuesto el legislador ordinario, a través de leyes sectoriales en cada momento. De esta manera, el sistema establecido para determinar el alcance real del denominado ámbito material de la autonomía local no goza de las debidas garantías de cara a asegurar que el desarrollo de dicho principio se produce conforme al principio de descentralización y de acuerdo con el principio de subsidiariedad de la CEAL.

Falta, por lo tanto, el establecimiento de un listado de competencias a través de la LRBRL, en tanto que instrumento jurídico que debe sentar la organización básica fundamental de la administración local. Listado que debería ser completado y ampliado a través de los Estatutos de Autonomía, en virtud de la competencia, particularidades y hechos diferenciados de cada Comunidad Autónoma, permitiendo así que el régimen local se adapte, en función del principio de asimetría a las necesidades y realidades sociales, históricas e institucionales de cada Comunidad, pero garantizando un marco común que garantice una autonomía local efectiva de los municipios.

No obstante, la fijación de dicho marco competencial no debería partir únicamente de los principios de capacidad financiera y estabilidad presupuestaria, ni del binomio eficacia-eficiencia administrativas. Al contrario, la fijación del elenco competencial de los municipios debería tener en cuenta la realidad histórica, social e identitaria de los Gobiernos Locales en España, como uno de los ejes de vertebración social y política del sistema institucional, como entidad básica de la organización territorial del Estado. Sin perder de vista, dicho sea de paso, la identificación que el ciudadano medio tiene con su administración municipal, lo cual la convierte en el marco institucional más adecuado para desarrollar políticas que permitan implementar una mayor participación de la sociedad en la toma de decisiones políticas, de acuerdo con los precitados principios de subsidiariedad y descentralización.

Otra de las debilidades del actual sistema de competencias municipales es la generada por los llamados servicios mínimos obligatorios. Se establece una serie de servicios de prestación básica, que se incrementan conforme aumenta la población de cada municipio, pero su puesta en práctica ha demostrado que, en muchos casos, el mandato legal dista mucho de la realidad y de la capacidad de gestión de la mayoría de ayuntamientos españoles. Este hecho lo demuestra la proliferación de las mancomunidades de municipios, a través de las cuales los municipios se han asociado para hacer frente a intereses comunes y poder prestar servicios básicos como la recogida de residuos, el abastecimiento y tratamiento de aguas o el transporte público, entre otros.

Probablemente el mayor problema del actual sistema de competencias municipales sea el referido a la falta de financiación para desarrollar aquellas competencias no obligatorias. Es habitual referirse a este fenómeno bajo la denominación de competencias impropias o gasto no obligatorio de los municipios, entendiendo por tales todas aquellas que no sean servicios de prestación obligatoria. No obstante, la denominación de competencias impropias es claramente desafortunada, por cuanto la LRBRL fija la base legal porque esas competencias denominadas impropiamente impropias, son propiamente competencias municipales.

Más allá de cuestiones nominativas, lo cierto es que el volumen de gasto que supone la prestación de esos servicios de carácter no obligatorio supuso, entre 2003 y 2007 un 25,8% del gasto total de los Ayuntamientos, lo que supone un gasto no acumulado de 259,67€ por habitante¹⁸⁹.

En la distribución material de dicho gasto, el mismo se destinó principalmente a seguridad y protección civil (29,6%), cultura (25,7%), promoción social (11,9%) y servicios comunitarios y sociales (8%). Por otro lado, en cuanto a los capítulos económicos más afectados por este gasto no obligatorio, señalar que, fundamentalmente, el mismo se concentra en los capítulos de gasto corriente (79,6%), del cual el 41,0% es relativo al capítulo de gastos de personal, aunque también en un porcentaje importante se destina a inversiones reales (18,3%).

Es significativo, en la línea de lo que se ha señalado en páginas anteriores en relación con la atomización, el minifundismo municipal y la falta de capacidad de gestión de los municipios de menor tamaño, cómo según el estudio citado sobre el gasto no obligatorio, los ayuntamientos que tienen un mayor volumen de gasto no obligatorio son los menores de 5.000 habitantes, siendo el gasto no

¹⁸⁹ VILALTA FERRER, Maite (Dir.), MAS FONTCUBERTA, Daniel, SALINAS PEÑA, Paula, *Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011, pp. 61-63.

obligatorio el 30,9% del gasto total, lo que supone estar un 25% por encima de la media. Sin embargo, los ayuntamientos entre 5.001 y 20.000 habitantes son los que menor gasto no obligatorio *per cápita* realizan, situándose un 9% por debajo de la media, con un 24,2% sobre el gasto total. En el resto de municipios, es decir, los de población superior a los 20.000 habitantes, el gasto no obligatorio se sitúa en niveles del 25%.

Los datos que, con carácter general, se han aportado, son significativos a la hora de analizar cómo, del gasto global de los ayuntamientos, aproximadamente, una cuarta parte corresponde a la prestación de servicios complementarios y a la gestión de competencias de carácter no obligatorio. Cifra que aumenta hasta, prácticamente el 30%, en el caso de los ayuntamientos con población inferior a los 5.000 habitantes.

Ese porcentaje importante, de entre un 25% y un 30% del total del gasto, se está destinando a competencias para las cuales, si bien la ley no fija su obligatoriedad de prestación, sí habilita título competencial a los municipios para desarrollarlas, a través de los artículos 25.1 y del 28 de la LRBRL, ahora suprimido. Por lo tanto, el hecho de que materias que son competencia municipal, si bien no de prestación obligatoria, supongan un porcentaje tan alto revela que el problema, más que del título competencial en sí, es de la falta de financiación prevista para su prestación.

Esa es otra de las debilidades importantes del sistema de competencias de los municipios. La LRBRL otorga títulos competenciales en materias que son propiamente de ámbito municipal, y, para cuya prestación la administración municipal resulta adecuada por su trato de cercanía y su mayor apego a la realidad social. Sin embargo, el legislador no ha previsto instrumentos para que los ayuntamientos puedan financiar esos servicios. O, dicho de otra manera, los instrumentos de financiación que el legislador ha previsto para los municipios, son insuficientes para poder desarrollar los servicios, funciones y competencias que el propio legislador les ha reconocido como propios. Y, en consecuencia, la gestión de esas competencias de prestación no obligatoria, supone un alto porcentaje del presupuesto de gasto que, fundamentalmente, se traduce en gasto corriente. Pero el problema no lo tienen los municipios, que se limitan a prestar a sus vecinos los servicios y las competencias que la ley les atribuye, sino la falta de previsión de financiación para esos servicios en que ha incurrido el legislador.

3. LA REFORMA DE LA PLANTA LOCAL ESPAÑOLA EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS ECONÓMICA

3.1. El debate sobre la reforma de la planta del Gobierno Local en España

El debate sobre la reforma de la planta local española tiene profundas raíces históricas, habiendo sido objeto de multitud de propuestas y posicionamientos. Así, éste ha sido un tema de preocupación jurídica y política desde las primeras etapas del constitucionalismo de siglo XIX¹⁹⁰, y durante la primera mitad de pasado siglo XX; marcada por la aprobación del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, tal y como han estudiado BURGUEÑO RIVERO¹⁹¹ y desarrollan SOSA WAGNER y DE MIGUEL GARCÍA¹⁹².

Durante la dictadura franquista, desde el inicio, se debatió sobre la reestructuración de la planta local, centrado en la conveniencia de disminuir el número de municipios. Aunque, más allá de la dialéctica doctrinal, se mantuvo una postura de inmovilismo también en lo relativo a la reforma del mapa municipal¹⁹³.

Sin embargo, en la última década de la dictadura franquista, el debate sobre la reforma de la planta municipal se acentuó destacando fundamentalmente dos posturas. La de aquellos que defendían una reforma en profundidad de la planta municipal, como fue el caso de los profesores ALBI o ENTRENA CUESTA, que abogaban por la supresión de los municipios más pequeños ante la inviabilidad de los mismos, bien a través de la fusión, bien a través de su incorporación a otros municipios de mayor tamaño y medios¹⁹⁴. Por otro lado, estaban quienes optaban por fórmulas asociativas y comarcalizadoras, como medio para paliar las consecuencias del minifundismo municipal, como MARTÍN MATEO o MARTÍN RETORTILLO, quienes, a pesar de que entendían

¹⁹⁰ GARCÍA ROJAS, José Adrián, «La administración local en el constitucionalismo histórico español», en *Anales de la Facultad de Derecho*, núm. 19, diciembre de 2002, Universidad de la Laguna, pp. 23-40.

¹⁹¹ BURGUEÑO RIVERO, Jesús, «El eterno debate sobre la reforma del mapa municipal. El caso de Cataluña», en *Revista de Geografía* núm.3, 2004, pp. 7-33

¹⁹² SOSA WAGNER, Francisco, y DE MIGUEL GARCÍA, Pablo, y MARTÍN MATEO, Ramón, *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1987, pp. 15-57.

¹⁹³ BURGUEÑO RIVERO, Jesús, «El eterno debate sobre la reforma del mapa municipal. El caso de Cataluña», *op. cit.*, p. 10.

¹⁹⁴ ALBI CHOLBI, Fernando, *La crisis del municipalismo*, Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1966. p. 280. También ALBI CHOLBI, Fernando, «Las derivaciones inmediatas de la crisis del municipalismo», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 150, 1966. pp. 801-869.

que por debajo de los 2.000 habitantes se generaba una serie de problemas administrativos que hace difícilmente sostenible la viabilidad de un municipio, proponían paliar la problemática creada a través entes intermedios como las comarcas¹⁹⁵.

En una posición intermedia, JORDANA DE POZAS defendía la necesidad de combinar la subsistencia de los pequeños municipios con el fortalecimiento de los municipios de mayores dimensiones. Planteaba la conversión de los municipios de menor tamaño en entidades locales inferiores al municipio, a los que denominaba concejos, de manera que mantenía una entidad administrativa para todos los núcleos de población, pero la categoría institucional y administrativa de municipio se conservaba únicamente para aquellos municipios con capacidad suficiente de gestión¹⁹⁶.

Tras la Constitución de 1978, que sentó las bases fundamentales de una nueva organización territorial y, por lo tanto, también, de un nuevo régimen local, se fijan los fundamentos de la nueva organización local, y, en consecuencia, también de su estructura o planta. Desde el advenimiento del nuevo régimen constitucional de 1978, el debate sobre la necesidad de reformar la planta del gobierno local va a ser una constante en toda la etapa constitucional, en el que el primer hito importante en el régimen local constitucional, lo marcará el Tribunal Constitucional, con su Sentencia 32/1981, de 28 de julio, que estableció la doctrina de la garantía institucional de municipios y provincias, en interpretación del principio de la autonomía local, consagrando a estas entidades como instituciones cuya existencia está constitucionalmente garantizada.

La aprobación de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, sentó el siguiente pilar del ordenamiento local español, desarrollando legislativamente el principio constitucional de la autonomía local, y fijando las bases del sistema de organización de la administración local.

Posteriormente, las leyes de las Comunidades Autónomas desarrollarán la configuración de las fórmulas de agrupaciones de municipios¹⁹⁷.

¹⁹⁵ MARTIN MATEO, Ramón, *La comarcalización de los pequeños municipios*, Madrid: Ministerio de Gobernación. Secretaría General Técnica, 1964, p. 30

¹⁹⁶ JORDANA DE POZAS, Luis, «La previsible alteración de nuestra división territorial», en *Revista de Estudios de la vida Local*, núm. 155, 1967, pp. 641-660. JORDANA DE POZAS, Luis (dir), «Revisión de las ideas básicas de la división territorial», en *Problemas Políticos de la Vida Local*, Madrid: IEP, 1961. JORDANA DE LAS POZAS, Luis, «Problemas de los pequeños municipios», en *Estudios de administración local y general*, Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1961, pp. 603-621.

¹⁹⁷ EMBID IRUJO, Antonio, «Reforma de la planta municipal y prestación de servicios locales», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 29, junio de 2012, p. 102.

Durante los últimos años ha habido diferentes aportaciones concretas al mismo debate, que se ha realizado, con mayor o menor acierto, desde puntos de vista diversos¹⁹⁸. Entre éstas, pueden citarse el Informe de la Comisión de Expertos de Autonomías, de 1981¹⁹⁹; la propuesta de Administración Única de la Xunta de Galicia, de 1986²⁰⁰; el Pacto Local y la denominada segunda descentralización²⁰¹, cuyos planteamientos descentralizadores fueron criticados por parte de la doctrina²⁰²; el Informe «Roca», sobre el modelo de organización territorial de Cataluña, de 1999²⁰³; el Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local, de 2005²⁰⁴; o el Libro Verde de los Gobiernos Locales Intermedios, de 2011²⁰⁵, sobre el mantenimiento de las Diputaciones Provinciales²⁰⁶.

¹⁹⁸ JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, «Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta», en *Documento Técnico. Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, op. cit., pp. 18-29.

¹⁹⁹ *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, Centro de Estudios Constitucionales, mayo de 1981.

²⁰⁰ Sobre la propuesta de administración única PUY MUÑOZ, Francisco, «¿Qué es la propuesta de administración única?», en *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, núm. 31, 1996, pp. 91-106. PÉREZ ALMANSA, Luis, «La Administración Pública en el Estado de las Autonomías. La propuesta de administración única», en *Anales de Derecho. Universidad de Murcia*, núm. 14, 1996, pp. 499-521.

²⁰¹ MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, *El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del Gobierno Local*, Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias- Ministerio de Administraciones Públicas, 1999. También en FONT I LLOVET, Tomás, «Estado Autonómico y Gobierno Local. El inicio de un nuevo ciclo», en *Anuario de Gobierno Local, 2005*, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2005, pp. 14-15.

²⁰² En este sentido, Ramón Parada ha sido vehemente en la crítica a las tendencias descentralizadoras: «cuando todo parecía presagiar, y sociológicamente así es, que nuestra condición de vecinos y pueblerinos había dado un paso definitivo a la más amplia y real de ciudadanos de un Estado y de una comunidad política continental, la Unión Europea, resulta que la moda descentralizadora, potenciada por los trasplantes de la gobernanza y las redes, vampiriza el poder político de las instituciones que tienen a su cargo intereses más generales a favor de las radicadas en míseros pueblos o rutilantes ciudades, que se proclaman entes soberanos al mismo nivel que el Estado». Y, en consecuencia continúa el Profesor Parada: «Ante ese parece que ineluctable e inquietante panorama, no hay más alternativa, lo que es también un deber, que denunciar esta deriva como contraria a la racionalidad de las organizaciones públicas y mantener la confianza en que algún día volverán a imperar los principios de una buena administración». PARADA VÁZQUEZ, Ramón, «La segunda descentralización: del Estado Autonómico al Municipal», en *Revista de Administración Pública*, núm. 172, Madrid, enero-abril 2007, p. 77. También en PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *La segunda descentralización: del Estado Autonómico al Municipal*, Cizur Menor (Navarra): Civitas-Thomson Reuters, 2007. En el mismo sentido se pronuncia en PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Reforma y retos de la Administración Local*, Madrid: Marcial Pons, 2007.

²⁰³ GENERALITAT DE CATALUNYA, *Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya*, Barcelona, 2000.

Otro de los grandes hitos del debate en torno al régimen local español se ha producido como consecuencia de la promulgación de los nuevos Estatutos de Autonomía, a partir de 2006, al hilo de la que ha venido en llamarse la interiorización del régimen local. A raíz de esto, parte de la doctrina ha entendido que los Estatutos de Autonomía son el instrumento jurídico más adecuado para desarrollar de manera más explícita el régimen local, ya que es la única norma capaz de imponerse al mismo tiempo al legislador estatal y al autonómico, por lo que la autonomía local debe ser desarrollada a través de los Estatutos de Autonomía²⁰⁷, produciéndose una doble interiorización del régimen local. Porque se produce la organización territorial interior de la propia Comunidad Autónoma en municipios, provincias (si las hubiera) y otras Entidades Locales, y porque se incorporan en el Estatuto de Autonomía normas fundamentales sobre el régimen local, como una competencia exclusiva, al margen de la competencia del Estado para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas²⁰⁸.

El Tribunal Constitucional zanjó esta discusión en su Sentencia 31/2010, de 28 de junio, en la cual ratifica su doctrina anterior sobre la autonomía local y reitera el denominado carácter bifronte del régimen local.

Finalmente, el «Informe de Fiscalización del sector público local» elaborado por el Tribunal de Cuentas en 2009²⁰⁹ ha cobrado gran trascendencia por servir de base, en algunos aspectos, al Proyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Entre las recomendaciones del Tribunal de Cuentas, hay cuatro relativas a organización y configuración del sector público local. En las mismas se propone

²⁰⁴ MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local*, Madrid, 2005. Al respecto del Libro Blanco, vid. COLEGIO DE SECRETARIOS, INTERVENETORES Y TESOREROS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL (COSITAL), *Declaración sobre el Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local en España*, VI asamblea SITAL, Salamanca, 2005.

²⁰⁵ JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (Dir.) y SALVADOR CRESPO, Mayte (Coord.), *Libro Verde sobre los Gobiernos Locales intermedios*, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011.

²⁰⁶ BERNADÍ I GIL, Xavier y GALÁN GALÁN, Alfredo, *El debate actual sobre las diputaciones provinciales. Un análisis de las últimas propuestas electorales*, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 65-69.

²⁰⁷ Por todos, FONT i LLOVET, Tomás, «La reconstrucción de la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los estatutos», en *Anuario de Gobierno Local 2003*, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2004, p. 41.

²⁰⁸ DE LA QUADRA-SALCEDO FERNANDEZ DEL CASTILLO, Tomás, «Corporaciones locales, reforma de los Estatutos y competencias estatales», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 145, 2010, pp. 5-55.

²⁰⁹ TRIBUNAL DE CUENTAS, *Informe de Fiscalización del sector público local. Ejercicio 2009*, número 931, Madrid.

el estudio y diseño de un nuevo mapa local orientado a la necesidad demográfica, económica y social, así como a formas eficientes de prestación de servicios. En este sentido se hace mención a la necesidad de eliminar la duplicidad de actuaciones y competencias, y de revisar la continuidad de determinadas entidades que no prestan servicios.

Por otro lado, se aboga por el establecimiento de un elenco cerrado de competencias que permitan garantizar la suficiencia financiera de las entidades locales, evitando la proliferación de entidades del sector institucional local. Así, el Tribunal de Cuentas recomienda restringir las causas de constitución de entidades instrumentales, excepto en las constituidas para prestar exclusivamente servicios administrativos. En tercer lugar, se recomienda acometer una nueva regulación de los registros públicos donde se inscriben las entidades locales, para permitir que se pueda conocer con exactitud la extensión del sector local.

La cuarta recomendación del Tribunal de Cuentas se refiere a que las Comunidades Autónomas establezcan para la prestación de servicios municipales, estándares mínimos de calidad, que afectarían tanto a los municipios como a los entes inframunicipales. En virtud de los resultados y del cumplimiento de estos estándares, podría fundamentarse la fusión de municipios, o, en su caso, la extinción de las entidades de carácter inferior al municipio.

Aunque el debate sobre la reforma de la estructura local en España viene de antiguo, la situación de crisis económica ha propiciado que el mismo se precipite desde una perspectiva fundamentalmente economicista²¹⁰, y al mismo me voy a referir de forma más detenida, por haber culminado con la LRSAL.

Efectivamente, como consecuencia de la situación de crisis, se ha cuestionado la propia validez de la estructura local desde el punto de vista de su viabilidad económica. De esta manera, se asocia la situación y la problemática de la administración local con la necesidad de racionalizar el gasto de las administraciones públicas y de disminuir el déficit público. En definitiva, se plantea la reforma local como un arma necesaria con la que combatir la crisis, y al abrigo de dicho planteamiento se han propuesto, como se ha visto anteriormente, desde la eliminación del nivel provincial, hasta una disminución drástica del número de municipios²¹¹.

²¹⁰ VELASCO CABALLERO, Francisco, «La planta local en España: criterios para la toma de decisiones», en *Anuario de Derecho Municipal* 2010, núm. 4, Madrid: Marcial Pons, 2011, pp. 26-53. También FONT I LLOVET, Tomás, «Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?», en *Anuario del Gobierno Local* 2011, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012, pp. 12-13.

²¹¹ VELASCO CABALLERO, Francisco, «Competencias para la reforma de la planta municipal», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 29, junio 2012, pp. 60-63.

En el fondo de esa visión prevalece una perspectiva excesivamente economicista, dejando de lado cuestiones fundamentales como que la reforma debe ir orientada a la consecución de un ejercicio efectivo del principio de la autonomía local, o que la misma debe necesariamente tener en cuenta el principio democrático. De la misma manera, parece pasarse por alto el hecho de que, bajo el influjo de estos principios, las entidades locales han sido y son un elemento institucional indispensable para la articulación cohesionada de la sociedad en un sistema político democrático.

Tras esa visión de la necesidad de la reforma local, en exclusiva económica, subyace una concepción de las administraciones públicas como elementos residuales y supletorios con respecto al mercado. Corriente que se viene materializando desde hace un tiempo a través de iniciativas tendentes a la desregulación, la minimización de la intervención administrativa, la externalización de servicios, y en definitiva, a un adelgazamiento y pérdida de relevancia efectiva del papel que deben jugar las administraciones públicas en la sociedad actual.

Esta corriente, tal y como ha señalado parte de la doctrina, obvia, por un lado, el carácter cíclico de las crisis económicas en un sistema capitalista, y, por otro lado no tiene en cuenta que la problemática aparejada a la estructura de la administración local es anterior a la actual crisis²¹². En este sentido, las reformas que deben obrarse en la planta local española deben realizarse desde un carácter estructural y, no ante la coyuntura de una determinada situación de la economía²¹³.

Parte de las debilidades de la estructura local vienen dadas por el elevado número de municipios de escaso tamaño, y, en consecuencia, una reforma de la planta local que permitiera implantar entidades mayores posibilitaría una cierta reactivación de la economía a través de las economías de escala. No obstante, las economías de escala no sólo se generan por contar con una población suficiente. Para la generación de economías de escala es necesario también tener en cuenta criterios geográficos y espaciales, es decir, la densidad del municipio y sus conexiones entre núcleos de población para el acceso a los centros de servicios²¹⁴.

²¹² EMBID IRUJO, Antonio, «Crisis económica y reforma local», en *Anuario Aragonés de Gobierno Local 2011*, p. 449.

²¹³ VELASCO CABALLERO, Francisco., «La planta local de España: Criterios para la toma de decisiones», en GIMENO FELIU, José María. (Coord.) *La organización local. Nuevos Modelos*, Cizur Menor (Navarra): Civitas-Thomson Reuters, 2011, p. 118.

²¹⁴ JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, «Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta», en *Documento Técnico. Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012, p. 32.

Por el contrario, siguiendo la propuesta de VELASCO CABALLERO, la reforma de la planta local debe tener en cuenta y ponderar tres elementos importantes, con relevancia constitucional²¹⁵:

En primer lugar, que el municipio es la entidad básica de la organización territorial del Estado, y es también la institución central de la estructura local. En segundo lugar, el principio democrático, como fundamento constitucional esencial, derivado del artículo 1.1 de la Carta Magna, que constituye un elemento de legitimidad de los poderes públicos constituidos, emanados de la Ley Fundamental del Estado. Y, en tercer lugar, la necesaria garantía de los principios de eficacia y eficiencia que las Administraciones Públicas deben cumplir al servicio del interés general, en virtud de los artículos 31.2 y 103.1 de la Constitución.

Además de las cuestiones anteriores, hay que considerar que la institución municipal ha sido y es un elemento de vertebración social, cohesión institucional y acercamiento de la toma de decisiones políticas a la ciudadanía. No puede dejarse de lado la consideración social del municipio como administración pública más cercana al ciudadano, ni el sentimiento de identidad y arraigo de gran parte de la ciudadanía con su localidad. Estas dos últimas, a pesar de no ser causas objetivables, probablemente hayan supuesto uno de los frenos más importantes para acometer una reforma en profundidad de la planta del gobierno local²¹⁶.

3.2. Las reformas locales de la crisis económica

Con motivo de la crisis se han ido poniendo en marcha una serie de iniciativas, en forma de norma jurídica de rango legal, para dar diverso tratamiento a las consecuencias de la situación económica, que, en algunos casos afectan y han surtido efectos sobre las entidades locales.

Tal y como ha analizado EMBID IRUJO²¹⁷, desde que en el verano de 2008 la situación de crisis se hace oficial, pueden distinguirse nítidamente dos

²¹⁵ VELASCO CABALLERO, Francisco, «La Planta local de España: criterios para la toma de decisiones», en *op. cit.*, pp. 123-143.

²¹⁶ En este sentido COSCULLUELA MONTANER cita entre los obstáculos para la reforma de la planta local, por un lado, el sentimiento generalizado de enraizamiento con el lugar de nacimiento, por otro lado el sobre coste político que una reforma de estas características podría suponer, todo ello junto con las posiciones que consideran al municipio un ente natural. COSCULLUELA MONTANER, Luis, MEDINA ALCOZ, Luis (Dirs.), y HERNANDO RYDINGS María (Coord.), *Crisis económica y reforma del régimen local*, Cizur Menor (Navarra): Civitas-Thomson Reuters, 2012, p. 37

²¹⁷ EMBID IRUJO, Antonio, «El derecho público de la crisis económica», en BLASCO ESTEVE, Avelino (Coord.), *El derecho Público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo derecho administrativo. Actas del VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho, Administrativo*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2011, p. 36.

periodos: uno primero en el cual se adoptaron iniciativas para la promoción de la inversión pública, y el segundo, que se caracteriza porque las medidas van encaminadas a la reducción del gasto público y del déficit.

3.2.1. La primera etapa: fomento de la inversión pública para la reactivación económica

Esta primera etapa transcurre desde el verano de 2008, hasta la crisis de la deuda pública de diferentes Estados miembros de la Unión Europea que se manifestó en mayo de 2010. El primer periodo se caracteriza por medidas orientadas hacia una política económica intervencionista, guiada por las teorías económicas keynesianas, con medidas de estímulo público encaminadas a aumentar la inversión pública para reactivar la actividad económica²¹⁸, en el marco del Plan Europeo de Recuperación Económica²¹⁹.

Durante esta primera etapa, se aprobó Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial para la Dinamización de la Economía y el empleo²²⁰. En la misma norma se establecían créditos extraordinarios para dotarlo de financiación. Se trataba de dos fondos económicos²²¹. Un año más tarde se publicó el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, que partía de una doble finalidad: por un lado incrementar la inversión pública con el objetivo de crear empleo mediante obras de competencia municipal de ejecución inmediata, y por otro lado contribuir a la sostenibilidad local a través de la financiación a los ayun-

²¹⁸ KEYNES, John Maynard, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Mexico D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1965.

²¹⁹ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Un plan europeo de recuperación económica. Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo*, Bruselas, 2008.

²²⁰ El denominado «Fondo Estatal de Inversión Local», contaba con una dotación de 8.000.000.000€, destinados a los ayuntamientos, con la finalidad de realizar obras de inversión e determinados sectores de competencia municipal, además de la cantidad de 3.000.000.000€ para financiar actuaciones para la mejora de la situación de determinados sectores.

²²¹ Sobre el Fondo Estatal de Inversión Local, VELASCO CABALLERO, Francisco, «Crisis económica y derecho local», en *Anuario de Derecho Municipal*, 2009, Madrid: Marcial Pons-Universidad Autónoma de Madrid, 2009, pp. 25 y ss. También PORTA PEGO, Belén, «Algunas consideraciones en torno al Fondo Estatal de inversión Local», en RUIZ OJEDA Alberto (Coord.), *El Gobierno Local. Estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, Madrid: Iustel, Madrid, 2010, pp. 931 y ss. Finalmente FONT I LLOVET, Tomás y GALÁN GALÁN, Alfredo, «Un año de transición: los gobiernos locales en los desarrollos estatutarios y ante la crisis económica», en *Anuario del Gobierno Local*, 2009, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Public, 2010, pp. 13 y ss.

tamientos de gasto corriente en el ámbito de la educación y de los servicios sociales²²².

Las medidas no contenían ninguna previsión sobre criterios para controlar la necesidad real o la urgencia de los proyectos que financiaban, ni siquiera se tuvo en consideración el hecho de que la construcción de una nueva dotación iba a generar un gasto corriente fijo al ayuntamiento correspondiente en mantenimiento, consumos, personal o actividades a desarrollar en dichas infraestructuras. Por esta razón, a éstas iniciativas gubernativas se les achaca una cierta improvisación y una falta de análisis sobre los efectos que a la larga podían ocasionar sobre el gasto corriente de los ayuntamientos beneficiarios²²³.

Junto con estas medidas tendentes a propiciar la inversión local, se previeron otras dirigidas a atender la falta de liquidez de algunos ayuntamientos, que generaba retrasos muy significativos en el pago a las empresas proveedoras de bienes y servicios como el Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las Entidades Locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos²²⁴.

3.2.2. La segunda etapa: la búsqueda del equilibrio presupuestario y la reducción del déficit público

La segunda etapa de medidas dirigidas a las entidades locales en el marco de la crisis económica tiene por *leitmotiv*, la reducción del déficit público y la búsqueda del equilibrio financiero y la estabilidad presupuestaria. A partir de aquí se da un cambio radical en el planteamiento de las medidas, pasando de una situación en la cual se buscaba la promoción de la activación de la economía a través de la inversión pública, a un nuevo periodo en el cual el objetivo es la reducción del gasto público, la búsqueda del equilibrio presupuestario y la disminución del déficit público. El comienzo de este periodo lo motivaría la crisis de la deuda pública de la Unión Europea que se dio al inicio de mayo de 2010.

La primera norma que da inicio a esta etapa es el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción

²²² Ambas normas contenían previsiones para agilizar algunos trámites de contratación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, con el fin de permitir que las adjudicaciones se hicieran en los breves plazos establecidos en los mismos.

²²³ EMBID IRUJO, Antonio, «Crisis económica y reforma local», en *Anuario Aragonés de Gobierno Local*, op. cit., pp. 453 y 454.

²²⁴ EMBID IRUJO, Antonio, «Crisis económica y reforma local», en *Anuario Aragonés de Gobierno Local 2011*, op. cit., p. 455.

del déficit público. Su Exposición de Motivos ya establecía que, debido a la evolución de la situación económica de la eurozona, y por los compromisos adquiridos por España en el seno de la Unión Europea, se hacía preciso anticipar medidas para la reducción del déficit. Además, completaba con medidas de contención del gasto público, y de revisión todos los programas y políticas de gasto.

El Decreto Ley preveía una reducción de prestaciones económicas y de contenido social como la reducción de las retribuciones de funcionarios y altos cargos, la suspensión de la revalorización de las pensiones para el ejercicio 2011, la reducción, en la práctica, de las ayudas a la dependencia, la supresión de la deducción en el IRPF por nacimiento o adopción y de la prestación de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción, y de reducción del gasto por medicamentos. Como se aprecia, se produce un recorte, utilizando el término de la propia exposición de motivos, de prestaciones con contenido social.

En lo que afecta a las entidades locales, el Real Decreto-ley 8/2010, preveía la obligatoriedad de destinar el ahorro obtenido por la reducción en gastos de personal al saneamiento de la situación financiera de la entidad. Además se preveía una limitación drástica de la posibilidad de endeudamiento de las entidades locales, desde la entrada en vigor de la disposición y hasta el 31 de enero de 2011. No obstante, dada la contestación de la medida por parte de las entidades locales, se publicó una corrección de errores, de tal manera que la limitación de contratación de nueva deuda entraría en vigor a partir del 1 de enero de 2011. De esta manera, la medida, justificada en la urgencia y la inmediatez, perdía su sentido original²²⁵.

Especialmente significativa es la modificación que el Real Decreto-ley 8/2010 hace del artículo 7.1 del Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de noviembre), para incorporar la «regla de gasto», en virtud de la cual, el gasto público de las entidades públicas sometidas al régimen de estabilidad presupuestaria, entre ellas las entidades locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento de la economía española.

En Navarra, se aprobó la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, para adaptar a la Comunidad Foral las medidas extraordinarias de reducción del déficit público. El artículo 8.2 de la Ley Foral flexibilizaba la prohibición de las disposiciones estatales de contratación de deuda por las entidades locales y, en este sentido, prescribía que las entidades locales que tuvieran obras acogidas a los

²²⁵ EMBID IRUJO, Antonio, «Crisis económica y reforma local», en *Anuario Aragonés de Gobierno Local 2011*, op. cit., p. 456.

Planes de Infraestructuras e Inversiones Locales para los periodos 2005-2008 y 2009-2012, podrían contratar créditos para financiar el porcentaje de aportación siempre y cuando se determinara la viabilidad de proyecto por parte del Gobierno de Navarra. Sin embargo, la STC 171/2014, de 23 de octubre, declaró inconstitucional el párrafo primero del artículo 8.1 de la precitada Ley Foral 12/2010, por el cual se permitía a las entidades locales la contratación de préstamos, para hacer frente a la parte que les correspondía de los Planes de Infraestructuras e Inversiones Locales.

Más recientemente se ha aprobado el Real Decreto- ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes frente a la morosidad y de apoyo a entidades locales con problemas financieros, que avanza por la senda de ayudas económicas a las administraciones públicas y, en especial a las entidades locales, encaminadas a financiar pagos pendientes a proveedores, para reducir la morosidad, y exigiendo, al mismo tiempo medidas de ajuste a la entidad que se someta a los mecanismos previstos en dicho Real Decreto-ley.

3.3. La reforma del artículo 135 de la Constitución y la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

La reforma de la Constitución, acaecida en 2011, ha supuesto la incorporación a nuestro sistema constitucional del principio de estabilidad presupuestaria²²⁶.

Esta segunda reforma constitucional se ha llevado mediante un procedimiento que llamó la atención por su extrema celeridad, teniendo en cuenta las importantes consecuencias que la misma acarrearía al funcionamiento de los poderes públicos²²⁷.

El nuevo artículo 135 de la Constitución establece, en primer término, que las administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabi-

²²⁶ Sobre la reforma del artículo 135 CE, *vid.* GARCÍA ROCA, Javier y MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel, «El impacto de la crisis económica en nuestras dos constituciones», en *Documentación Administrativa. Nueva Época*, núm. 1, enero-diciembre 2014, pp. 7-21. También GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, Jorge, «La reforma del artículo 135 de la Constitución Española», en *Revista de Administración Pública*, núm. 187, 2012, pp. 31-66.

²²⁷ La Constitución se reformó en tan sólo un mes y un día. En este sentido, la proposición de ley partió de los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista del Congreso de los Diputados, publicándose en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 26 de agosto de 2011. La reforma del artículo 135 de la Constitución se publicó en el BOE el 27 de septiembre. A este respecto, *vid.* GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, «La reforma del artículo 135: ¿son suficientes 13 días para la tramitación parlamentaria de una reforma constitucional?», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 38, septiembre-diciembre, 2009, pp. 79-88.

lidad presupuestaria. Así, el nuevo mandato constitucional vincula a todos los poderes públicos, como ha establecido la STC 157/2011, de 18 de octubre.

De esta manera, el principio de estabilidad presupuestaria, pasa a formar parte de los principios constitucionales que rigen la actividad de las administraciones públicas, y que están contenidos en el artículo 103.1, de la Norma Fundamental, como lo son el deber de servir con objetividad al interés general y los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación, así como el principio de legalidad, y junto con los principios presupuestarios de unidad, universalidad y temporalidad, del artículo 134.2 de la Constitución²²⁸.

Hay que tener en cuenta que el nuevo principio constitucional de estabilidad presupuestaria tiene un alcance mayor que los principios rectores de la política social y económica. Y, de hecho, el artículo 135 establece unas reglas que han de regir la interpretación, desarrollo y aplicación del contenido del precepto. El artículo 135 CE delimita los límites al déficit estructural del volumen de deuda pública y establece la reserva de ley orgánica para su posterior desarrollo legislativo²²⁹. No obstante, el propio artículo 135 prevé diferencias trascendentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por un lado, y las entidades locales, por otro.

En primer lugar, el nuevo artículo 135 CE prescribe que ni el Estado ni las Comunidades Autónomas podrán incurrir en un déficit estructural superior a los márgenes establecidos por la Unión Europea para sus Estados miembros. Y posteriormente explicita que los límites de déficit estructural serán establecidos por Ley Orgánica²³⁰.

Sin embargo, para las entidades locales, el artículo 135 es más taxativo, y dispone que éstas deberán presentar equilibrio presupuestario. Es decir, a las entidades locales no se les permite ni tan siquiera el déficit estructural previsto para el Estado y las Comunidades Autónomas. Las entidades locales deberán cumplir con la norma del «déficit cero», es decir, estabilidad presupuestaria en sentido estricto.

²²⁸ RIDAURA MARTÍNEZ, María Josefa, «La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?», en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 29, 2012, p. 247.

²²⁹ MARTI DEL MORAL, Antonio, «La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria», en COSCULLUELA MONTANER, Luis, MEDINA ALCOZ, Luis, (Dirs.), HERNANDO RYDINGS, María (Coord.), *et al.*, *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, op. cit., p. 280.

²³⁰ Sobre la afección del principio de estabilidad presupuestaria a la deuda pública, *vid.* DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, «La reforma del artículo 135 de la Constitución estabilidad presupuestaria y deuda pública», en *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 153, 2012, pp. 21-48.

El artículo 135 de la Constitución ha sido desarrollado por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

La LOEPSF marca la actuación de las administraciones públicas, e introduce los principios de sostenibilidad financiera, responsabilidad, y lealtad institucional, que se suman a los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia, y eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos. Además introduce la novedad de la denominada regla de gasto que va a resultar una de las claves de la política presupuestaria de los poderes públicos, incluidas las entidades locales²³¹.

El principio de estabilidad presupuestaria, que tiene un impacto innegable sobre los gobiernos locales²³², está definido por la LOEPSF, en su artículo 3.2, como la situación de equilibrio o superávit estructural, y requiere que todas las administraciones públicas mantengan una situación de equilibrio presupuestario.

La LOEPSF recoge la diferenciación del artículo 135 de la Constitución entre el Estado y las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Así, el artículo 11.3 de la Ley prevé que el Estado y a las Comunidades Autónomas, en casos excepcionales o emergencia extraordinaria, puedan incurrir en déficit estructural, siempre y cuando el Pleno del Congreso de los Diputados acuerde por mayoría absoluta tal necesidad, y condicionado a la aprobación de un plan de reequilibrio económico.

Sin embargo, como se ha dicho, respecto de las entidades locales, el artículo 11.4 de la LOEPSF, se limita a reiterar que éstas deberán mantener una situación de equilibrio o superávit presupuestario²³³.

En lo que se refiere a la materialización del principio de sostenibilidad financiera, la Ley fija en el artículo 13 el imperativo de que el volumen global de la deuda del conjunto de las administraciones no podrá superar el 60% del

²³¹ GALERA VICTORIA, Adoración, «La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La exigencia de estabilidad presupuestaria del sector publico», en *Revista de Derecho Político*, núm. 86, enero-abril, 2013, p. 261.

²³² ESTEVE PARDO, María Luisa, «El impacto del principio de estabilidad presupuestaria sobre los Gobiernos Locales», en *Anuario de Derecho Local 2012*, núm. 12, Barcelona: Institut de Dret Públic, mayo de 2013, pp. 153-172.

²³³ Sobre la aplicación a las entidades locales de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, vid. CUEVAS GONZÁLEZ, Francisco Javier, *Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en las entidades locales*, Tesis Doctoral inédita, Universidad de Burgos, texto completo disponible en soporte digital en http://riubu.ubu.es/bitstream/10259/194/1/Cuevas_Gonzalez.pdf

PIB nominal o, en su caso el que hubiera fijado por la Unión Europea. Ese 60% se distribuye de tal manera que al Estado le corresponde el 44%, a las Comunidades Autónomas el 13% y a las entidades locales el 3%. Esta distribución disminuiría proporcionalmente, en el caso de que la Unión Europea fijase márgenes inferiores²³⁴.

Además, se establece la obligación de dar máxima prioridad al pago de la deuda contraída en los correspondientes expedientes presupuestarios (artículo 14).

Para el cumplimiento de las disposiciones establecidas por la Ley Orgánica, esta prevé una serie de medidas coercitivas que pueden llegar, según el artículo 26, hasta la disolución de la entidad local que hubiera persistido en el incumplimiento de las medidas previstas para garantizar la estabilidad presupuestaria o la sostenibilidad financiera.

Como puede observarse, la LOEPSF impone importantes limitaciones a las diferentes administraciones públicas territoriales, y en mayor medida a las entidades locales.

Dichas limitaciones se producen a la hora de determinar el gasto público de las entidades locales, tanto en lo que se refiere al volumen total del gasto público anual, como en lo referido al destino del mismo, fundamentalmente cuando se da una situación de superávit presupuestario, en cuyo caso la Ley Orgánica obliga a destinar dicha cantidad a disminuir el endeudamiento neto.

Una de las principales limitaciones es precisamente la referida a la obligación establecida, dirigida a las entidades locales, de mantener una situación de equilibrio presupuestario, así como a través del instrumento de la de la norma de gasto.

Esto, unido a la limitación para contratar endeudamiento, reduce sobremanera la posibilidad de las entidades locales de llevar a cabo actuaciones de inversión pública que permitan la generación de actividad económica.

De esta manera, la estabilidad presupuestaria, que hasta ahora había sido un criterio y una opción de la política económica, se eleva a principio constitucional de actuación de las administraciones públicas y se desarrolla a través de una Ley Orgánica que consolida en el ordenamiento jurídico la tendencia que marca esta segunda etapa del denominado Derecho de la Crisis económica. Segunda etapa que está claramente orientada a reducir el gasto público con el

²³⁴ PÉREZ DE LAS HERAS, Beatriz y LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago, «Control presupuestario en la Unión Europea, reforma constitucional, ajuste de los presupuestos de las Administraciones Públicas y su impacto en el autogobierno vasco en el marco del Concierto Económico», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 94, septiembre-diciembre, 2012, p. 162.

objetivo de disminuir el déficit público a través de establecer importantes limitaciones para la inversión y de fijar una serie de medidas para que las administraciones públicas tengan que priorizar la reducción de su deuda.

3.4. Algunas características generales del Derecho ante la crisis económica y su afección a las entidades locales

Desde la oficialización de la situación de crisis económica, en mayo de 2008, las iniciativas legislativas que se han adoptado guardan unas características generales.

En primer lugar, en cuanto al tipo de norma, destaca que el instrumento legislativo que se ha utilizado ha sido, fundamentalmente, el de las normas de gobierno con fuerza de ley, como es el Real Decreto-ley. Esto se produjo durante la etapa del Gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero, en la cual el Gobierno no contaba con una mayoría absoluta en las Cortes Generales, por lo que puede comprenderse que el procedimiento legislativo ordinario podría dificultar al Gobierno adoptar medidas con la celeridad necesaria. No obstante, en la etapa del Gobierno popular de Mariano Rajoy, se ha continuado usando el mismo instrumento del Real Decreto- ley, a pesar de contar con la mayoría absoluta tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado. El no sometimiento al procedimiento legislativo ordinario se ha fundamentado sobre la urgencia de actuar ante la coyuntura económica, a pesar de que la composición de ambas cámaras hubiera permitido al Gobierno desarrollar sus políticas sin mayor dificultad y sin necesidad de recurrir a instrumentos legislativos que, en su tramitación, presentan menores garantías democráticas.

Unido a esto último, otra de las características de las medidas adoptadas es, precisamente la urgencia. Todas las iniciativas comentadas se aprobaron con carácter de máxima urgencia, lo cual ha determinado que el contenido de las mismas estuviera marcado, en gran medida por la improvisación. Prueba de ello son las correcciones que debieron realizarse sobre el Real Decreto- ley 8/2010. Asimismo, los dos primeros Decretos Leyes, aprobados durante la primera etapa, han sido criticados por la falta de reflexión en cuanto a si los proyectos eran realmente necesarios, o sobre el gasto corriente que dichos proyectos generarían en el medio plazo para la entidad local correspondiente²³⁵.

Por otro lado, las diferentes medidas que se han analizado estaban fuertemente condicionadas por la coyuntura económica y política. De hecho, en menos

²³⁵ EMBID IRUJO, Antonio, «Crisis económica y reforma local», en *Anuario Aragonés de Gobierno Local 2011*, op. cit., p. 453-454.

de cinco años, se ha pasado de una política de fomento de la inversión pública, a través de las entidades locales, con el fin de reactivar la actividad económica, a una política de total restricción del gasto público, cuyo único objetivo consiste en la reducción del déficit público y de la situación de endeudamiento de las administraciones públicas. Es decir, en un periodo breve, se ha realizado un giro absoluto en las políticas desarrolladas ante la crisis, pasando de una dirección a la contraria.

Finalmente, la reforma del artículo 135 de la Constitución y la aprobación de la LOEPSF han consolidado la adopción de medidas de restricción del gasto público a través de la elevación del principio de estabilidad presupuestaria al rango de principio constitucional de actuación de los poderes públicos.

En todo este proceso, las entidades locales han pasado de ser consideradas como la instancia territorial más adecuada para la reactivación económica a través de la inversión pública, a la situación radicalmente contraria de verse constreñidas por el régimen de equilibrio presupuestario más restrictivo posible de los previstos por la LOEPSF, en comparación con el Estado y las Comunidades Autónomas.

4. LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. UNA VISIÓN GENERAL

4.1. Las reformas introducidas por la LRSAL en el régimen local. Líneas generales

La LRSAL supone una reforma en profundidad de algunos aspectos fundamentales de la LRRL. El fundamento principal que, según la exposición de motivos de la ley, busca la reforma, es la introducción y adaptación de la realidad jurídica local a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera²³⁶.

Con carácter previo, debe destacarse, tal y como señala VELASCO CABALLERO, que la LRSAL, en su aplicación en las diferentes Comunidades Autónomas, puede resultar asimétrica, dado que, en primer lugar, se trata de una

²³⁶ Para una síntesis de las reformas aplicadas por la LRSAL, *vid.*, RAZQUIN LIZARRAGA, Martín M^a, «Modelo institucional y singularidad foral en la Reforma Local. Papel de las Instituciones comunes y de los Territorios Históricos en el desarrollo de la Reforma Local», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín M^a., MONTOYA MARTÍN, Encarnación, VELASCO CABALLERO, Francisco, *et al.*, *Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Seminario vasco de Derecho Local. Monográfico 2014*, Gasteiz-Vitoria: EUDEL-Federación de Municipios Vascos e IVAP- Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, 2015, pp. 20-28.

ley básica que tiene que hacerse compatible con la garantía constitucional de autonomía local del artículo 137 de la Constitución; en segundo lugar, la propia LRSAL contiene diversas cláusulas de excepción o autodesplazamiento; y, en tercer lugar porque se da una concurrencia o colisión entre algunas normas de la LRSAL y las leyes autonómicas de régimen local vigentes, basadas en la competencia exclusiva autonómica sobre la materia²³⁷.

La LRSAL se aprueba en una situación totalmente condicionada por los nuevos principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En este sentido, adolece de una orientación excesivamente lastrada por la óptica económico financiera, como consecuencia de la crisis económica²³⁸, que no ha sabido comprender el papel que históricamente juegan las entidades locales y, especialmente, los municipios, en el entramado institucional, en la organización territorial del Estado, en la descentralización del poder político, y en la vertebración de la sociedad en el marco de un sistema democrático. No tiene en cuenta que ni los municipios son el mayor problema de la crisis de la deuda pública, ni la crisis es la causa principal de la insostenible situación de la planta del gobierno local. Por contra, más parece tratarse de un programa de recentralización jurídica, que de una reforma legal de calado para afrontar los problemas que se dan en el ámbito de la administración local²³⁹. Ni siquiera la nueva Ley comprende la perspectiva de que una reforma institucional de estas características, que afecta a un elemento arquitectural básico de Estado, debe efectuarse de manera reflexionada, estudiada y con amplios consensos, de manera que las soluciones sirvan una vez haya transcurrido el periodo de crisis económica. Al contrario, la reforma parece haberse actuado desde la falta de consideración de cual es la función del municipio en el sistema institucional²⁴⁰.

En este sentido, la LRSAL ha sido criticada por no afrontar la necesaria reforma de la planta del gobierno local, por la modificación sustancial que reali-

²³⁷ VELASCO CABALLERO, Francisco, «Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín M^a, MONTOYA MARTÍN, Encarnación, VELASCO CABALLERO, Francisco, *et al.*, *Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Seminario vasco de Derecho Local. Monográfico 2014*, op. cit., p. 71.

²³⁸ PAREJO ALFONSO, Luciano, «Crisis financiera estatal, racionalización de la Administración local y desarrollo de la garantía de la autonomía local; comentarios de urgencia», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 30, 2012, p. 68.

²³⁹ BOIX PALOP, Andrés, «Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, núm. 2, julio-diciembre 2014, p. 17.

²⁴⁰ JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, «Diez puntos críticos de la reforma local», publicado en su blog el 11 de octubre de 2013, www.estudioconsultoria.org, p. 3.

za de las competencias locales, reduciendo las competencias propias y eliminando en la práctica las impropias, y por haberse elaborado bajo un excesivo influjo de la crisis económica, aumentando el intervencionismo sobre las entidades locales, al albur de las nuevas medidas de la tutela financiera²⁴¹.

La LRSAL introduce importantes novedades en el sistema de competencias municipales; refuerza el papel de las diputaciones provinciales como entidades de cooperación supramunicipal; crea una nueva situación para los municipios de menos de 20.000 habitantes; las entidades de carácter inferior al municipio pasan a ser entes desconcentrados del municipio correspondiente; limita el régimen de dedicación y retribuciones de los miembros de las corporaciones locales; se redefinen las funciones y provisión de los funcionarios con habilitación de carácter nacional, fundamentalmente de la intervención municipal; limita, asimismo, el sector público local; introduce el criterio de la sostenibilidad y la eficiencia económicas como elemento decisorio a la hora de optar por una gestión directa o indirecta de un servicio público municipal; establece nuevos requisitos para la segregación de parte de un municipio; y contiene una serie de medidas que pretenden facilitar las fusiones. Fundamentalmente impregna todo el sistema de organización local con los criterios de la sostenibilidad y la eficiencia económicas. No en vano, la ley pretende la adaptación del régimen local al nuevo artículo 135 de la Constitución así como a los principios establecidos por la LOEPSF.

En lo que se refiere al nuevo régimen de competencias municipales, como se ha expuesto anteriormente, la LRSAL reduce sobremanera el ámbito material de la autonomía local. Así, estrecha el ámbito material de las competencias propias, disminuye los servicios mínimos obligatorios de los ayuntamientos, y lo hace de manera determinante en los municipios de menos de 20.000 habitantes. Además, disminuye y limita las materias que puedan ser delegadas de favor de los municipios²⁴².

Además, la atribución de competencias queda dominada por criterios como la eficiencia económica, la reducción del coste efectivo, la disminución

²⁴¹ RAZQUIN LIZARRAGA, Martín M^a., «La reforma de la administración local en España: valoración urgente y crítica de la reforma», ponencia defendida en la mesa redonda *La reforma del Régimen Local en España. Nuevos retos de las Entidades Locales*, en el marco de las Jornadas Internacionales sobre Administración Local y Energías Renovables, organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, celebradas los días 17 y 18 de octubre de 2013.

²⁴² Todo ello sin haber tenido en cuenta, enteramente, las alegaciones realizadas por la FEMP, que tenían, entre otros, como objetivo de «*que la reforma del gobierno local que plantea este Anteproyecto se haga respetando la autonomía local constitucionalmente garantizada y cuyos contenidos mínimos vienen expresados en la Carta Europea de la Autonomía Local*», FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, *Alegaciones de la FEMP al anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local*, Madrid, 2012, p. 2.

del gasto público o la racionalización de la estructura administrativa²⁴³. El objetivo de la reforma del sistema de competencias locales se ha dirigido a la reducción de costes²⁴⁴ y los principios de subsidiariedad, descentralización, y eficacia en la gestión, que están reconocidos tanto en la CEAL como en la Constitución Española, quedan relegados a un segundo plano y ceden ante el criterio de menor coste económico.

Por otro lado, se desnaturaliza a las entidades de ámbito territorial inferior al municipal de nueva creación, que pasan a ser entes desconcentrados sin personalidad jurídica, para la administración, por parte del municipio, de los núcleos de población separada. Parece que se ha pensado más en los núcleos de población surgidos como consecuencia de los nuevos desarrollos urbanísticos, que en las entidades locales menores tradicionales, la heterogeneidad de estas, y el dudoso beneficio económico que las reformas generarían²⁴⁵.

Paralelamente, se refuerza el papel de las Diputaciones provinciales, como entidades llamadas a ejercer la coordinación y la gestión directa de intereses y competencias de carácter supramunicipal, en el caso de los municipios de menos de 20.000 habitantes. Todo ello a pesar de ser una entidad local cuyos órganos de gobierno carecen de legitimidad democrática directa²⁴⁶.

Por otro lado, se limita el régimen retributivo y de dedicación exclusiva de los miembros de las Corporaciones Locales²⁴⁷, y se disponen algunas medidas para el redimensionamiento de sector público²⁴⁸.

²⁴³ VELASCO CABALLERO, Francisco, «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Anuario de Derecho Municipal 2012*, Madrid, 2013, pp. 26-27.

²⁴⁴ CUESTA REVILLA, José, «Las competencias municipales: una aproximación a su nuevo régimen jurídico», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, 2014, p. 124.

²⁴⁵ LUCAS LUCAS, Carmen, «El problema de la planta local. Las entidades inframunicipales y supramunicipales», en SANTAMARÍA PASTOS, Juan Alfonso (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, op. cit., pp. 185-187. También VELASCO CABALLERO, Francisco, «Supresión de entidades locales inframunicipales», en *Boletín del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 43.

²⁴⁶ VELASCO CABALLERO, Francisco, «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Anuario de Derecho Municipal 2012*, Madrid, 2013, p. 55.

²⁴⁷ DELGADO PIQUERAS, Francisco, «El redimensionamiento de las retribuciones de los cargos públicos locales» en DOMINGO ZABALLOS, Manuel (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Veintitrés estudios*, op. cit., pp. 331-370.

²⁴⁸ KONNINCKX FRASQUET, Amparo, «Modos de gestión de los servicios públicos. Redimensionamiento del sector local y otras medidas de racionalización. En especial la gestión directa», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y*

Otro de los cambios fundamentales es la nueva configuración del interventor como un órgano de control de la gestión económico financiera de la entidad, con un alto grado de dependencia respecto de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas²⁴⁹.

En otros Estados de Europa se han acometido reformas en profundidad que han ido encaminadas a reforzar el papel de los municipios dotándoles de mayores competencias, y de un sistema de financiación efectivo y bastante, así como de unas dimensiones apropiadas para la prestación eficaz de servicios públicos. Como consecuencia de dichas reformas, se ha aumentado el grado de la autonomía local y los gobiernos locales han avanzado hacia una situación de autogobierno real, en el que tienen la posibilidad de gestionar y prestar servicios públicos y de contribuir a la regeneración institucional, económica y social de sus correspondientes poblaciones. Sin embargo, la reforma acometida a través de la LRSAL de la administración local ni soluciona los problemas de la planta de gobierno local, ni aumenta el grado de autonomía local. Al contrario, reduce su ámbito material al limitar y reducir las competencias de los ayuntamientos, consolida el inframunicipalismo manteniendo un mapa local atomizado y minifundista, y convierte a las entidades locales en seres administrativos dependientes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Sin embargo, una vez han transcurrido estos primeros compases de aplicación de la LRSAL, se puede decir que los problemas fundamentales que asolan a la administración local siguen aún sin resolverse, como sucede con la planta del gobierno local, la financiación de las entidades locales, la clarificación de las competencias locales o la sostenibilidad y garantía de los servicios públicos²⁵⁰.

Sostenibilidad de la Administración Local. Veintitrés estudios, op. cit., pp. 477-536. También JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, «Empresas públicas locales: ¿incierto futuro? La reordenación de las competencias en el anteproyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de las administraciones locales: su impacto sobre las empresas públicas locales», en *Jornada sobre las competencias de las empresas locales sometidas a debate*, Red de Empresas Locales de Interés General (RELIGE), Barcelona, 2012. Documento digital disponible en http://www.estudiconsultoria.com/images/stories/EMPRESAS_PUBLICAS_LOCALES-RELIGE-DEFINITIVO-2.pdf

²⁴⁹ Sobre la redefinición del control interno de los municipios, vid. CALVO DEL CASTILLO, Vicente, «La regulación del control económico-financiero y de la estabilidad en la Ley de racionalización y sostenibilidad en el ámbito de la administración local. Las modificaciones del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Veintitrés estudios*, op. cit., pp. 771 y ss.

²⁵⁰ En similares términos, RIVERO ORTEGA, Ricardo, «Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, núm. extraordinario, enero 2015, p. 4.

4.2. La LRSAL y sus reformas sobre la planta del gobierno local

La LRSAL se gesta en el contexto de la crisis económica, en el cual ha aflorado el debate sobre la conveniencia de reformar la planta del gobierno local, ante la situación de minifundismo y atomización municipal existente²⁵¹.

Así, si bien la LRSAL no acomete directamente una reforma de la planta de gobierno local, sí pretende incidir sobre la misma a través de concretos ajustes, que se materializan en el reforzamiento de papel de las diputaciones provinciales, medidas de fomento de las fusiones de municipios, el establecimiento de un nuevo régimen para las entidades locales menores, o la introducción de modificaciones en entidades asociativas de cooperación intermunicipales como las mancomunidades y los consorcios²⁵².

4.2.1. Medidas encaminadas al fomento de las fusiones de municipios y limitaciones de las segregaciones

La LRSAL lleva a cabo una reforma del artículo 13 de la LRBRL, a través de la cual se pretende promocionar la fusión de municipios y se establecen limitaciones adicionales para la segregación de parte del término municipal²⁵³.

Por un lado, se introduce un nuevo requisito para la creación o supresión de municipios o para la alteración de términos municipales, que sigue siendo materia a legislar por las Comunidades Autónomas. Además de la audiencia a los municipios afectados, del dictamen del Consejo de Estado o del Consejo Consultivo de gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, y de poner el acuerdo en conocimiento de la Administración General del Estado, se requiere un informe adicional de la administración que ejerza la tutela financiera.

Por otro lado, para la creación de nuevos municipios, a los requisitos que ya exigía la anterior redacción del artículo 13.2 LRBRL, se les añaden los requerimientos de que el municipio resultante tenga una población mínima de 5.000 habitantes y sea financieramente sostenible.

²⁵¹ Parte de la doctrina, que ha achacado a la LRSAL la falta de reformas directas para enfrentar los importantes problemas de la planta municipal, y, por contra, la debilidad de las medidas parciales contempladas, así, PAREJO ALFONSO, Luciano, «Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, febrero 2014, p. 13.

²⁵² MEDINA GUERRERO, Manuel, *La reforma del régimen local*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, pp. 78-86.

²⁵³ ALONSO MÁZ, María José, «El nuevo régimen de las fusiones de municipios», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Veintitrés estudios*, op. cit., pp. 297-328.

Mayor incidencia tiene la introducción de nuevas consideraciones legales respecto de las fusiones de municipios. Así, se introduce un nuevo punto en el artículo 13.4 de la LRBRL, en el que se permite que los municipios colindantes, independientemente del número de habitantes, puedan acordar su fusión a través de la suscripción del correspondiente convenio que deberá ser aprobado por mayoría simple de los plenos de los ayuntamientos implicados, imponiéndose un plazo mínimo de 10 años, en los cuales el nuevo municipio resultante de la fusión no podría segregarse.

Precisamente con objeto de fomentar las fusiones, a continuación se establecen una serie de medidas de incentivo²⁵⁴. En primer lugar, incrementando en un 0,10 adicional el coeficiente de participación del nuevo municipio en el fondo complementario de financiación de los municipios, en el marco de la participación de los mismos en los tributos del Estado, que establece en los artículos 118 y siguientes del TRLHL. En concreto se refiere al coeficiente que se fija en el artículo 124 de dicho cuerpo legal.

En segundo lugar, se dispone que, tanto el esfuerzo fiscal, como la capacidad tributaria del nuevo municipio, no podrán ser inferiores al más elevado de los que tuvieran antes de la fusión los municipios por separado.

En tercer lugar, en cuanto a la financiación mínima del nuevo municipio, la LRSAL prescribe que ésta será la resultante de la suma de las financiaciones mínimas que tuvieran los municipios fusionados por separado.

En cuarto lugar, respecto a las compensaciones que se derivan de la reforma del impuesto de actividades económicas, se sumarán las que correspondan a los municipios por separado añadiéndose, además, el importe de la compensación adicional.

En quinto lugar, se dispensa al nuevo municipio resultante de prestar nuevos servicios mínimos obligatorios, que pudieran corresponderle en virtud de su población, aunque sin precisar qué administración habrá de hacerse cargo de la prestación del servicio objeto de dispensa²⁵⁵.

Asimismo, se determina que el nuevo municipio tendrá preferencia en los planes de desarrollo local, subvenciones, convenios y otros instrumentos de fomento, durante los cinco primeros años desde el acuerdo de fusión, plazo que podrá prorrogarse en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

²⁵⁴ CALVO VÉRGEZ, Juan, «La nueva reforma de la Administración Local: principales cuestiones planteadas en el marco de su racionalización y sostenibilidad», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Nueva época, núm. 2, julio-diciembre 2014, p. 7.

²⁵⁵ RIVERO ORTEGA, Ricardo y MERINO ESTRADA, Valentín, «La reforma del régimen local en España: necesidad, alcance, orientación y contenidos básicos», en *Revista de Estudios Locales*, núm. 162, 2013, p. 18.

En lo que se refiere a los efectos de la fusión, la LRSAL precisa que la misma conllevará la integración de los elementos constitutivos de los municipios causantes de la fusión. Es decir, de los términos municipales, de las poblaciones y de las estructuras organizativas, así como de los medios personales y económicos. Corresponderá al Pleno de la nueva Corporación adoptar las medidas pertinentes de cara al redimensionamiento de la administración municipal del ente resultante, con el fin de adaptarla a la nueva realidad. Obviamente la fusión conlleva igualmente la subrogación del nuevo municipio en todos los bienes y derechos de los municipios fusionados.

En el caso de que uno de los municipios fusionados se encontrara en situación de déficit, por acuerdo de los municipios objeto de la fusión, se podrán integrar las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales del ayuntamiento deficitario en un fondo carente de personalidad y con contabilidad separada, designándose un liquidador encargado de liquidar dicho fondo. De esta manera, se aíslan los derechos, bienes y obligaciones afectados por la situación de déficit, para que afecten en la menor medida posible al nuevo municipio resultante.

Se dispone, asimismo, que el convenio de fusión pueda establecer que alguno de los núcleos de población fusionados se constituya como entidad desconcentrada del propio municipio, de manera que exista una mínima organización que le permita ejercer ciertas funciones y conservar parte de su identidad.

Por lo tanto, las medidas que la LRSAL prevé para procurar reducir el número de municipios existente, se enmarcan en el fomento de actuaciones concretas de fusión. Fomento que se articuló en torno a tres tipos de medidas: aquellas que afectan a la financiación municipal, la dispensa de servicios mínimos que se exigirían al aumentar la población, y la preferencia en la asignación de instrumentos de financiación²⁵⁶.

La LRSAL, con el planteamiento de incentivos a las fusiones voluntarias, vuelve a dejar pasar la oportunidad de acometer la necesaria reforma de la planta del gobierno local para atajar la problemática que genera un mapa municipal atomizado y minifundista²⁵⁷.

²⁵⁶ ALONSO MÁZ, María José, «El nuevo régimen de las fusiones de municipios», en DOMINGO ZABALLOS, M. (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Veintitrés estudios*, op. cit., p. 316.

²⁵⁷ CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio, «La fusión de municipios, único instrumento de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local para la modificación de la planta municipal: una oportunidad perdida», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, núm. extraordinario, enero 2015, p. 10-11.

4.2.2. El nuevo régimen de las entidades de carácter inferior al municipio

En el nuevo régimen que la LRSAL establece para las entidades locales menores, hay que diferenciar entre aquellas que ya existieran en el momento de entrar en vigor la Ley, y las de nueva creación.

En cuanto a las primeras, la disposición transitoria cuarta de la LRSAL, prevé que las entidades inframunicipales que ya existieran previamente a la entrada en vigor de la ley, conserven su personalidad jurídica y su carácter de entidad local. No obstante, se les impone la obligación de presentar sus cuentas ante el Estado y ante la Comunidad Autónoma correspondiente, antes del 31 de diciembre de 2014, pues de lo contrario incurrirían en causa de disolución²⁵⁸, consecuencia que parece desproporcionada en relación con el hecho que la motiva²⁵⁹. Asimismo, aquellas entidades que hubieran iniciado el procedimiento para su constitución antes del 1 de enero de 2013, mantendrán igualmente el carácter de entidad local y la personalidad jurídica, en virtud de la disposición transitoria quinta de la Ley.

Sin embargo, en lo que hace a las entidades locales menores de nueva creación, la LRSAL introduce una verdadera mutación de su naturaleza jurídica²⁶⁰. Se modifica el artículo 3.2 LRBRL, eliminando a las entidades menores del listado de entidades locales. Además, se deja sin contenido el anterior artículo 45 de la LRBRL, y se regula la creación de entes de ámbito territorial inferior al municipal en un nuevo artículo numerado como 24 bis. Este nuevo precepto, al igual que el anterior artículo 45 LRBRL, remite a la legislación autonómica para la regulación de las entidades inframunicipales, aunque altera sustancialmente su naturaleza, permitiendo, no obstante, que mantengan su denominación tradicional. De esta manera, pasan de ser entidades locales con personalidad jurídica, a convertirse en meros órganos para la gestión desconcentrada del municipio, produciéndose así una suerte de degradación en su naturaleza jurídica²⁶¹.

²⁵⁸ ALMEIDA CERREDA, Marcos, «La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la administración local», en DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José (Coord.), *La planta del gobierno local (Actas del VIII Congreso AEPDA)*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local-Asociación de Profesores de Derecho Administrativo, 2013, p. 101.

²⁵⁹ VELASCO CABALLERO, Francisco, «La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local», *op. cit.*, p. 51.

²⁶⁰ LUCAS LUCAS, Carmen, «El problema de la planta local. Las entidades inframunicipales y supramunicipales», en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, *op. cit.*, p. 184.

²⁶¹ PAREJO ALFONSO, Luciano, «Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal», *op. cit.*, pp. 14-15.

Por otro lado, la LRSAL prescribe que únicamente podrán crearse este tipo de entidades si resultara la opción más eficiente para la administración des-concentrada de los núcleos de población separada.

Esta reforma de las entidades locales menores plantea importantes dudas. En primer lugar, si se puede supeditar la supervivencia de una entidad local a un hecho meramente circunstancial como es la presentación de las cuentas antes de una fecha determinada. Pero también debe plantearse la necesidad y oportunidad de una modificación de tanto calado de este tipo de entidades, que en los sistemas de administración local de algunas Comunidades Autónomas²⁶² están profundamente enraizadas. Además, tal y como se ha actuado la reforma, van a coexistir dos tipos de entidades inframunicipales, que, para mayor complejidad, podrían coincidir en la denominación²⁶³.

4.2.3. El reforzamiento de las Diputaciones Provinciales, y el nuevo régimen de los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes

La LRSAL otorga nuevas funciones y competencias a las Diputaciones provinciales, reforzando su papel como entidad local de cooperación, coordinación y asistencia al municipio, y reconociendo, además, la posibilidad de gestionar directamente algunos servicios municipales²⁶⁴. Así, se produce un importante refuerzo de la provincia²⁶⁵, que asume el papel de coordinación y gestión de intereses y competencias de carácter supramunicipal²⁶⁶. Así, se carga sobre el segundo nivel de gobierno local la solución de algunos de los problemas de la administración local²⁶⁷.

²⁶² MENÉNDEZ GARCÍA, Pablo, «Las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, Madrid: Iustel, 2011, tomo II, pp. 1681 y ss.

²⁶³ LUCAS LUCAS, Carmen, «El problema de la planta local. Las entidades inframunicipales y supramunicipales», *op. cit.*, pp. 185-186.

²⁶⁴ JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, «La posición institucional de las Diputaciones provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Diario de Derecho Municipal*, Iustel, 2014, documento digital publicado en www.iustel.com.

²⁶⁵ La FEMP venía poniendo en evidencia la necesidad de reforzar el papel de la provincia como entidad local intermedia de naturaleza política, si bien la LRSAL no responde exactamente a las propuestas de la FEMP. FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, *Fortalecimiento institucional y modernización de las diputaciones, cabildos y consejos insulares y demás entidades locales intermedias*, Madrid, 2012.

²⁶⁶ CALVO VÉRGEZ, Juan, «La nueva reforma de la Administración Local: principales cuestiones planteadas en el marco de su racionalización y sostenibilidad», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, núm. 2, julio-diciembre 2014, pp. 7-8.

²⁶⁷ DÍAZ LERMA, José Manuel, «El anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?», *op. cit.*, pp. 76-77.

En este sentido, el nuevo artículo 36.1 de la LRBRL atribuye a las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes, competencias y funciones que pueden agruparse en torno a tres categorías: funciones de cooperación intermunicipal; funciones de coordinación; y funciones de cooperación con la Comunidad Autónoma en determinados servicios²⁶⁸.

Entre las funciones propias de la cooperación intermunicipal, se encuadran la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, garantizando la prestación de los servicios de secretaría e intervención a los municipios de menos de 1.000 habitantes; la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal; y la coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. Así, las diputaciones pasan a asumir la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación; la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial; y la asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes²⁶⁹.

Por su parte, entre las funciones de coordinación y cooperación se enmarcan la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral de los mismos; la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios de menos de 20.000 habitantes; y el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia²⁷⁰.

En lo que hace al tercer grupo de funciones, el mismo se refiere a la coordinación mediante convenio con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios de menos de 5.000 habitantes²⁷¹.

Una de las principales novedades introducidas por la LRSAL, es la asunción, por parte de las diputaciones, de importantes facultades en la gestión de

²⁶⁸ KONINCKX FRASQUET, Amparo, y ALONSO MAS, María José, «Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Veintitrés estudios, op. cit.*, p. 252.

²⁶⁹ *Ibidem*, pp. 253-276.

²⁷⁰ *Ibidem*, pp. 276-279.

²⁷¹ *Ibidem*, pp. 293-294.

determinados servicios municipales de prestación obligatoria en el caso de los municipios con población inferior a los 20.000 habitantes²⁷².

Así pues, la LRSAL prevé que la diputación asumirá la coordinación de los servicios de tratamiento y recogida de residuos, abastecimiento y tratamiento de aguas, limpieza viaria, accesos, pavimentación y alumbrado público. Será la diputación la que eleve propuesta sobre la forma de gestión al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas²⁷³. Sólo en el caso en que el municipio consiga acreditar que es capaz de gestionar el servicio por sí mismo a un menor coste efectivo, corresponderá al municipio la prestación del servicio. La diputación asumirá los servicios de contratación centralizada y administración electrónica en los municipios de menos de 20.000 habitantes, así como los de prevención y extinción de incendios, cuando no procedan a su prestación²⁷⁴.

Como consecuencia de esto, la LRSAL indirectamente ha generado la existencia de dos tipos de municipios: los de población superior a 20.000 habitantes, que pueden gestionar plenamente las competencias y servicios que la ley les atribuye, y aquellos otros municipios de menos de 20.000 habitantes, que representan el 95% del número total de municipios españoles, que se convierten en municipios sujetos a la tutela por parte de la diputación de la provincia correspondiente

No puede obviarse el contraste que ésta medida supone con la CEAL, en el sentido en que se está reforzando, precisamente, el papel de una entidad local, como la Diputación provincial, que carece de legitimidad democrática directa, en lugar de buscar el refuerzo de fórmulas asociativas o de buscar soluciones para paliar el déficit democrático existente en la organización de las Diputaciones.

4.2.4. Los consorcios y las mancomunidades tras la LRSAL

En lo que se refiere a los Consorcios, la LRSAL modifica la redacción del artículo 57 de la LRBRL y los incluye entre las formas de gestión compartida de los servicios mínimos. A este respecto, si bien, hasta el momento en que

²⁷² GARCÍA RUBIO, Fernando, «La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización», en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *La reforma de 2013 del régimen local español*, op. cit., pp. 280 y ss.

²⁷³ FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, Fernando (Coord.), *Guía práctica sobre la Ley de racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 26-27.

²⁷⁴ KONINCKX FRASQUET, Amparo, y ALONSO MAS, María José, «Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales», op. cit., pp. 251-252.

entró en vigor la LRSAL, las entidades locales podían decidir la constitución de un consorcio como instrumento para canalizar la cooperación económica, técnica y administrativa, en torno a un determinado fin, la LRSAL introduce una significativa limitación, al exigir para la constitución de un consorcio que esta fórmula permita una asignación más eficiente de los recursos económicos, y sólo cuando se haya verificado que la constitución del consorcio en cuestión no vaya a poner en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda local²⁷⁵.

Por otro lado, se introduce una nueva disposición adicional en la LRJPAC que establece que los estatutos de cada consorcio deberán determinar a qué administración pública queda adscrito el mismo²⁷⁶. A estos efectos, se fija un régimen de prioridades, que tiene en cuenta la mayoría de votos en el órgano de gobierno del consorcio, que tenga facultades para el nombramiento y remoción de la mayoría de los miembros de los órganos directivos, personal directivo y órganos de gobierno, que ostente el mayor porcentaje de participación en el fondo patrimonial, financie más de cincuenta por ciento de la actividad, o tenga mayor número de habitantes²⁷⁷.

En lo que hace a las mancomunidades, la LRSAL prevé que éstas adapten los estatutos a lo dispuesto en el artículo 44 de la LRBRL, y, asimismo, especifica que las competencias de las mancomunidades deberán orientarse exclusivamente a la realización de obras y a la prestación de servicios públicos cuando sea necesario para que los ayuntamientos puedan ejercer las competencias que les atribuyen los artículo 25 y 26 LRBRL²⁷⁸.

De no proceder en ese sentido en el plazo de seis meses, la LRSAL prevé que incurrirán en causa de disolución. Con respecto al expediente de disolución tan sólo se señala que será iniciado por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma, sin exigir informe preceptivo ni trámite de audiencia, y con una regulación más bien escueta que no contempla nada sobre la resolución ni su mo-

²⁷⁵ NIETO GARRIDO, Eva, «La reforma de las entidades instrumentales por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 165, julio-septiembre 2014, p. 113.

²⁷⁶ MONTOYA MARTIN, Encarnación, «Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín M^a., MONTOYA MARTÍN, Encarnación, VELASCO CABALLERO, Francisco, et al., *Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Seminario vasco de Derecho Local. Monográfico 2014, op. cit.*, pp. 61-62.

²⁷⁷ KONINX FRASQUET, Amparo, «De nuevo sobre los consorcios», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Veintitrés estudios, op. cit.*, pp. 563-564.

²⁷⁸ *Ibidem*, pp. 585-586.

tivación. Esto ha sido criticado por parte de la doctrina, por la parca regulación de una cuestión que afecta de manera tan determinante a la autonomía local y al derecho de los municipios a asociarse entre sí²⁷⁹.

De esta manera, se limita el objeto de las mancomunidades, expresión del derecho de los municipios a asociarse entre sí, de manera que, la LRSAL persigue que mancomunidades estén dirigidas en exclusiva a la función precitada, lo cual debe ponerse, además en relación con la reducción de las competencias municipales operada por la LRSAL²⁸⁰.

²⁷⁹ SARMIENTO ACOSTA, Manuel, «La opción por la gestión supramunicipal: la potenciación de las Diputaciones provinciales y de los Cabildos insulares», en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y SARMIENTO ACOSTA, Manuel, *Comentarios a la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, *op. cit.*, p. 107.

²⁸⁰ NIETO GARRIDO, Eva, «La reforma de las entidades instrumentales por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *op. cit.*, p. 133.

III. LA PLANTA DEL GOBIERNO LOCAL DE NAVARRA

1. LA ESTRUCTURA LOCAL DE NAVARRA Y LOS PROBLEMAS DERIVADOS DE LA ATOMIZACIÓN Y EL MINIFUNDISMO

1.1. Clases de entidades locales de Navarra

1.1.1. Consideraciones previas

Antes de entrar a analizar cada uno de los entes locales previstos en la LFAL, procede señalar una serie de cuestiones en relación con determinadas opciones que el legislador foral realizó, tal y como ha sistematizado J.A. RAZQUIN LIZARRAGA²⁸¹.

En primer lugar, pese a que pudiera parecer que la LFAL pasa por alto la clasificación que hace la LRBRL entre entes locales territoriales y entes locales no territoriales, en realidad, implícitamente, está reconociendo esa misma clasificación, ya que sitúa a la figura del municipio en una posición principal, al calificarlo de entidad local básica, reconociendo, además, la existencia de otras entidades locales.

En segundo lugar, en cuanto a la tipología de entes locales, la LFAL no es del todo coincidente con la LRBRL. La LFAL no contiene ni la figura de la comarca, ni la del área metropolitana, que sí reconoce la LRBRL. Por otro lado, la

²⁸¹ RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «Las entidades locales de Navarra. Clases, territorio, población, elección y organización», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, *Derecho local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2005, pp. 110-112.

LFAL, en atención a las peculiaridades de Navarra y buscando dar solución a la atomización del mapa municipal, comprende otras tipologías de entidades locales como las mancomunidades, las agrupaciones tradicionales, las agrupaciones de municipios, las agrupaciones de servicios, o los distritos administrativos.

Por otro lado, pese a que se reconocen algunas figuras tradicionales, como es el caso de los concejos, otras quedan desechadas, como sucede con las merindades históricas.

También desaparece la distinción entre municipios simples y municipios compuestos que se daba en el RAMN, integrados estos últimos por varios concejos. No obstante, la LFAL mantiene la figura del concejo y, en la práctica, siguen existiendo municipios de un solo núcleo poblacional y municipios formados por varios núcleos que se organizan, a su vez, a través de la figura de los concejos. Ahora bien, desaparece el carácter territorial de los concejos, que pasan a integrarse dentro del resto de entidades locales no territoriales.

La enumeración de entidades locales de la LFAL no incluía a los consorcios, hasta la modificación operada por la Ley Foral 23/2014, de 2 de diciembre, cuando se ha procedido a reconocer el carácter de los consorcios locales como entidad local no territorial, a las cuales la LFAL, en su nueva redacción, pasa a definir como asociaciones de carácter voluntario que tienen la consideración de entidades públicas con personalidad jurídica propia y potestad para el cumplimiento de sus fines. Antes de la modificación de la Ley Foral 23/2014, los consorcios configuraban en la LFAL (artículos 57, 87, 61, 212 y 213), de una manera más acorde con su naturaleza jurídica, como una técnica de colaboración interadministrativa dentro del asociacionismo voluntario entre administraciones, y con la consideración de entidades públicas.

Finalmente, la LFAL reconoce, en su artículo 5, a todas las entidades locales personalidad jurídica propia, así como plena capacidad jurídica y capacidad de obrar, para el cumplimiento de sus fines.

Un vez sentadas las consideraciones anteriores, cabe reseñar que, a la hora de determinar cuáles son las entidades locales de Navarra, la LFAL sitúa en una posición preeminente al municipio, en tanto que entidad local básica. Previamente, en su artículo 1, establece los principios de autonomía, participación, desconcentración, eficacia y coordinación en la gestión de los intereses públicos. Partiendo de estos fundamentos, en lo referente a la planta organizativa local, la Ley realiza una separación nítida entre los municipios y los demás entes locales²⁸².

²⁸² SARASÍBAR IRIARTE, Miren, «Población y territorio», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María (Dir.), *Derecho Local de Navarra*, Madrid: Iustel, 2013, p. 127.

El artículo 2 de la LFAL reconoce, en primer lugar, al municipio como figura principal y básica de la administración local de Navarra.

Seguidamente, en su artículo 3, establece que también tendrán la condición de entidades locales de Navarra los distritos administrativos, los concejos, las agrupaciones tradicionales (la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra, la Comunidad de Valle de Aezkoa, la Mancomunidad del Valle del Roncal, la Universidad del Valle de Salazar y el resto de corporaciones tradicionales, titulares o administradoras de bienes comunales que existieran en Navarra con anterioridad a la LFAL), las entidades que agrupen varios municipios instituidas por una Ley Foral y las agrupaciones de servicios administrativos y las mancomunidades²⁸³.

A las anteriores, como ha quedado dicho, se les ha sumado el consorcio local que, a raíz de la Ley Foral 23/2014, de 2 de diciembre, el carácter de entidad local.

1.1.2. El municipio en la LFAL

La evolución histórica del municipio en Navarra es fruto del condicionamiento de las circunstancias geográficas que en las distintas zonas del territorio navarro, en las cuales se asentaron los núcleos de población, y es, asimismo, el origen de la actual situación del mapa municipal de Navarra. De esta manera, se ha configurado, por un lado, una serie de municipios simples, es decir, conformados por un sólo núcleo de población y, por otro lado, otros municipios denominados compuestos, que comprenden varios núcleos de población organizados en concejos²⁸⁴.

El municipio queda regulado en la LFAL, a lo largo de diez secciones dentro del capítulo I del Título I, relativo a la organización y administración de las entidades locales de Navarra.

El artículo 6 de la LFAL define al municipio como el ente básico de la administración local de Navarra que sirve de cauce primario para la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos²⁸⁵.

²⁸³ Sobre los tipos de entidades locales de Navarra: LOPERENA ROTA, Demetrio, «Las entidades locales de Navarra: clases y competencias», en RAZQUIN LIZARRAGA, M.M. (Dir.), *Derecho Local de Navarra*, op. cit., 2013, pp. 61-86.

²⁸⁴ ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, «El municipio en la Comunidad Foral de Navarra. Historia, tradición y principios», en *Iura Vasconiae*, núm. 2, 2005, p. 176.

²⁸⁵ SARASÍBAR IRIARTE, Miren, «Población y territorio», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María (Dir.), *Derecho Local de Navarra*, op. cit., pp. 130-131.

La LFAL establece, al igual que lo hace la LRBRL, que los elementos del municipio son la población, el territorio y la organización²⁸⁶.

Respecto a la organización, pocas novedades incorpora la LFAL con respecto a lo previsto en el régimen general, ya que se remite a las disposiciones aplicables en el resto del Estado²⁸⁷. No obstante, y como especialidad, el artículo 9 de la LFAL reconoce al municipio del Noble Valle y Universidad de Baztan su sistema propio de organización territorial, que se integra por el Ayuntamiento, la Junta General del Valle y los *batzarres* de los lugares que lo componen, de acuerdo con lo que dispongan sus ordenanzas propias²⁸⁸. Por otro lado, se da una segunda especificidad en el municipio de Pamplona, al cual es de aplicación el régimen de grandes ciudades, contenido en el Título X de la LRBRL, que la LFAL asimila.

En cualquier caso, el municipio en Navarra, como es obvio, mantiene el carácter de entidad de la organización territorial del Estado, institución básica y necesaria, caracterizada como institución pública, autónoma, primaria, esencial y representativa de los ciudadanos²⁸⁹. Tal y como lo ha definido MORELL OCAÑA, el municipio es un ente «administrativo que proporciona entidad jurídica a la colectividad local asentada sobre un núcleo territorial de población diferenciado, a la que representa y sobre la que asume la gestión de sus intereses propios»²⁹⁰.

En cuanto a las potestades y prerrogativas del municipio, se corresponden con las que la LRBRL establece con carácter general para las entidades locales territoriales.

En lo que se refiere a la población, la misma viene determinada, al igual que en el caso de los municipios de régimen común, por los vecinos del muni-

²⁸⁶ MADURGA GIL, Antonio, «Elementos del municipios: el territorio y la población», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y LARUMBE BIURRUN, Pedro (Dirs.), *La administración local de Navarra*, Pamplona: Aranzadi, 1987, pp. 49-77.

²⁸⁷ Sobre la organización del municipio en el régimen común, *vid.*, RIVERO YSERN, José Luis, *Manual de Derecho Local*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Civitas, 7ª edición, 2014, pp. 140-221. Para una visión desde Navarra, BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis, «Organización Local», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María (Dir.), *Derecho Local de Navarra*, *op. cit.*, pp. 167-206.

²⁸⁸ Sobre la organización singular del Valle de Baztan, *vid.*, ALLI TURRILLAS, Juan Cruz, «El Noble Valle y Universidad de Baztán (Grupo normativo regulador y organización administrativa)», en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 20, 1995, pp. 95-139. También, ALLI TURRILLAS, J.C., «Las Nuevas Ordenanzas del Noble Valle y Universidad de Baztán de 2011», en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 52, 2011, pp. 11-50.

²⁸⁹ RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «Las entidades locales de Navarra», «Las entidades locales de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier (Dirs.), *Derecho Local de Navarra*, *op. cit.*, p. 116.

²⁹⁰ MORELL OCAÑA, Luis: *El régimen local español*, Madrid: Civitas, Madrid, 1988, p. 271.

cipio comprendidos en el padrón municipal, que se regula en el artículo 10 de la LFAL.

El tercer elemento constitutivo de la entidad local básica es el territorio, conformado por el término municipal, ámbito territorial de ejercicio de competencias del municipio.

La alteración de términos municipales queda regulada en los artículos 13 a 20 de la LFAL, que conforman la sección 5ª del Título I²⁹¹.

Abre la sección el artículo 13 de la LFAL, que enuncia como fines básicos que deben inspirar la creación y supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, los de mejorar la prestación de los servicios de competencia municipal; incrementar la capacidad de gestión de las entidades locales afectadas; adaptar los términos municipales a las realidades físicas, demográficas, urbanísticas y culturales y facilitar la participación ciudadana en los asuntos locales y garantizar la efectiva prestación de los servicios²⁹².

Además de lo anterior, el precepto añade la interdicción de fraccionar un continuo urbano a través de estos procesos de creación y supresión de municipios. En consecuencia, la LFAL exige que la creación de nuevos municipios se realice sobre la base de núcleos de población diferenciados y que tengan recursos suficientes para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las competencias del municipio (artículo 14).

La LFAL establece cuatro supuestos de alteración de términos municipales: la fusión de municipios, la incorporación de uno o más municipios a otro, la segregación de parte de un municipio para constituir otro independiente y la segregación de parte de un municipio para incorporarla a otro municipio diferente.

1.1.3. Los concejos²⁹³

Como se ha señalado anteriormente, Navarra cuenta con la peculiaridad de los municipios compuestos, que, aunque la LFAL ya no los denomina de

²⁹¹ SARASÍBAR IRIARTE, Miren, «Población y Territorio», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María (Dir.), *Derecho Local de Navarra*, op. cit., pp. 137-149.

²⁹² RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «Las entidades locales de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier (Dirs.), *Derecho Local de Navarra*, op. cit., pp. 119-143.

²⁹³ Sobre los concejos de Navarra, vid., RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, «Los concejos y su régimen jurídico. Los concejos en Navarra», en AAVV, *Jornadas: El Concejo alavés en el siglo XXI-Jardunaldiak: Arabako Kontzejua XXI. Mendean- Asociación de Concejos de Álava-Arabako Kontzeju Elkarte*, Gasteiz-Vitoria: Arabako Biltzar Nagusiak-Juntas Generales de Álava, 2002, pp. 40-77.

esta manera, en la práctica siguen existiendo, aunque con una posición jurídica del concejo claramente diferente con respecto a su anterior regulación por el RAMN. Todos y cada uno de los núcleos de población que forman un municipio compuesto se constituyen en concejos²⁹⁴.

La LFAL define a los concejos en su artículo 37 como entidades locales de Navarra, «enclavadas en el término de un municipio», aunque inferiores a éste en cuanto a población y ámbito territorial. Así, les reconoce el derecho a tener y administrar bienes propios, atribuyéndoles también personalidad jurídica para la gestión y la administración de sus intereses, dentro del campo de las competencias reconocidas por la Ley²⁹⁵.

No puede hablarse de los concejos como entes locales territoriales. De hecho la LFAL omite cualquier referencia en este sentido. De esta forma, el territorio no es un elemento constitutivo del concejo, y no existe en la Ley Foral una cláusula general de apoderamiento, sino el reconocimiento de concretas y tasadas competencias²⁹⁶.

En cuanto a su naturaleza jurídica, lo fundamental es que los concejos tienen un carácter subordinado al municipio y contingente de este.

En definitiva, se trata de unos entes locales peculiares de carácter inferior al municipio que se mantienen como consecuencia de la organización histórica de la administración local de Navarra, aunque desde la LFAL se han acotado tanto su posición jurídica como su ámbito competencial.

El artículo 37.2 de la LFAL impone un mínimo de 15 habitantes de derecho para que el concejo tenga el carácter de entidad local. Así, en el momento de entrada en vigor de la Ley Foral, desaparecieron aquellos concejos con menor población que la señalada.

Entre tanto, para la creación de nuevos concejos, la LFAL requiere un mínimo de 100 habitantes, con excepción de aquellos casos de desaparición de municipios por alteración territorial. Además del requisito poblacional, el nuevo concejo, para poder crearse, precisará contar con recursos suficientes así como

²⁹⁴ ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, «La organización local de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y LARUMBE BIURRUN, Pedro, *La administración local de Navarra*, op. cit., pp. 41-43.

²⁹⁵ RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «Las entidades locales de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier (Dirs.), *Derecho Local de Navarra*, op. cit., p. 171.

²⁹⁶ RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, «La administración local de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y PÉREZ CALVO, Alberto, *Manual de Derecho Público de Navarra*, op. cit., p. 363.

que concurren circunstancias de carácter geográfico, social, histórico, administrativo o económico²⁹⁷.

Respecto a su sistema de elección y organización, la LFAL modificó radicalmente el anterior sistema contenido en el RAMN de 1928. Si antiguamente regían las Juntas de Oncena, Quincena y Veintena, a partir de la LFAL ese sistema se sustituye por un sistema que comprende dos supuestos, según la población²⁹⁸.

En los concejos de más de 50 habitantes, el gobierno concejil está compuesto por un presidente y una junta de cuatro vocales. En aquellos municipios menores de 50 vecinos, se vuelve al régimen del *batzarre* o concejo abierto, existiendo un presidente y una asamblea vecinal formada por todos los vecinos del municipio mayores de edad.

Respecto al régimen de elección, el mismo viene regulado en la Ley Foral 12/1991, reguladora del proceso electoral en los concejos de Navarra, en la cual se establece el sistema electoral mayoritario tanto para elegir al presidente, como para elegir a los miembros de la Junta de Concejo²⁹⁹.

Se siguen, de esta manera, las reglas propias de la elección de los ayuntamientos entre 100 y 250 habitantes: cada elector podrá votar a un máximo de cuatro candidatos, resultando elegidos los cinco que hubieran obtenido mayor número de votos, y siendo presidente de concejo el candidato más votado.

El presidente es una suerte de alcalde, correspondiendo a la junta la función de control y fiscalización de su labor, así como las facultades de aprobación de las cuentas, presupuestos, administración y disposición de bienes, y el ejercicio de acciones jurisdiccionales.

La atribución legal de competencias a los concejos evidencia el carácter principal del municipio, dado que los concejos únicamente desarrollan funciones que tienen que ver con el mantenimiento de su patrimonio y otras muy concretas y tasadas³⁰⁰. De este modo, los concejos tienen reconocidas competencias en las siguientes materias:

²⁹⁷ RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «Las entidades locales de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier (Dirs.), *Derecho Local de Navarra*, op. cit., p. 172.

²⁹⁸ RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, «Los concejos y su régimen jurídico. Los concejos en Navarra», en AAVV, *Jornadas: El Concejo alavés en el siglo XXI- Jardunaldiak: Arabako Kontzejua XXI. Mendean- Asociación de Concejos de Álava-Arabako Kontzeju Elkarte*, op. cit., p. 53.

²⁹⁹ BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis, «Organización local», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María. (Dir.), op. cit., pp. 180-181.

³⁰⁰ La STSJN, Sala de lo contencioso administrativo, de 8 de septiembre de 2000 (f.j. 2º), señaló que «Así, teniendo en cuenta que el Concejo es una entidad territorial inframunicipal, las competencias

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

- La conservación, mantenimiento y vigilancia de los caminos rurales de su término y de los demás bienes de uso y de servicio públicos de interés exclusivo del concejo.

- El otorgamiento de licencias urbanísticas conforme al planeamiento, previo informe preceptivo y vinculante del ayuntamiento.

- Limpieza viaria.

- Alumbrado público.

- Conservación y mantenimiento de cementerios.

- Archivo concejil.

- Fiestas locales.

A parte de las anteriores, tanto la Comunidad Foral como el ayuntamiento de referencia podrán delegar en el concejo las competencias que estimen oportuno, así como el concejo podrá hacerlo en favor del ayuntamiento.

En lo referente a los bienes, los concejos pueden ser titulares de bienes públicos y derechos, ya sean de carácter comunal, o tengan la clasificación jurídica de bienes demaniales y también podrán ser titulares de bienes patrimoniales. En el caso de los comunales, estos alcanzan una importancia significativa en los concejos, por cuanto el artículo 39.1 a) de la LFAL atribuye a los mismos las potestades de administración, conservación y regulación de su uso³⁰¹.

Actualmente, Navarra cuenta con 347 concejos, según datos de 2015³⁰².

1.1.4. Los distritos administrativos

La figura de los distritos administrativos es una de las novedades que incorporó la LFAL en 1990. En Navarra, el distrito es un ente asociativo de creación voluntaria, por parte de varios ayuntamientos de población inferior a

que gestiona son limitadas, circunscribiéndose a los concretos fines cuya gestión le encomienda el ordenamiento jurídico, fines nunca totales, como los municipales, sino limitados a los concretos ámbitos competenciales que el citado artículo 39 le encomienda. Y ello teniendo en cuenta que, sin perjuicio de la amplia tradición jurídica con que cuentan estas entidades territoriales en el ámbito foral navarro, los Concejos no son entidades básicas, como los municipios, no siendo su existencia necesaria e ineludible como estos últimos entes, en los que se integran y a los que pertenecen».

³⁰¹ Sobre lo bienes de las entidades locales de Navarra, *vid.*, ALENZA GARCÍA, José Francisco, «Los bienes de las entidades locales», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María (Dir.), *Derecho Local de Navarra*, *op. cit.*, pp. 333-381.

³⁰² GOBIERNO DE NAVARRA. Registro de entidades locales.

5.000 habitantes, que deciden poner en común la prestación, administración o realización de actividades de determinados servicios públicos³⁰³.

No obstante, la LFAL no determina claramente cuál es la naturaleza jurídica del distrito, ya que, por un lado, le reconoce el carácter de entidad local, pero, por otro lado, se refiere a ellos como un régimen especial municipal para los municipios de menos de 5.000 habitantes³⁰⁴.

Debe crearse de manera voluntaria, por iniciativa de los propios municipios, en una votación que exige la mayoría absoluta del voto en los ayuntamientos interesados, y requiere además la aprobación del gobierno de Navarra³⁰⁵.

En cuanto al régimen de funcionamiento y organización, la ley exige la existencia de un presidente y de una asamblea de distrito, órganos que han de ser representativos de los ayuntamientos que conforman el distrito. Dicha asamblea está formada por dos concejales por cada municipio agrupado, o dos concejantes en el caso de municipios que se rigen por el régimen del *batzarre* o concejo abierto.

Si bien, como se ha señalado, la LFAL incorporó los distritos administrativos como solución para paliar la situación atomizada del mapa municipal, ha resultado ser también una institución fracasada, ya que, en veintitrés años de vigencia de la Ley no se ha constituido ni un sólo distrito administrativo³⁰⁶.

1.1.5. Las mancomunidades de municipios³⁰⁷

Se trata de la entidad local asociativa Navarra por antonomasia, que ha servido como instrumento para paliar, al menos de manera parcial, la problemática que genera la estructura de entidades locales de la Comunidad Foral.

³⁰³ LOPERENA ROTA, Demetrio, «Las entidades locales de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María (Dir.), *Derecho Local de Navarra*, op. cit., 2013, p. 74.

³⁰⁴ PURAS GIL, Fernando, «Comentario al artículo 33», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y SERRANO AZCONA, Ángel (Dirs.), *Comentarios a la Ley Foral de la Administración Local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1991, pp. 221.

³⁰⁵ RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «Las entidades locales de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier (Dirs.), *Derecho Local de Navarra*, op. cit., pp. 168-169.

³⁰⁶ Según M.M. RAZQUIN LIZARRAGA, la no constitución de distritos en estos años es consecuencia de la voluntariedad que preside su constitución, así lo señala el autor en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, «El régimen local de Navarra», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (Coord.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edición, Madrid: Iustel, 2011, tomo 4, p. 4439.

³⁰⁷ Sobre las mancomunidades de municipios en el régimen común, *vid.*, MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, «Las mancomunidades y asociaciones de municipios», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, op. cit., Tomo II, pp. 1599-1614. CANDELA TALAVERO, José Enrique, «Asociacionismo municipal: especial referencia a las mancomunidades de municipios», en *Revista de Estudios Locales* núm. 151, 2012, pp. 44-59.

Reguladas entre los artículos 47 a 53 de la LFAL, las mancomunidades son asociaciones de municipios, que deciden poner en común la prestación de determinados servicios de su competencia, y encarnan la materialización del derecho de los municipios a asociarse entre sí para la prestación de servicios comunes³⁰⁸.

Además, se permite que la asociación de un municipio a una mancomunidad sea para todas las competencias mancomunadas, para varias de ellas o para una sola, siempre y cuando, desde el punto de vista económico y financiero esas obras o servicios sean independientes entre sí.

Como límite, el artículo 47.3 de la LFAL dispone que no pueda mancomunarse la totalidad de las competencias de un municipio. Es más, de hacerse, esto podría suponer un incumplimiento de la garantía institucional constitucionalmente comprendida en el principio de autonomía local. No obstante, este precepto impone una limitación a lo que podría ser una vía para paliar el minifundismo municipal.

Las mancomunidades son entidades de adscripción y constitución voluntaria, de carácter no territorial, dotadas de personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. Su naturaleza es compleja, ya que se trata de un ente que se compone de otros entes. Dicha complejidad es aún mayor, si tenemos en cuenta que un municipio puede estar asociado a diferentes mancomunidades, con diferentes municipios y cada uno de ellos con diferentes competencias mancomunadas³⁰⁹.

Debido a la facilidad para su constitución y a que la LFAL, en su artículo 35, contiene un mandato expreso al Gobierno de Navarra para promover esta figura asociativa, en Navarra ha proliferado el fenómeno de las mancomunidades, hasta el punto que hoy en día hay un total de 64 mancomunidades³¹⁰. Todos los municipios navarros participan en alguna mancomunidad para la gestión de determinados servicios³¹¹.

En cuanto a la organización de la mancomunidad, el artículo 48 de la LFAL fija como elemento central el de los Estatutos de la entidad, que se erigen

³⁰⁸ MERINO ESTRADA, Valentín, «Las mancomunidades de municipios», en CARBONERO GALLARDO, J.M., *La intermunicipalidad en España*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2005, p. 117.

³⁰⁹ RIVERO YSERN, José Luis, *Manual de Derecho Local*, op. cit., pp. 306-208.

³¹⁰ Datos del Registro de Entidades Locales de Navarra, del Gobierno de Navarra. http://www.navarra.es/home_es/Navarra/272+Municipios/.

³¹¹ RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, «La administración local de Navarra: nuevos retos en el siglo XXI», en AAVV, *Presente y futuro del Régimen Foral de Navarra*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Aranzadi-Gobierno de Navarra, 2003, p. 144.

en norma suprema, en la cual ha de regularse el ámbito territorial de la entidad, los municipios que la componen, la denominación, el objeto y la competencia, los órganos de gobierno y el lugar donde radiquen, el número y la forma de designación de los representantes de las entidades mancomunadas en los órganos de gobierno, las normas de funcionamiento, los recursos económicos, el plazo de duración, las causas de disolución, y cuantos otros extremos sean necesarios para el funcionamiento de la Mancomunidad.

En relación con los órganos de gobierno de la entidad, si bien la LFAL no contiene ninguna determinación al respecto, sí se exige que éstos sean representativos de los ayuntamientos mancomunados, que tengan un órgano superior deliberativo que ostente las atribuciones propias del pleno del ayuntamiento y que en aquellas materias que así se requiera para los ayuntamientos, adoptan sus decisiones por mayoría cualificada (artículo 51 LFAL)³¹².

Los servicios y obras que se han mancomunado con mayor frecuencia son los servicios sociales de base, recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, deporte, servicios técnico-administrativos y abastecimiento de aguas, así como actividades culturales, depuración de aguas residuales y alcantarillado³¹³.

Además de las anteriores, los servicios que se prestan de manera mancomunada en Navarra son los siguientes: servicio social de base, y acción social, tratamiento y abastecimiento de aguas, instalaciones y actividades deportivas, juventud, servicios socioculturales comunitarios, bibliotecas, tratamiento y gestión de residuos sólidos urbanos, apoyo técnico y jurídico a los ayuntamientos, cementerio, desarrollo económico comarcal, oficina de rehabilitación de viviendas, limpieza viaria, promoción del euskera, alumbrado público, medio ambiente, abastos y mercados, consumidores y usuarios, parques y jardines, patrimonio histórico, vivienda, vías urbanas y caminos rurales, urbanismo, transporte urbano colectivo, servicios a la tercera edad, turismo, medios de comunicación locales, extinción de incendios, tráfico, seguridad ciudadana y protección civil, servicio del taxi comarcal.

Puede distinguirse entre mancomunidades que abarcan una generalidad de funciones, y aquellas que se han constituido para determinados servicios.

Entre primeras, destaca Mancomunidad de Servicios de la Comarca de Pamplona, que presta los servicios del ciclo integral del agua, recogida y tra-

³¹² ZUAZU MONEO, Alfonso, «Comentario al artículo 51», en RAZQUIN LIZARRAGA Martín María y SERRANO AZCONA, Ángel (Dirs.), *Comentarios a la Ley Foral de la Administración Local de Navarra*, op. cit., pp. 190-195.

³¹³ Puede consultarse la relación de mancomunidades de Navarra, con los municipios que las forman, y los servicios que, cada una de ellas, tienen mancomunados, en el Registro de Entidades Locales del Ministerio de Administraciones Públicas.

tamiento de residuos sólidos urbanos, transporte urbano comarcal, servicio de taxi y gestión del parque fluvial de la Comarca de Pamplona. Fue la precursora de este modelo de mancomunidad de ámbito general, y posteriormente sirvió de modelo para la constitución de otras mancomunidades generales³¹⁴.

Otras mancomunidades que han seguido el modelo de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, y se han constituido para una generalidad de fines con vocación cuasicomarcal, son la Mancomunidad de Sakana, la Mancomunidad de Montejurra, la Mancomunidad de Mairaga, la Mancomunidad de Valdezarbe, la Mancomunidad de Servicios Generales de Malerreka y la Mancomunidad de Servicios de la Comarca de Sangüesa.

Si bien todos los municipios de Navarra pertenecen, al menos, a una mancomunidad, se dan casos en los que un solo municipio pertenece a varias de ellas. En consecuencia, la proliferación de mancomunidades ha permitido la prestación de importantes servicios en todo el territorio navarro, aunque la existencia de tal cantidad de mancomunidades ha dotado a la estructura de entidades locales de Navarra de una mayor complejidad. Por lo tanto, si bien han servido para una mayor eficiencia en la prestación de servicios locales, las mancomunidades no han logrado aumentar el grado de autonomía local de los ayuntamientos³¹⁵.

1.1.6. Las agrupaciones de municipios

Se trata de uniones de municipios concebidas para una mejor prestación de servicios, fundamentalmente de naturaleza administrativa. Así, la agrupación de municipios es una respuesta parcial a algunos problemas que genera el minifundismo local³¹⁶.

La LFAL distingue, en su artículo 46, entre las agrupaciones de municipios creadas por el Gobierno de Navarra, que son agrupaciones forzosas, y

³¹⁴ RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María «De la dispersión a la centralidad administrativa (valles, cendeas, municipios, concejos, comarca, mancomunidad)», en GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, Ángel (Dir.), *La comarca de Pamplona*, Pamplona: Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, 2002, pp. 268-281. También LARUMBE BIURRUN, Pedro, «Soluciones para la Comarca de Pamplona», en AAVV, *La Cuenca de Pamplona. Iruñerria*, Pamplona: Caja de Ahorros Municipal de Pamplona, 1977, pp. 145-162.

³¹⁵ IZU BELLOSO, Miguel, «El mapa local de Navarra», en ALENZA GARCÍA, José Francisco y RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, *Organización y procedimientos administrativos. Libro homenaje al profesor Francisco González Navarro*, Cizur Menor (Navarra): Gobierno de Navarra-Thomson Aranzadi, 2007, p. 441.

³¹⁶ RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «Las entidades locales de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier (Dirs.), *Derecho Local de Navarra*, op. cit., p. 177.

las agrupaciones creadas por los propios municipios. Entre las primeras, las constituidas a instancia del ejecutivo foral, podemos distinguir a su vez entre agrupaciones generales y agrupaciones de servicios. Estas entidades agrupan municipios para la puesta en común de servicios³¹⁷.

En el caso de las agrupaciones generales de servicios creadas por el Gobierno de Navarra, estas deberán constituirse mediante Ley Foral. No obstante, las agrupaciones de servicios podrán crearse a través de un decreto foral. En este último caso, el artículo 46.2 de la LFAL realiza una remisión a una futura Ley Foral, que hoy por hoy está por aprobarse, y que es la relativa a la reordenación de la estructura de entidades locales de Navarra³¹⁸.

La norma de creación de la agrupación deberá determinar la denominación; el municipio de cabecera, que habrá de ser designado atendiendo a criterios de funcionalidad; todo lo relativo a composición y funcionamiento de sus órganos de gobierno, que, en cualquier caso, serán representativos de los Ayuntamientos que agrupe; así como lo referido a competencias y recursos económicos que se le asignen y las potestades designadas³¹⁹.

En cuanto a las agrupaciones voluntarias, el artículo 46.3 de la LFAL establece que estas sólo podrán crearse con arreglo a lo que al efecto disponga Ley Foral que regule el mapa local y la ordenación de las entidades locales de Navarra. En ese caso, la organización y funcionamiento de dichas agrupaciones, se regirán en lo que dispongan sus respectivos estatutos, y sólo subsidiariamente

³¹⁷ PURAS GIL, Fernando, «Comentario al artículo 46», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y SERRANO AZCONA, Ángel, *Comentarios a la Ley Foral de la Administración Local de Navarra*, op. cit., pp. 167-170.

³¹⁸ Esta remisión del artículo 46.2 LFAL, al igual que la contenida en el 46.3 del mismo cuerpo legal, son consecuencia de una modificación de la Ley que se produjo a través de la Ley Foral 4/2011, de 17 de marzo, por la que se modifica el título VII de la LFAL, la cual trae causa en la STC 130/2009, de 1 de junio de 2009, que anuló las habilitaciones otorgadas para puestos de Secretaría de las Entidades Locales de Navarra. Así, la Ley Foral 4/2011, en su disposición adicional primera, prescribe lo siguiente: *«Implantación de Agrupaciones de Municipios para compartir los puestos de secretaría e intervención. Con anterioridad al 30 de septiembre de 2012, el Gobierno de Navarra remitirá al Parlamento de Navarra un Proyecto de Ley Foral que regule el Mapa Local y la ordenación de las entidades locales de Navarra, donde se observen los principios de subsidiariedad, claridad competencial, suficiencia financiera y solidaridad territorial y cuya implantación obligatoria se materialice con posterioridad a un periodo reducido de asunción voluntaria de sus previsiones.*

Dicho proyecto legislativo contendrá en todo caso un Mapa de las entidades locales de Navarra, en cuyos niveles estructurales estarán contenidos los Concejos, Municipios, Agrupaciones de servicios Administrativos y demás entidades de carácter supramunicipal».

³¹⁹ RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., «Las entidades locales de Navarra», RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier (Dirs.), *Derecho Local de Navarra*, op. cit., pp. 177-178.

les será de aplicación lo que el régimen general prevé para las agrupaciones de municipios.

Como se desprende de lo anterior, la creación de agrupaciones de municipios está sujeta a varias limitaciones. Probablemente esa sea una de las causas por las que se ha creado un número muy limitado de agrupaciones.

Hoy en día, según el Registro de entidades locales de Navarra, existen 9 agrupaciones de municipios, todas ellas en zonas que agrupan un número de habitantes entre los 1.000 y los 5.000³²⁰.

1.1.7. Las agrupaciones tradicionales

Las agrupaciones tradicionales son instituciones históricas, con personalidad jurídica propia³²¹. De hecho, el Fuero Nuevo de Navarra hace mención a las agrupaciones tradicionales en sus Leyes 43 y 191. Son entidades supramunicipales, que cuentan con personalidad jurídica propia y que fueron creadas en torno a la gestión y administración del patrimonio común del vecindario, fundamentalmente en lo relativo a los bienes comunales. En este sentido, las agrupaciones tradicionales son una especie de representación de comunidades vecinales en torno a los bienes del comunal³²².

Así, no se trata propiamente de agrupaciones de municipios, sino de fórmulas históricas de organización conjunta para la mejor organización, explotación y disfrute en común de pastos, montes, facerías y bienes comunales. De esta manera, las agrupaciones tradicionales, si bien forman parte del entramado institucional local de Navarra, y, de hecho, dado su carácter histórico-tradicional, están radicadas en la cultura local de Navarra, no tienen incidencia sobre la planta del gobierno local, desde el punto de vista del principio de la autonomía local o de la prestación de servicios públicos locales.

³²⁰ Las agrupaciones de municipios existentes son las siguientes: la Agrupación de Ayuntamientos Ezcabarte- Olabar, la Agrupación de Municipios de Auritz/Burguete, Orreaga/Roncesvalles y Erro, la Agrupación de Servicios Administrativos Basaburua-Imotz, la Agrupación de Servicios Administrativos Calibus, la Agrupación de Servicios Administrativos de Cadreita y Villafranca, la Agrupación de Servicios Administrativos de Doneztebe/Santesteban, Elgorriaga, Ituren y Zubieta, la Agrupación de Servicios Administrativos de la Valdorba, la Agrupación de Servicios Administrativos de los Municipios de Falces y Miranda de Arga y la Agrupación de Servicios Administrativos Valdemañeru.

³²¹ RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «Las entidades locales de Navarra», RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier (Dirs.), *Derecho Local de Navarra*, op. cit., p. 175.

³²² SERRANO AZCONA, Ángel, PURAS GIL, Fernando y RAZQUIN LIZARRAGA Martín María (Dirs.), *Comentarios a la Ley Foral de Administración Local de Navarra*, op. cit., p. 159.

La LFAL, a través del artículo 3.1.c) realiza una enumeración abierta de las agrupaciones tradicionales. La Ley reconoce el carácter de agrupaciones tradicionales a la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra³²³, la Comunidad del Valle de Aezkoa³²⁴, la Mancomunidad del Valle de Roncal³²⁵, la Universidad del Valle de Salazar³²⁶ y el resto de corporaciones de carácter tradicional titulares o administradoras de bienes comunales existentes a la entrada en vigor de la LFAL³²⁷.

En cuanto a su régimen de organización y funcionamiento, competencias y recursos económicos, será el que determinen sus respectivas ordenanzas, convenios, concordias sentencias o reglamentos. De esta manera, la LFAL ha optado por respetar el régimen tradicional de estas entidades. Por otro lado, para la gestión de sus competencias, se les confieren las mismas prerrogativas que a los municipios, aunque el artículo 45.2 de la Ley les impone algunas limitaciones de importancia³²⁸.

1.2. Las entidades locales de Navarra en relación con la población y el territorio

Navarra, con una extensión de 10.391,08 km² y una población de 640.790 habitantes³²⁹ cuenta con un total de 706 entidades locales. Así, hay 272 mu-

³²³ RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, *Régimen jurídico-administrativo de las Bardenas Reales*, Pamplona: Gobierno de Navarra-Departamento de Administración Local, 1990.

³²⁴ LARRÁYOZ LEZAUN, Miguel Ángel, *La Comunidad del Valle de Aezkoa*, tesis doctoral inédita, Universidad de Navarra, Pamplona, 1986.

³²⁵ IDOATE IRAGUI, Florencio, *La Comunidad del Valle del Roncal*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1977. También ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, *La Mancomunidad del Valle del Roncal*, Pamplona: Gobierno de Navarra-Departamento de Presidencia e Interior, 1989.

³²⁶ HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Carlos, *Régimen jurídico administrativo de la Universidad del Valle de Salazar*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1990.

³²⁷ LOPERENA ROTA, Demetrio, «Las entidades locales de Navarra: clases y competencias», en RAZQUIN LIZARRAGA, M.M. (Coord.) *Derecho Local de Navarra*, op. cit., pp. 65-71.

³²⁸ Artículo 45. 2.de la LFAL: «En el ámbito de las materias propias de su competencia, tendrán las potestades y prerrogativas reconocidas a los municipios, con las siguientes particularidades: a) La potestad tributaria se referirá exclusivamente al establecimiento de los tributos que les reconozca la legislación reguladora de las haciendas locales de Navarra, y que en todo caso alcanzará al establecimiento de tasas o precios públicos por la prestación de servicios o realización de actividades, y a la imposición de contribuciones especiales. b) La potestad expropiatoria corresponderá al municipio donde radiquen los bienes de necesaria ocupación, o a la Comunidad Foral si radican en varios, que la ejercerán a petición y en beneficio de la agrupación».

³²⁹ INSTITUTO NAVARRO DE ESTADÍSTICA, *Población por grupos de edad y sexos. Datos del padrón definitivo de 1 de enero de 2014*.

nicipios, 347 concejos, todos ellos con menos de 1000 habitantes, 64 mancomunidades, 17 consorcios³³⁰, 9 agrupaciones de municipios y 11 agrupaciones tradicionales³³¹.

Relación de municipios de Navarra según la población³³²

Grupos por habitantes	Municipios	Población	Porcentaje
TOTAL	272	644.477	100,0
<100	38	2.369	0,37
100-199	53	7.590	1,18
200-499	59	18.748	2,91
500-999	37	26.714	4,15
1.000-1.999	25	34.765	5,39
2.000-2.999	23	58.205	9,03
3.000-4.999	15	57.711	8,95
5.000-9.999	12	87.717	13,61
10.000-14.999	5	60.552	9,39
15.000-19.999	2	36.662	5,68
Barañáin	1	21.120	3,27
Tudela	1	35.369	5,48
Pamplona	1	196.955	30,56

Como podemos observar en el cuadro anterior, de los 272 municipios navarros, 150 tienen una población inferior a los 500 habitantes, sumando un total de 28.707 habitantes que se corresponde con el 4,46% del total de la población Navarra. De estos, 91 municipios tienen menos de 200 habitantes. Por lo que 9.959 ciudadanos, que representan el 1,55% de la población de Navarra, residen en municipios de menos de 200 habitantes

En total, hay en Navarra 212 municipios de menos de 2.000 habitantes. En éstos reside el 14% de la población, con un total de 90.186 habitantes.

Por otro lado, en cuanto a los municipios de tamaño medio, en la franja entre 1.000 y 5.000 habitantes, hay un total de 63 municipios, que acogen al

³³⁰ Cifra obtenida de CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA, *Informe sobre el sector público local de Navarra, 2012*, Pamplona, 2014, p. 6.

³³¹ Pueden consultarse los datos estadísticos y demográficos en la página web del Instituto Navarro de Estadística. <http://www.cfnavarra.es/estadistica/index.html>.

³³² Tabla elaborada por el Instituto Navarro de Estadística a partir de información del Instituto Nacional de Estadística referente al padrón del año 2013.

23,37% de la población. Dentro de esta franja, existen 48 municipios entre 1.000 y 3.000 habitantes, que representan al 14,48% de la población navarra.

Además, existen 12 municipios entre 5.000 y 10.000 habitantes, en los cuales reside un 13,32% del total de Navarra.

Siete municipios tienen una población de entre 10.000 y 20.000 vecinos, representando al 15,07% del total de Navarra.

Por otro lado, 296 municipios tienen menos de 20.000 habitantes, en los cuales reside el 60,69% de la población navarra.

Y finalmente están los casos de los tres municipios más poblados, como son Barañáin, que tiene 21.120 habitantes (es decir, el 3,27% del total de la población), Tudela, con 35.369 habitantes (el 5,48% de la población Navarra) y, fundamentalmente Pamplona, único municipio navarro cuya población supera los 100.000 habitantes, que, con 196.955 habitantes, acoge al 30,56% de los habitantes de derecho de Navarra.

Por consiguiente, dentro del elevado número de municipios de Navarra, prevalecen los municipios pequeños, de menos de 2.000 habitantes, y, entre estos, son mayoría los municipios de menos de 500 habitantes. Por lo tanto, el minifundismo municipal es una realidad en Navarra.

En lo que hace a la relación entre tipología de municipio y población, es evidente la atracción poblacional que supone la capital, Pamplona, donde reside más del 30% de la población.

Por otro lado, a pesar de que en Navarra prevalece el pequeño municipio, el 67,99% de la población reside en municipios de más de 5.000 habitantes. No obstante, si extraemos los datos de los tres municipios con más de 20.000 habitantes (Pamplona, Tudela y Barañáin) esa cifra se queda en el 28,68%. Por su parte, un 32,01% de la población navarra reside en municipios de menos de 5.000 habitantes.

En conclusión, la distribución de la población según tipología de municipios se divide en 3 tercios: aproximadamente un tercio (31,98%) de la población reside en municipios de menos de 5.000 habitantes, otro tercio (28,68%) lo hace en de entre 5.000 y 20.000 habitantes; y una tercera parte los hace en municipios de más de 20.000 habitantes (39,31%).

Distribución de la población por zonas³³³

Zona	Total	Porcentaje
Total	640.790	100%
Noroeste	56.586	8,83%
Pirineo	15.234	2,37%
Pamplona	354.559	55,33%
Tierra Estella	37.451	5,84%
Navarra Media Oriental	32.208	5,02%
Ribera Alta	57.498	8,97%
Tudela	87.254	13,61%

Resulta de interés observar cómo se distribuye la población en las diferentes zonas de Navarra, a través de la representación contenida en la anterior tabla³³⁴.

En la misma puede observarse cómo más del 55% de la población se concentra en la comarca de Pamplona, lo que viene determinado, principalmente, por la gran concentración poblacional de la capital, Pamplona, y por otro lado, ya que los municipios de la denominada Cuenca de Pamplona son municipios medianos, la mayoría de los cuales supera los 2.000 habitantes, llegando a superar los 20.000 en el caso de Barañáin.

Por otro lado, alrededor de un 14% de la población Navarra vive en la Ribera tudelana.

Por su parte, la Ribera Alta, con 57.498, representa al 8,97% de la población. En esta zona proliferan municipios de tamaño mediano.

En contraste con lo anterior, el Pirineo es la zona menos poblada, con un 2,4% del total de la población de Navarra. En la zona pirenaica podemos encontrar pequeños núcleos de población, organizados en torno a agrupaciones

³³³ Tabla elaborada por el Instituto de Estadística de Navarra (INE), según datos de población a 1 de enero de 2014. Disponible en la página web del INE.

³³⁴ La zonificación que aparece en la tabla núm. 3 se corresponde con la división del territorio de Navarra en Zonas que se realizó a través del estudio de prospectiva «Navarra 2000». Aunque los datos aquí manejados son los correlativos a las zonas (la zonificación más amplia del estudio), es de reseñar que estas se subdividen en subzonas, las cuales, a su vez, quedan subdivididas en áreas. En cualquier caso, esta zonificación carece de una regulación adecuada que posibilite que sea utilizada con una nomenclatura homogénea. También puede consultarse GOBIERNO DE NAVARRA, *OTN, Observaciones Territoriales de Navarra. Zonificación de Navarra*, Septiembre de 2011.

tradicionales (la Universidad del Valle de Salazar, La Mancomunidad del Valle del Roncal y la Comunidad del Valle de Aezkoa), y que tienen el problema añadido de la orografía montañosa, unido a un peor sistema de comunicaciones rodadas.

En cuanto a Tierra Estella, con un total de 37.451 habitantes, que representan al 5.84% del total de Navarra, está constituida por municipios más heterogéneos, en algunos casos divididos en barrios o núcleos de población diseminados, incluso grupos de caseríos que forman barriadas. Estella (14.000 habitantes) es el municipio cabecera en esta zona, que ejerce de núcleo de atracción

La Navarra Media Oriental, presenta características similares a Tierra Estella. Alberga alrededor del 5% de la población de Navarra y la tipología general de sus poblaciones es la de municipios de entre 400 y 1.000 habitantes, en torno a ciudades de un cierto tamaño como es el caso de Tafalla (11.000 habitantes).

Otro dato que debe tenerse en cuenta es el de la media de habitantes por municipio, que en Navarra se sitúa en el de un municipio por cada 2.355,84 habitantes. Comparándolo con otros territorios del Estado, Navarra presenta una de las tasas más altas de minifundismo. Por debajo de Navarra únicamente están Castilla la Mancha, La Rioja, Aragón y Castilla León. Además, influye de manera determinante el tamaño de la capital, Pamplona. De hecho, si extraemos la población de Pamplona, de la población total, la media de municipio por habitante desciende hasta los 1.645 habitantes por municipio.

Ante la realidad que marcan los anteriores datos, son varios los autores que han entendido que el de Navarra es un mapa local atomizado, donde el minifundismo local es una de sus principales características, dentro de un territorio de escasa extensión.

Así, el estudio sobre la estructura administrativa y funcional de Navarra, que se elaboró con anterioridad al anteproyecto de Ley Foral de la Administración Local de Navarra, concluyó que la compleja y atomizada planta local navarra, compuesta entonces por 680 entidades locales de pequeño tamaño (hoy en día se superan las 700), evidenciaba la necesidad de emprender una profunda reforma de la estructura administrativa local³³⁵.

En consecuencia con lo anterior, la memoria en la que se basó el anteproyecto de Ley Foral de la Administración Local de Navarra reconocía una situación compleja en cuanto a la planta local y concejal, fundamentalmente en el momento anterior a la LFAL, en el cual los concejos asumían una carga

³³⁵ JIMÉNEZ NESPEREIRA, Fermín (Dir.), BIURRUN ARAMAYO, Lidia, MARCÉN ZUNZARRÉN, José Antonio, *et al.*, *La estructura administrativa y funcional de Navarra. Análisis y propuesta*, Pamplona: Gobierno de Navarra, Departamento de Administración Local, 1989, p. 106.

competencial similar a la de los municipios. Además de la complejidad, la memoria del anteproyecto de la LFAL destacaba la irregularidad de la planta local. A este respecto, el anteproyecto se fijaba como uno de sus objetivos principales la potenciación del municipio en tanto que entidad básica de la organización territorial del Estado, y planteaba la reducción del número de municipios que entonces se situaba en los 265³³⁶. No obstante, la LFAL que, finalmente resultó aprobada por el legislador foral, no solo no redujo el número de municipios, sino que, muy al contrario, desde 1990 hasta la actualidad, el mismo ha aumentado hasta los 272.

Coincidiendo con la reciente entrada en vigor de la LFAL, PURAS GIL y RAZQUIN LIZARRAGA pusieron de manifiesto la incompatibilidad que se da entre un acusado minifundismo y la proclamación del municipio en la LRBL como la entidad básica de la organización territorial del Estado. Al mismo tiempo, señalaban que este tipo de municipios de pequeñas dimensiones, en la práctica quedan inhabilitados para ser célula de «vida política-social y económica», debido a su falta de medios, así como a su escasa entidad, manifestada en la insuficiente población, la escasa capacidad de poder político efectivo, o en la falta de la necesaria ajenidad para la gestión de los asuntos públicos³³⁷.

Posteriormente, aunque en similar sentido, M. M. RAZQUIN LIZARRAGA, ha puesto de relieve el escaso nivel poblacional de los municipios de Navarra, así como su estructura «piramidal y estilizada», con unos escalones superiores en población formados por un reducido número de municipios y una mayoría de municipios (en torno al 70%) con población inferior a los 1.000 habitantes³³⁸.

También J. A. RAZQUIN LIZARRAGA ha advertido que Navarra, como ocurre en el caso español, se caracteriza por una estructura atomizada y una gran fragmentación, con un elevado número de municipios pequeños. Asimismo este autor ha señalado que la mayor parte de la población se agrupa en muy pocos municipios de la Comarca de Pamplona y de la Ribera Tudelana. Más de la mitad de los municipios no llega a los 500 habitantes, a lo que hay que añadir la subdivisión de los municipios compuestos que, unida al fenómeno de la crea-

³³⁶ *Memoria del Anteproyecto de Ley Foral de la Administración Local de Navarra*, pp. 32-34.

³³⁷ PURAS GIL, Fernando y RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, «Una solución al «minifundismo» local. La Ley Foral de la Administración Local de Navarra», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 250, 191, pp. 313-314.

³³⁸ RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, «La administración local de Navarra: nuevos retos en el siglo XXI», en AAVV, *Presente y futuro del Régimen Foral de Navarra. Jornadas conmemorativas del XX aniversario de Amejoramiento del Fuero*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Aranzadi-Gobierno de Navarra, 2003, p. 130.

ción de entidades supramunicipales como las mancomunidades, eleva hasta una elevada cifra la cantidad de entidades locales de Navarra³³⁹.

En la misma dirección se han pronunciado también, entre otros, IZU BELLOSO³⁴⁰, LOPERENA ROTA³⁴¹ y M.M. RAZQUIN LIZARRAGA³⁴².

Como conclusión, podemos resaltar las siguientes notas respecto a la estructura local de Navarra:

Se trata de una estructura ampliamente atomizada, con un elevado número de entidades locales³⁴³.

Además, puesto que la mitad de los municipios tienen menos de 500 habitantes, es evidente que proliferan los ayuntamientos pequeños, por lo que podemos hablar de la existencia de un importante grado de minifundismo local, en el cual 212 de 272 municipios no alcanza la cifra de los 2.000 habitantes.

Por otro lado, la mayor parte de la población se concentra en torno a un núcleo principal, que es el de Pamplona y su «cuenca», que forman un continuo urbano integrado por varios municipios, y cuya única organización administrativa común es la Mancomunidad de Servicios de la Comarca de Pamplona que gestiona servicios como el ciclo integral del agua, la recogida y tratamiento de residuos, el transporte urbano comarcal, el servicio de taxi y el denominado parque fluvial de la comarca de Pamplona.

El segundo mayor núcleo de población es el de Tudela, que actúa como municipio cabecera de la Ribera de Navarra, y segundo núcleo urbano de atracción de la Comunidad Foral, después de Pamplona. En la Ribera se concentra más de 13% de la población, distribuida en municipios de tamaño medio.

³³⁹ RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «La administración local de Navarra» en RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (Dir.), *Nuevas perspectivas y retos en el XXV aniversario del Amejoramiento del Fuero*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2007, pp. 250-251.

³⁴⁰ IZU BELLOSO, Miguel, «El mapa local de Navarra», en ALENZA GARCÍA, José Francisco y RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, *Organización y procedimientos administrativos. Libro homenaje al profesor Francisco González Navarro*, Cizur Menor (Navarra): Gobierno de Navarra-Thomson Aranzadi, 2007, pp. 427-451.

³⁴¹ LOPERENA ROTA, Demetrio, «El mapa municipal ante la reforma del régimen local de Navarra», *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 5, 1988, pp. 107-118.

³⁴² RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, «El régimen local de Navarra», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., Madrid: Iustel, 2011, Tomo IV, pp. 4433-4436.

³⁴³ RAMÍREZ SÁNCHEZ, Jesús María, «La experiencia navarra de nueva zonificación municipal», en RODRÍGUEZ-VIGIL RUBIO, Juan Luis y FERNÁNDEZ LLERA, Roberto (Coords.), *Crisis de los ayuntamientos, crisis de la democracia. Ideas para una reforma del régimen local en Asturias*, Oviedo: Instituto de estudios Asturianos, 2013, p. 225.

En contraste con lo anterior, el Pirineo es la zona menos poblada y con una mayor complicación en cuanto a los accesos. Mientras en el sur proliferan municipios de cierta dimensión, en la zona de «la Montaña», aumenta el número de municipios y disminuye su tamaño. La zona media meridional y Tierra Estella presentan una homogeneidad en cuanto a su estructura local, tal y como se ha señalado.

En las anteriores líneas se ha pretendido mostrar una «foto fija» del actual mapa local de Navarra, aquejado por las principales notas del minifundismo, la atomización y el desequilibrio territorial. A partir de aquí, analizaré la problemática que esta situación lleva aparejada, y la consecuente necesidad de reforma del mapa local.

1.3. La problemática derivada del actual mapa local de Navarra

La anterior estructura municipal ha generado en algunos municipios una manifiesta incapacidad de gestión, que ha venido acompañada de importantes dificultades para la prestación de servicios municipales. Unido a esto último, mientras algunos municipios tienen capacidad y recursos para ofrecer un importante nivel de servicios públicos a sus vecinos, otros, fundamentalmente los de menor tamaño, encuentran serias dificultades para la prestación de servicios y el ejercicio de algunas de sus competencias, lo cual genera un desequilibrio territorial en cuanto a la prestación de servicios municipales.

La existencia de una estructura local atomizada no lleva aparejada una mayor cercanía de la administración local al ciudadano, ya que la realidad de los pequeños municipios conlleva una falta de recursos económicos y medios personales y materiales para poder gestionar de manera eficaz las competencias y servicios que son propios de un municipio, en tanto que entidad básica de la organización territorial. Al contrario, la falta de presupuesto y la falta de capacidad de gestión de las entidades locales de exiguas dimensiones, son generadoras de una excesiva dependencia con respecto al Gobierno de Navarra, hasta el punto de que acaban siendo, en la práctica, administraciones tuteladas³⁴⁴.

La doctrina ha advertido de manera reiterada esta situación, así, IZU BELLOSO concluye que, tanto el mapa local como el sistema de financiación de las entidades locales de Navarra, generan una incapacidad de gestión respecto de las obligaciones que la legislación prescribe para con las entidades locales,

³⁴⁴ JIMÉNEZ NESPEREIRA, Fermín (Dir.), BIURRUN ARAMAYO, Lidia, MARCÉN ZUNZARRÉN, José Antonio, *et al.*, *La estructura administrativa y funcional de Navarra. Análisis y propuesta*, *op. cit.*, p. 114.

así como una falta de capacidad para la prestación de servicios a sus vecinos, que al final recaen en las administraciones superiores. Por otro lado, destaca la insuficiencia financiera crónica y, finalmente, como consecuencia de las anteriores, se produce una ausencia de autonomía local efectiva que deriva en un neocentralismo ejercido por parte de la administración foral³⁴⁵.

En similar sentido, RAZQUIN LIZARRAGA resalta la falta de capacidad de gestión de los municipios más pequeños, que cuentan con pocos recursos económicos, situación agravada en el actual contexto de crisis económica, donde la situación del mercado inmobiliario ha limitado los desarrollos urbanísticos, una de las principales fuentes de financiación para muchos ayuntamientos. De este modo, la configuración legal del municipio como cauce inmediato de participación ciudadana y entidad local básica dotada de autonomía «no pasa del papel del Boletín Oficial, dado que la realidad nos muestra con crudeza la imposibilidad de predicarlas en la práctica de una gran parte de los municipios navarros», situación acrecentada en el caso de los municipios compuestos³⁴⁶.

También J.A. RAZQUIN, en cuanto a la atomización de la planta municipal, resalta que la misma da lugar a un trastoque del sistema de competencias, fundamentalmente en cuanto a los municipios más pequeños, incapaces de ejercer las competencias encomendadas ante una escasa capacidad de gestión, de forma tal que el ejercicio de dichas competencias acaba por absorberlo la administración autonómica³⁴⁷.

Finalmente LOPERENA ROTA, reseña cómo una situación como la que se da hoy en día en Navarra, de minifundismo y atomización en cuanto a la planta local, tiene como consecuencia la incapacidad de ejercicio real del principio de autonomía municipal, pese a ser este un principio ampliamente reconocido y firmemente garantizado en el ordenamiento. Así, este autor resalta que «el régimen jurídico se aplica sobre unos supuestos fácticos de los cuales también dependen la efectiva autonomía municipal constitucionalmente garantizada. Y uno de esos presupuestos fácticos es la proporcionalidad poblacional»³⁴⁸. Más

³⁴⁵ IZU BELLOSO, Miguel, «El mapa local de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio y ALENZA GARCÍA, José Francisco, *Organización y procedimientos administrativos. Libro homenaje al Profesor Francisco González Navarro*, op. cit., pp. 427-452.

³⁴⁶ RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, «El régimen local de Navarra», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (Coord.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., Madrid: Iustel, 2011, tomo 4, op. cit., páginas 4434-4435.

³⁴⁷ RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «La administración local de Navarra», op. cit., p. 253.

³⁴⁸ LOPERENA ROTA, Demetrio, «El mapa municipal ante la reforma del régimen local de Navarra», *Revista Jurídica de Navarra*, 1988, pp. 107-118. Este mismo autor matizó sus anteriores posicionamientos en la obra colectiva *Derecho Local de Navarra* coordinada por el profesor M.M. RAZQUIN LIZARRAGA al señalar que «El proyecto que ahora examinamos parte de una serie de bases realistas

recientemente ha dejado de manifiesto cómo la debilidad de los municipios más pequeños incide negativamente sobre su propia autonomía, y «engorda el poder público del Gobierno de Navarra»³⁴⁹.

Estas dificultades de gestión se hacen más acuciantes en lo que respecta a los municipios de menor tamaño.

Tal y como ha puesto de relieve la Cámara de Comptos, los municipios y concejos más pequeños padecen importantes problemas de tipo organizativo, ya que cuentan con una media de 2,33 empleados por municipio. En 105 municipios el Secretario-Interventor es compartido con otros municipios³⁵⁰.

El 47% de los municipios menores de 500 habitantes no tiene inventario de bienes y el 20% ni siquiera los tiene asegurados.

De esta manera, los pequeños municipios navarros carecen de capacidad suficiente para gestionar los ingresos tributarios, para la inspección tributaria o para hacer recargos tras el periodo voluntario de pago.

Desde el punto de vista del urbanismo en el 95% de estos municipios más pequeños no hay un registro de patrimonio municipal de suelo. La mayoría de ellos no tiene aprobado un instrumento básico de planeamiento como lo es el Plan General de Ordenación Urbana, de manera que se rigen por normas urbanísticas subsidiarias.

Y en cuanto a la gestión, pese a que las exigencias normativas y legales obviamente son las mismas que para los municipios de mayor tamaño, en estos municipios pequeños existen grandes dificultades para asumirlas y proceder a un cumplimiento estricto de algunas disposiciones normativas. Además, en muchos casos hay una falta de coordinación en cuanto a la gestión de las competencias municipales y concejiles. Lo anterior ha sido recogido y puesto de relieve por la Federación Navarra de Municipios y Concejos³⁵¹.

que ahora yo comparto, pero reconozco que hace veinte años no lo hubiera hecho, pero noto cómo mi mentalidad tecnocrática se va transformando en algo más pragmática. Así, veo con agrado que se mantienen las estructuras municipales, porque tener alcalde en un pueblo no es tener un órgano administrativo sino que emocionalmente al vecindario le da un sentimiento de pertenencia a la comunidad debidamente representada por una persona que no quiere que tenga otro nombre que el de alcalde» (LOPERENA ROTA, Demetrio, «Las entidades locales de Navarra: clases y competencias», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María (Coord.), *Derecho Local de Navarra*, op. cit., pp. 81 y 82).

³⁴⁹ LOPERENA ROTA, Demetrio, «Los ayuntamientos de la Comunidad Foral de Navarra. Problemática general», en *Cuadernos de Sección Derecho. Eusko Ikaskuntza*, núm. 10, 1995, p. 116.

³⁵⁰ CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA, *Los municipios de Navarra con población inferior a 500 habitantes. Ejercicio 2010*. Año 2011.

³⁵¹ FEDERACIÓN NAVARRA DE MUNICIPIOS Y CONCEJOS: «Los problemas añadidos de los municipios pequeños», en *Revista Concejo*, Federación Navarra de Municipios y Concejos, núm. 301, febrero de 2012.

Esta situación se agrava en los municipios compuestos con población inferior a los 500 habitantes y en los concejos. En este caso, la Cámara de Comptos resalta la dificultad de estos entes menores para una correcta prestación de los servicios.

El 74% de los concejos no llega a los 100 habitantes, y, en general no cuentan con recursos propios. Las competencias que se les han asignado dificultan que otras administraciones puedan actuar en su territorio, como sucede con las mancomunidades. A este respecto es relevante el informe elaborado por el Defensor del Pueblo de Navarra, en el cual se plantea la reasignación competencial de los concejos, y propone la realización de convenios de colaboración integrales entre los ayuntamientos y sus concejos respectivos. En definitiva, la falta de eficacia en la gestión repercute en la calidad y en la cantidad de los servicios públicos que son disfrutados finalmente por los ciudadanos³⁵².

En el mismo sentido, el informe de la Cámara de Comptos sobre el sector público local de Navarra, referido al ejercicio de 2013³⁵³, advierte de la persistencia del problema de la falta de reordenación de la estructura organizativa de la administración local de Navarra, que debe estar orientada a ponderar las actuales demandas de los ciudadanos con una gestión pública eficiente y eficaz en la prestación de servicios. En este sentido, recomienda a los poderes públicos:

«Adoptar con carácter prioritario y urgente las medidas legislativas y administrativas precisas para actualizar, racionalizar y reestructurar la administración local de Navarra, con el fin de que los entes locales puedan prestar los servicios con eficiencia, economía, eficacia y calidad, y cuenten con recursos humanos y financieros suficientes para tal 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, salvaguardando la voluntad y los intereses legítimos de los ciudadanos y ejerciendo un liderazgo político-institucional para su implementación».

En conclusión, la estructura local de Navarra está aquejada de las notas de la atomización y del minifundismo local. Esta situación, unido a un ineficaz sistema de financiación de las entidades locales que las hace dependientes económicamente de la Administración Foral de Navarra, repercute en importantes dificultades tanto para la gestión como para la prestación de servicios públicos. El caso de los municipios de menor tamaño es aún más acuciante, y, si tenemos

³⁵² DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA, *Informe especial sobre la competencia de los Concejos de Navarra*, Boletín Oficial del Parlamento de Navarra, núm. 61, de 27 de junio de 2008.

³⁵³ CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA, *Informe sobre el Sector Público Local, 2013*, Pamplona, junio de 2015, pp. 22-23.

en cuenta la estructura tanto poblacional como de asimetría en cuanto a la planta local en las diferentes zonas del territorio de Navarra, esto nos lleva a una situación de desequilibrio en estas zonas en lo que respecta a los servicios ofertados a la ciudadanía.

Por otro lado, esta realidad adquiere notable influencia en el ejercicio efectivo del principio de la autonomía local, reconocido constitucionalmente en el precepto que preside la organización territorial del Estado, dando a sus acreedores (municipios, provincias e islas) una relevancia tal que han sido consideradas por el Tribunal Constitucional, junto con las Comunidades Autónomas, «elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional», en STC 32/1981, de 13 de agosto (F.j. 3).y STC 104/2000, de 13 de abril.

Sin embargo, la actual situación de los municipios los aleja de esa calificación ideal derivada del principio de la autonomía local, debido al minifundismo y atomización de los mapas locales de muchas Comunidades Autónomas así como a un ineficaz sistema de financiación. Tal es el caso de Navarra.

Es imprescindible que los municipios, en tanto que entidades locales básicas, llamadas a ejercer el principio de la autonomía local, estén dotados de un autogobierno efectivo, de medios económicos suficientes para ejercer ese autogobierno, y tengan capacidad bastante para garantizar un ejercicio de sus competencias y una prestación de servicios públicos que descansen sobre los principios de la eficacia y la eficiencia.

La autonomía local necesita, para su efectivo ejercicio, que las entidades locales cuenten con una estructura orgánica y financiera que les permita realmente ejercer las competencias que la Ley les ha reconocido de manera autónoma y con unas garantías mínimas de eficacia.

No hay una verdadera autonomía local, o al menos, esta no puede ejercerse con las debidas garantías, si los municipios no cuentan con capacidad de decisión real sobre el ámbito material que están llamados a gestionar. Y para ello es fundamental que tanto su estructura como los sistemas de financiación estén encaminados a la existencia de entidades locales eficaces, eficientes y realmente autónomas.

Es claro que en la actual situación, en Navarra, un mapa local atomizado y la falta de un sistema de financiación eficaz resultan dos importantes limitaciones prácticas al ejercicio del principio de la autonomía local. Por esa razón, es preciso abordar con urgencia la reforma del mapa local y del sistema de financiación de las entidades locales.

2. ANTECEDENTES PARA LA REFORMA DE LA PLANTA DEL GOBIERNO LOCAL DE NAVARRA

La situación que se ha descrito en relación con la estructura de las entidades locales de Navarra, conlleva la necesidad de acometer una profunda remodelación de la misma. En este sentido, existen antecedentes que deben ser tomados en cuenta, por haber aportado diferentes propuestas encaminadas a la racionalización de la planta del gobierno local de Navarra.

Ya en la etapa previa a la aprobación de la Constitución de 1978, la Diputación Foral de Navarra aprobó, y sometió a información pública, un «Proyecto de Fusión de Ayuntamientos», que proponía la reducción del número de municipios entonces existente a un total de 130, a partir de la fusión de los municipios que no alcanzaran la cifra de población mínima de los 1.000 habitantes. Finalmente, el proyecto no se llevó a efecto, ya que se produjo en un momento política y socialmente complejo y convulso como fue el de la transición política³⁵⁴.

Con posterioridad a la aprobación de la LORAFNA, se han sucedido diferentes planteamientos y realizado distintas propuestas que pueden servir de referencia para una futura reordenación de la planta del gobierno local en Navarra. He considerado adecuado referirme, fundamentalmente, al estudio que se realizó con carácter previo a la aprobación de la LFAL, a la Estrategia Territorial de Navarra, como principal instrumento de planificación estratégica de la ordenación del territorio de Navarra, a la ponencia del Parlamento de Navarra del año 2009, así como al proyecto de ley foral de reordenación del mapa local que se ha tratado en el Parlamento de Navarra desde el año 2012, aunque no se ha llegado a aprobar.

2.1. El estudio «La estructura administrativa y funcional de Navarra. Análisis y propuesta» de 1989

En el seno de los trabajos preparatorios para la reforma del RAMN emprendidos en 1989 por la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Navarra, con carácter previo al anteproyecto de la LFAL, se elaboró el estudio denominado «La estructura administrativa y funcional de Navarra. Análisis y propuesta». Dicho estudio partía del objetivo de analizar la estructura administrativa de Navarra, así como la situación del sistema urbano y de

³⁵⁴ JIMÉNEZ NESPEREIRA, Fermín (Dir.), BIURRUN ARAMAYO, Lidia, MARCÉN ZUNZARRÉN, José Antonio, *et al.*, *La estructura administrativa y funcional de Navarra. Análisis y propuesta*, *op. cit.*, p. 116.

servicios, y, a partir de las conclusiones del mismo, elaborar una propuesta para una nueva estructura administrativa de Navarra, ligada al sistema urbano y a la estructura de servicios y equipamientos³⁵⁵.

El estudio describía la situación de la administración local como compleja, con un mapa administrativo local formado por 680 entidades locales, generalmente de pequeñas dimensiones.

A partir de ese análisis, se elaboró una propuesta de estructura administrativa que buscaba la adaptación de la administración local a la realidad socioeconómica; equilibrar las áreas rurales y urbanas desde el punto de vista de los servicios, para mejorar la igualdad de oportunidades; conseguir que la administración local tenga la capacidad necesaria para disponer de medios tecnológicos para dotar de agilidad a los procesos administrativos; constituir unidades válidas de planificación regional; mejorar la capacidad de inversión local; buscar una distribución más equitativa de costes y servicios; y diseñar un sistema urbano a partir de núcleos de atracción que permitan un sistema territorial de desarrollo gradual. Además de estos objetivos, más directamente dirigidos a la reforma administrativa, se planteaban objetivos para la ordenación del territorio, que partían, básicamente, de lograr un mayor equilibrio socioeconómico en todas las zonas de Navarra.

El estudio planteaba la unión de ayuntamientos en torno a la figura de los distritos, que debería servir como estadio intermedio, y previo a la fusión de municipios³⁵⁶.

Estos distritos se creaban partiendo de la referencia poblacional mínima de los 1.000 habitantes. Al mismo tiempo, se planteaba una extensión superficial media alrededor de los 100 km². Sin embargo estos requisitos no se cumplían en todos los casos y, fundamentalmente, en los valles del norte de Navarra.

Además de las dimensiones poblacionales y de extensión, se valoró la existencia en cada uno de estos distritos (futuros ayuntamientos), de un núcleo cabecera con la suficiente centralidad y capacidad de atracción.

Asimismo, a la hora de diseñar los nuevos ayuntamientos (distritos), se tuvo en cuenta su pertenencia a agrupaciones locales de carácter tradicional.

Con todo, la cifra existente entonces de 265 ayuntamientos se reducía a 103 circunscripciones. De estos, 11 tendrían entre 500 y 1.000 habitantes, 60

³⁵⁵ JIMÉNEZ NESPEREIRA, Fermín (Dir.), BIURRUN ARAMAYO, Lidia, MARCÉN ZUNZARRÉN, José Antonio, *et al.*, *La estructura administrativa y funcional de Navarra. Análisis y propuesta*, *op. cit.*, p. 3.

³⁵⁶ JIMÉNEZ NESPEREIRA, Fermín (Dir.), BIURRUN ARAMAYO, Lidia, MARCÉN ZUNZARRÉN, José Antonio, *et al.*, *La estructura administrativa y funcional de Navarra. Análisis y propuesta*, *op. cit.*, pp. 161-271.

tendrían un nivel población de entre 1.000 y 3.000; entre 3.000 y 5.000 habitantes resultaban 20 entidades; 5 entre 5.000 y 10.000; y, finalmente 7 entidades tendrían una población superior a los 10.000 habitantes.

Además de lo anterior, la propuesta comprendía la eliminación de las duplicidades que se daban en los ayuntamientos compuestos entre el ayuntamiento y los concejos. A este respecto, reducía el papel del concejo al de prestar la necesaria colaboración a los órganos de las nuevas entidades locales resultantes de la unión de ayuntamientos. Y se especificaba, con una ejemplificación, que dicha colaboración debería consistir en la propuesta de las inversiones o políticas necesarias, fiscalización del cumplimiento de estas o prestando la colaboración en cuantas actividades se realizaran en beneficio del concejo.

En cuanto a las mancomunidades de servicios, la propuesta planteaba que debería controlarse su crecimiento, incontrolado y excesivo, sin permitir que sobrepasaran los límites de las áreas territoriales fijadas en el propio estudio.

Con todo, el estudio «La estructura administrativa y funcional de Navarra. Análisis y propuesta», comprendió un análisis en profundidad de la realidad territorial, de prestación de servicios y del sistema urbano de Navarra, así como una propuesta ambiciosa y ponderada para la implantación de una nueva planta local en Navarra, diseñada desde la realidad existente, y planteando un diseño adecuado para hacer frente a la complejidad y el minifundismo del mapa local, que sin embargo, no fue tenido en cuenta por el legislador foral, a la vista de las soluciones que finalmente se plasmaron en la LFAL.

2.2. La Estrategia Territorial de Navarra

2.1.1. Fines y objetivos de la Estrategia Territorial de Navarra

La Estrategia Territorial de Navarra es un instrumento para la planificación estratégica de la ordenación del territorio regulada en los artículos 31, 32 y 33 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTU)³⁵⁷. La ETN fue aprobada el 21 de junio de 2005 por la Comisión de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Parlamento de Navarra³⁵⁸.

³⁵⁷ Sobre la ETN, *vid.*, ALLI ARANGUREN, Juan Cruz y ALLI TURRILLAS, Juan Cruz, *Manual de Derecho Urbanístico de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra., 2005, pp. 165-169. También ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, *Curso de Derecho Urbanístico de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra- Instituto Navarro de Administración Pública, 2009, pp. 98-101

³⁵⁸ Boletín Oficial del Parlamento de Navarra, núm. 74, de julio de 2005, p. 23.

Es un documento amplio, orientativo y de carácter estratégico, que contiene previsiones dirigidas al conjunto del territorio navarro, a partir de un profundo análisis de la ordenación del sistema urbano, desde el punto de vista de las comunicaciones, el sistema de dotaciones y equipamientos o de los núcleos de actividad socioeconómica, entre otras cuestiones³⁵⁹.

El artículo 31 de la LFOTU define la ETN como un instrumento de planificación estratégica del territorio de Navarra, que comprende un conjunto de directrices y guías sobre la ordenación física del territorio, sus recursos naturales, sus grandes infraestructuras, el desarrollo espacial y urbano, las actividades económicas, residenciales, los grandes equipamientos y la protección del patrimonio cultural.

Los fines de la ETN son, en primer lugar mejorar la cohesión económica y social de Navarra, a través de una utilización más racional de sus recursos naturales, de la conservación de su patrimonio cultural y de la mejora de la competitividad para el desarrollo económico y de calidad de vida. En segundo lugar, es objetivo de la ETN integrarse de manera coordinada en las políticas de desarrollo territorial de las regiones de la Unión Europea. En tercer lugar la búsqueda de la coordinación y cooperación con las regiones del entorno geopolítico próximo y de ámbito europeo. Y en cuarto lugar, es objetivo de la ETN la cooperación con y entre las entidades locales, los organismos representativos de las mismas y las entidades representativas de intereses económicos, sociales, vecinales y sectoriales³⁶⁰.

Para lograr dichos fines, la ETN conlleva la elaboración de un diagnóstico sobre la situación presente de la Comunidad Foral, desde el punto de vista de la organización administrativa, de los flujos sociales económicos y culturales, y de la situación ambiental, puesto en relación con el territorio de Navarra, para, a partir de ahí, marcar una serie de directrices de carácter orientativo.

En concreto, el contenido de la ETN se compone de directrices estratégicas que giran en torno a cuestiones que alcanzan una gran relevancia desde el punto de vista de la planificación estratégica del territorio y, también desde la perspectiva de la configuración del sistema institucional y de organización administrativa. De esta manera, analiza la ordenación del medio físico y de los recursos naturales, paisajísticos y el tratamiento del medio rural; la ordenación del sistema de asentamientos humanos, las áreas de localización de actividades

³⁵⁹ La ETN está inspirada en el denominado Esquema Territorial Europeo, o Esquema de Desarrollo del Espacio Comunitario, aprobado en la ciudad de Potsdam en 1998, en sesión informal del Consejo de Ministros responsables de ordenación del territorio.

³⁶⁰ ALLI ARANGUREN, Juan Cruz y ALLI TURRILLAS, Juan Cruz, *Manual de Derecho Urbanístico de Navarra*, op. cit., p. 166.

económicas y sus desarrollos en el territorio; la articulación territorial en cuanto a la integración del sistema de núcleos de población y áreas de influencia, los principales ejes de comunicación y las mejoras de accesibilidad, las infraestructuras esenciales; los equipamientos sanitarios, asistenciales, educativos, de investigación, culturales y cívicos, deportivos, comerciales, administrativos, o judiciales; y, también, la protección y aprovechamiento del patrimonio cultural.

La ETN sigue el sistema clásico de los instrumentos de ordenación del territorio. Así, contiene una descripción de las características de Navarra, un diagnóstico de situación, define el modelo territorial a largo plazo, fija una serie de directrices y medidas aplicables a los ámbitos de incidencia sobre el medio físico, y contiene una división del territorio en áreas y subáreas, sobre las que aplicar las diferentes directrices fijadas³⁶¹.

2.1.2. La zonificación de la Estrategia Territorial de Navarra de 2005

En lo que puede interesar más directamente a la reforma de la planta local de Navarra, la ETN determina una división funcional del territorio en áreas de escala intermedia y subáreas, que supone una subdivisión de las áreas agrupando distintos municipios.

La determinación de esta división territorial intermedia se ha realizado siguiendo los criterios de que las áreas y subáreas determinadas sean coherentes con la lógica de desarrollo territorial derivada del diagnóstico de la ETN; que tengan suficiente capacidad de adaptarse a los cambios futuros desde un punto de vista funcional, de la población y de la actividad; que sean en un número suficiente tanto para reflejar la situación social, y geográfica de Navarra, y que, al mismo tiempo, sea capaz de adaptarse a las relaciones que históricamente se han dado entre municipios, permitiendo, además una gestión eficaz del territorio.

Como define la propia ETN, la determinación de estas áreas de escala intermedia permite reconocer en las mismas circunscripciones administrativas históricas; entidades locales actuales como mancomunidades o agrupaciones de servicios; ámbitos con proyectos territoriales estratégicos en común, o que presentan un sentimiento histórico de pertenencia; espacios vertebrados por la presencia de un elemento de la cultura o el patrimonio histórico; sistemas urbanos y redes de núcleos que los estructuran; entornos de las ciudades y los espacios en

³⁶¹ ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, *Curso de Derecho Urbanístico de Navarra, op. cit.*, p. 99.

que se expresa la relación campo-ciudad; así como espacios en que la naturaleza tiene una presencia y una función ambiental y patrimonial que alcanza el grado de factor de cohesión³⁶².

Estas áreas y subáreas definidas por la ETN, se entienden, además de como ámbitos de planificación territorial, como posibles áreas para el gobierno y la administración del territorio, incluso como ámbitos que pueden servir para la superación del minifundismo local.

De ésta manera, y basándose en los anteriores criterios generales, se crean 10 áreas, subdivididas, a su vez, en un total de 40 subáreas³⁶³.

El área 1 se refiere a la zona de influencia de la Ribera Tudelana. Alcanza una extensión total de 966 km², y una población de 85.513 habitantes³⁶⁴. Comprende cinco subáreas, cada una de ellas con una población de entre 7.724 y 35.282 habitantes. Cada subárea agrupa a unos cinco municipios (dos de ellas a 3), y en total, forman parte de éste área 21 municipios. El municipio principal es Tudela.

El área 2, se ha determinado sobre la zona denominada Ribera Alta. Tiene una extensión total de 655 km² y una población de 24.513 habitantes. Se compone de 11 municipios agrupados en torno a dos subáreas de 5 y 6 municipios, una de ellas con 15.906 habitantes y la otra con 8.329 habitantes. El municipio más poblado de este área es Peralta.

El área 3 comprende la Ribera Estellesa. Alberga 567 km², y una población de 30.482 habitantes. Agrupa a 12 municipios en torno a tres subáreas de entre 7.484 y 15.257 habitantes. El municipio de mayor población es San Adrián.

El área 4, con una extensión de 1.151,8 km², y una población de 32.415 habitantes, se refiere a Tierra Estella. En este caso, alberga 56 municipios agrupados en torno a cinco subáreas de entre 3.451 y 15.568 habitantes. Estella es el municipio de influencia de éste área.

El área 5, comprende la Zona Media de Navarra. Tiene una extensión de 872 km², y una población de 23.956 habitantes. Está formada por 18 municipios, agrupados en cuatro subáreas de entre 1.581 y 14.107 habitantes. Tafalla es el municipio de influencia de esta zona.

³⁶² *Estrategia Territorial de Navarra. Directrices para la Ordenación del Territorio*, 2005, p. 91.

³⁶³ La denominación de cada una de las áreas es propia, a efectos orientativos y para una mejor identificación de las zonas. En cuanto a la población, se apunta con carácter orientativo, ya que se refiere a cifras de 2003, momento en que se elaboraron los estudios previos a la Estrategia Territorial de Navarra, no obstante, debe tenerse en cuenta el aumento poblacional.

³⁶⁴ Población según datos de 2003.

El área 6, se refiere a la zona de Sangüesa. Tiene una extensión de 488,4 km², y una población de 8.395 habitantes. Comprende 13 municipios, agrupados en 2 subáreas de 2.706 y 5.669 habitantes. El municipio principal de éste área es Sangüesa.

El área 7, comprende los Valles Pirenaicos. Tiene una extensión de 1.894,9 km², y una población de 11.124 habitantes. Está compuesta por 39 municipios, agrupados en 6 subáreas de entre 1.099 y 2.800 habitantes. El municipio principal es Aoiz.

El área 8, está fijada sobre los valles de Baztan, Malerreka y Bortziriak. Tiene una extensión de 798,1 km², y una población de 22.029 habitantes. La forman 21 municipios, agrupados en tres subáreas de entre 5.329 y 8.363 habitantes. Al tratarse de tres zonas con distintas dinámicas funcionales, no podría hablarse de un sólo municipio cabecera, sino que tendría varios municipios de influencia: Baztán (y en concreto, el pueblo de Elizondo), Bera y Doneztebe.

El área 9, que está formada por los municipios de Leitzaldea y Sakana, tiene una extensión de 641,3 km², y una población de 26.855 habitantes. Comprende 23 municipios que se agrupan en torno a cuatro subáreas de entre 2.836 y 10.047 habitantes. Los municipios principales son Leitza y Altsasu.

Y, finalmente, el área 10 comprende la Comarca de Pamplona. Tiene una extensión de 1.566,8 km², y una población de 313.206 habitantes. Alberga 57 municipios, agrupados en seis subáreas de entre 1.530 y 296.086 habitantes. Al formar parte de este área Pamplona, los datos poblacionales quedan condicionados por las dimensiones de la capital. El municipio más importante de éste área es Pamplona.

2.2. El texto inicial para la propuesta de redacción de Libro Blanco para la reforma de Régimen Local

En julio de 2006 el Consejero de Administración Local del Gobierno de Navarra remitió a los portavoces de los Grupos Parlamentarios del Parlamento de Navarra un documento fechado en mayo de 2006 y titulado «Texto Inicial para la propuesta de redacción del Libro Blanco para la reforma del Régimen Local de Navarra», en el cual se analiza la situación del régimen local de Navarra y se marcan, a modo de conclusión, unas líneas generales de reforma³⁶⁵.

³⁶⁵ GOBIERNO DE NAVARRA, DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN LOCAL, *Texto inicial para la propuesta de redacción del Libro Blanco para la reforma del Régimen Local de Navarra*, Pamplona, 2006.

Dicho documento está compuesto por once capítulos y un apartado de conclusiones. Los capítulos contienen un análisis de las diversas cuestiones relativas al régimen local de Navarra³⁶⁶.

Las conclusiones del documento presentan mayor interés desde el punto de vista del objeto de la presente investigación. Entre las mismas se resalta la heterogeneidad y complejidad en cuanto al número de entidades locales de Navarra, así como en lo que se refiere a las distintas tipologías y sus funciones, destacando el papel del municipio como entidad básica de la organización territorial, y haciendo mención expresa al incremento del número de mancomunidades como fórmula funcional para la prestación de servicios de carácter intermunicipal.

Dicha variedad de entidades locales, aunque la presenta como una muestra de riqueza, al mismo tiempo se asume que puede suponer una debilidad para las estructuras políticas y administrativas de la administración local de Navarra. De esta manera, el documento parte de una tímida crítica en cuanto a la situación actual del mapa local de Navarra. Aunque reconoce los problemas que la complejidad, atomización y minifundismo del mismo pueden llegar a generar, no deja de valorarlo como un hecho de diversidad.

Consecuencia de la posición anterior, se plantea una línea de trabajo que parte de la reflexión sobre la idea de la puesta en marcha de un proceso de descentralización local, en la línea de la tendencia marcada por el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local del año 2005, y del denominado Pacto Local, que propugnaba la denominada segunda descentralización. Sin embargo, parece obviar que un proceso de descentralización en favor de las entidades locales, necesita un reforzamiento de las mismas desde el punto de vista competencial, de la financiación y también de la propia planta local, de manera que las entidades locales tengan la capacidad necesaria para poder asumir las nuevas competencias que resulten de dicho proceso.

Así, con el pretendido objeto de mitigar la compleja realidad de la planta del gobierno local de Navarra, el documento realiza una propuesta que apenas

³⁶⁶ En el primer capítulo se analiza lo referido a la organización territorial de Navarra, en concreto las clases de entidades locales y su configuración jurídica. El segundo capítulo versa sobre las competencias locales de municipios, concejos y entes funcionales en Navarra. El capítulo tercero trata de la participación ciudadana en la toma de decisiones locales. El cuarto capítulo está dedicado a las relaciones interadministrativas. El quinto analiza la financiación de las Entidades Locales de Navarra. En el capítulo sexto se estudian los bienes de las entidades locales de Navarra. El séptimo capítulo analiza lo relativo a los servicios públicos locales. El capítulo octavo versa sobre la contratación local. El noveno trata la impugnación y control de los actos de las entidades locales de Navarra. Finalmente, el capítulo décimo estudia la situación del personal al servicio de las entidades locales de Navarra.

varía el mapa de entidades locales. De esta manera, propone el establecimiento de una organización territorial a partir de los municipios existentes, y complementada con otra organización propia de Navarra que permita reestructurar los entes locales y reordenar la extensa variedad que presentan.

Por lo tanto, no se plantea ninguna medida para atajar el minifundismo, y sí propone una reordenación de las entidades de cooperación intermunicipal.

Así, se apunta a una planta local basada en municipios, concejos, y las entidades intermunicipales que se determinen siguiendo los antiguos territorios de las Merindades históricas de Navarra, o incluso de la activación de una organización comarcal. Todo lo anterior, obviando que la división territorial de las Merindades históricas ha quedado ampliamente superada desde el punto de vista social, económico, cultural y, en definitiva social, tal y como se analiza en la ETN.

Además, el documento plantea que a estas entidades intermunicipales habría que dotarlas de competencias suficientes y adecuadas a su naturaleza, en base a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, aunque sin definir qué tipo de competencias deberían asumir. Es más, ni tan siquiera define si las mismas han de configurarse como entidades funcionales de cooperación o ha de avanzarse hacia un modelo de entidades territoriales con un proceso de comarcalización.

Por otro lado, aunque la definición de una serie de entidades supramunicipales debería permitir la reducción del elevado número de mancomunidades, de manera que el plano intermunicipal logre una mayor eficiencia en la gestión, paradójicamente no se plantea la supresión de las mancomunidades existentes, sino que se apuesta, como complemento al entramado de entidades locales territoriales, por la existencia de entes funcionales como mancomunidades, agrupaciones de servicios o agrupaciones tradicionales. Lo cual no haría sino generar una complejidad aún mayor en la planta del gobierno local de Navarra.

Asimismo, el documento contiene la idea de dotar a la conurbación de Pamplona de un tratamiento diferente al del resto del territorio foral, configurándola como un área metropolitana. No obstante, no determina las competencias que debería asumir, limitándose a señalar que a la misma habrá que reconocerle un «delicado e imaginativo encaje competencial». Tampoco determina si el área metropolitana deberá coexistir con la actual Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, o si deberá suceder a la misma.

En cuanto al sistema de atribución de competencias, el documento aboga por su revisión, dotando a los entes locales territoriales de un núcleo competencial adecuado, así como de poder normativo, de gestión, de intervención y de control suficiente sobre las competencias que sean propias y exclusivas.

El elemento básico del sistema de atribución de competencias debe estar basado en una cláusula general de competencia que disponga que, aquellas competencias no atribuidas expresamente a otra administración, corresponderán a los municipios. Parece estar proponiendo el establecimiento del principio de subsidiariedad, aunque sin referirse al mismo expresamente, y propugnando simplemente una cláusula general de competencia en favor de los municipios. Por otro lado se propone que se defina el núcleo de interés local con una enumeración de materias propias del mismo. Finalmente también se aboga por el mantenimiento de una serie de servicios mínimos de prestación obligatoria, gestionados bien directamente por el municipio, o bien a partir de fórmulas funcionales de intermunicipalidad. En cualquier caso, también en el ámbito competencial, el documento se queda en propuestas generales, y no determina ni sobre qué materias deberían los municipios asumir nuevas competencias, ni qué técnicas de atribución de competencias se articularían para ese fin.

El documento dispone, a su vez, la necesidad de acompañar a la atribución de competencias locales de una financiación suficiente para que la gestión de dichas competencias sea efectiva, con base en el principio constitucional de suficiencia financiera, recogido en el artículo 142 de la Constitución, y reconocido también en la CEAL.

En este sentido, se menciona el hecho de que un porcentaje amplio de los recursos de los ayuntamientos, que el documento fija en el 46%, provienen de otras administraciones, resaltando la necesidad de que la legislación garantice recursos financieros suficientes y que, a su vez, los ayuntamientos puedan decidir, según su propio criterio político, el destino de dichos recursos. A este respecto, se recomienda que la participación en tributos de la Comunidad Foral sea incondicionada, a través de aportaciones no finalistas.

En concreto, el documento afirma la conveniencia y la necesidad de revisar el sistema de financiación de las entidades locales de Navarra, de tal manera que se garantice la suficiencia financiera respecto de las competencias propias y servicios obligatorios, y en el que las competencias delegadas o las de fines específicos en los que los entes locales actúan como administración periférica, sea financiada por la administración delegante. No obstante, una vez más, no concreta de qué manera habrá de garantizarse el principio de suficiencia financiera.

En cuanto a la financiación de los entes funcionales, se propone que esta se articule a través de aportaciones de las entidades locales que los conforman.

Se trata, por lo tanto, de un documento que, en su aspecto propositivo, no va más allá de la afirmación de una serie de ideas generales, que no llega a concretar. El documento no pasó de ser un Texto Inicial, ya que no se ha aprobado ningún Libro Blanco para la reforma del mapa local en Navarra.

2.3. La Ponencia del Parlamento de Navarra del año 2009³⁶⁷

Ante la necesidad de reforma del mapa local, la Comisión de Administración Local del Parlamento de Navarra, con fecha 17 de marzo 2009 acordó crear una Ponencia Parlamentaria especial encargada de la elaboración de un informe sobre la reorganización administrativa y funcional de la administración local de la Comunidad Foral de Navarra³⁶⁸.

La Ponencia desarrolló sus trabajos entre los años 2009 y 2010, dando audiencia a una gran variedad de entidades³⁶⁹ y aprobando por unanimidad un dictamen. Únicamente se produjo un voto particular del representante de Unión del Pueblo Navarro (UPN), que se refería a los plazos de encomienda al Gobierno de Navarra para presentar el proyecto de Ley de reforma del mapa local, así como a las competencias de las entidades supramunicipales como las comarcas, las mancomunidades u otras entidades supramunicipales.

El informe- dictamen de la ponencia se aprobó el 3 de noviembre de 2010, conteniendo siete propuestas, relacionadas a continuación:

En primer lugar realiza una solicitud al Gobierno de Navarra para la elaboración de un Proyecto de Ley Foral para la ordenación de la estructura de las entidades locales de Navarra, con el reconocimiento de los siguientes niveles estructurales: concejos, municipios, agrupaciones para servicios administrativos y comarcas, mancomunidades u otras entidades supramunicipales. Dicho proyecto deberá redactarse con observancia expresa de los principios de subsidiariedad, claridad competencial, suficiencia financiera y solidaridad.

En segundo lugar el informe señala expresamente la voluntad del Parlamento de Navarra de no modificar los municipios: *«los municipios quedarán*

³⁶⁷ PARLAMENTO DE NAVARRA, *Informe de la Ponencia de la Comisión de Administración Local sobre reorganización administrativa y funcional de la Administración local de la Comunidad Foral de Navarra, 3 de noviembre de 2010*. Boletín Oficial del Parlamento de Navarra, núm. 10, 2011, de 15 de febrero, pp. 10-12.

³⁶⁸ Boletín Oficial del Parlamento de Navarra, núm. 21, de 2009, de 20 de marzo, p. 13.

³⁶⁹ En la Ponencia participaron: el Departamento de Administración Local de Gobierno de Navarra, el Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio del Gobierno de Navarra, las empresas EIN y AFI Consultores, la Federación Navarra de Municipios y Concejos, D. Pedro Martínez Pallarés (Zaragoza), la Cámara de Comptos, el Defensor del Pueblo de Navarra, la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, la Mancomunidad de Residuos Sólidos de la Ribera, la Mancomunidad de Montejurra, la Mancomunidad de Servicios Administrativos de la Sierra de Codés, la Mancomunidad de Servicios Sociales de Base de Ansoáin, Berrioplano, Berriozar, Iza y Juslapeña, la Mancomunidad Deportiva Ribera Alta, la Mancomunidad de Servicios Sociales Ancín-Amescoa, la Junta del Valle del Roncal, la Junta General del Valle de Aezkoa, el Ayuntamiento del Valle de Baztan, la Junta de Valle de Salazar, la Mancomunidad de Sakana, el Ayuntamiento de Pamplona, representantes de los Ayuntamientos de la Comarca da Pamplona, Aranguren, Burlada, Berriozar y Cendea de Cizur y los representantes del Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local de Navarra.

como están, afectados únicamente por los procesos de agrupación que puedan tener». Así, se opta por la vía de la agrupación de municipios mientras que la de la supresión o la de las fusiones parecen quedar descartadas.

En tercer lugar, se recomienda introducir el carácter de la voluntariedad en la formación de agrupaciones de servicios administrativos, al menos durante 3 años, pasando a ser de carácter forzoso después de este periodo.

En cuanto a las comarcas, mancomunidades y otras entidades supramunicipales, la ponencia parlamentaria establece que su órgano de gobierno principal habrá de ser de elección indirecta, teniendo en cuenta los resultados de las elecciones municipales, con un sistema análogo a las Diputaciones de régimen común. Además se contempla asignarles, como mínimo, competencias en materias como el medio ambiente, ordenación del territorio y planeamiento urbanístico, ciclo integral del agua, recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, políticas sociales y de igualdad, salud y salubridad pública, educación, cultura y deportes, transporte público, tráfico y seguridad ciudadana, y otras que puedan delegar los municipios. Se prevé que el diseño del mapa supramunicipal se lleve a cabo tras la participación de los municipios interesados.

En quinto lugar la Ponencia parlamentaria propugna la reasignación de las competencias de los concejos que precisan mayor capacidad de gestión a los municipios, de manera que los concejos gestionen aquellas otras competencias más relacionadas con su identidad, como es el caso de las fiestas y los archivos concejiles así como el aprovechamiento del patrimonio propio.

El sexto punto del informe consiste en la propuesta de revisión de los criterios legales de financiación municipal.

Finalmente, la Ponencia prevé el establecimiento de un área metropolitana en la Comarca de Pamplona, que mantenga la forma de designación indirecta para la conformación de sus órganos de gobierno. Se propone, además, que asuma competencias como seguridad en lugares públicos, movilidad y ordenación del tráfico de vehículos y personal en las vías públicas, planificación y ordenación urbanística de carácter supramunicipal, parques de interés supramunicipal, protección del medio ambiente, abastos, mataderos, ferias, mercados, y defensa de consumidores y usuarios, protección de la salubridad pública, participación en la gestión de la atención primaria de la salud, cementerios y servicios funerarios de ámbito supramunicipal, políticas sociales, políticas de igualdad, políticas de promoción y reinserción social, ciclo integral del agua, recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, limpieza viaria, transporte público de viajeros, actividades o instalaciones culturales y deportivas y de ocio y tiempo libre de ámbito supramunicipal así como la participación en la programación de la enseñanza por la administración educativa.

El resultado alcanzado tras un año de trabajo, en el cual la ponencia tuvo ocasión de escuchar los puntos de vista de las entidades más directamente afectadas por la problemática de la planta del gobierno local, quedó reflejado en la unanimidad lograda en la votación del dictamen acordado (el único voto particular, como se ha explicado, no se formuló sobre cuestiones de fondo).

Ese acuerdo absoluto entre las diferentes formaciones que componían en aquel momento el Parlamento de Navarra, es reflejo de la falta de concreción y de la excesiva generalidad de unas conclusiones cuya nota característica principal es que prácticamente no proponían ningún cambio significativo sobre la planta del gobierno local.

Así, se da al Gobierno de Navarra el encargo de elaborar un proyecto de ley foral, pero estableciendo en dictamen que la planta local habrá de estar compuesta por los mismos tipos de entidades hoy en día existentes. Además, el dictamen establece una limitación fundamental: no podrá alterarse el actual mapa municipal. De esta manera, para paliar los efectos del minifundismo, únicamente quedaba libre la vía de la cooperación intermunicipal. No obstante, y en cuanto a los municipios, el dictamen sí planteaba, indirectamente, un reforzamiento de éstos en detrimento de determinadas competencias los concejos (competencias que, no obstante, no llegaba a concretar).

En cualquier caso, el dictamen apuntaba algunos avances en el sentido de la reordenación de las entidades de cooperación intermunicipal. Proponía las competencias mínimas, y establecía que las nuevas entidades supramunicipales que se definieran deberían sustituir a las actuales mancomunidades. Y, además, determinaba que, para la definición de estas nuevas entidades, deberá atenderse a la participación de los municipios afectados. Sin embargo, no concretaba si estas entidades debían responder a una naturaleza de entidades territoriales o, por el contrario, debían ser entes funcionales de cooperación. En cualquier caso, parecía decantarse por la primera opción al plantear la elección por los ciudadanos de sus representantes, teniendo en cuenta los resultados de las elecciones municipales.

En lo que hace a la propuesta sobre financiación local, destaca la indefinición de la misma, que se limitaba a instar una «revisión» de los criterios legales de financiación, pero sin marcar una dirección concreta.

Lo mismo sucede cuando el dictamen se refería a la fórmula de organización local de la Comarca de Pamplona. Únicamente determinaba una relación de materias, algunas de las cuales ya gestiona la actual Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, pero obviaba pronunciarse por qué tipo de entidad local debe implantarse, qué funciones concretas debe desempeñar, que competencias concretas debe ostentar. Eso sí, el dictamen establecía que la elección de los representantes de sus órganos de gobierno deberá realizarse de forma indirecta,

separándose, sorprendentemente la propuesta realizada para el resto de entidades de carácter supramunicipal.

En definitiva, el dictamen que puso fin a los trabajos de la ponencia, no es sino una relación de ideas generales, con escasa concreción y que no aporta nuevas líneas de actuación frente a la problemática del mapa local. Si la ponencia tenía el encargo de estudiar la reorganización administrativa y funcional de la administración local de Navarra, las conclusiones de la ponencia apenas plantean propuestas o principios para dicha reorganización, salvo en lo referente a las entidades supramunicipales, donde lo hace muy parcialmente. Así, la unanimidad alcanzada en la votación de las conclusiones responde a la falta de profundidad de las mismas, y a la escasez de propuestas reales de reorganización que éstas contienen.

2.4. El proyecto de Ley Foral de Reorganización de la Administración Local de la Comunidad Foral de Navarra

2.4.1. Antecedentes

La preocupación en el entorno político navarro sobre la necesaria reordenación de la estructura local de la Comunidad Foral es una constante, como se demostró en la Ponencia desarrollada entre 2009 y 2010 en el Parlamento de Navarra.

De esta manera, la Ley Foral 4/2011, de 17 de marzo que modifica el Título VII de la LFAL, en relación con los puestos de secretario de ayuntamiento e interventor³⁷⁰, contenía un mandato directo al Gobierno de Navarra para que remitiera, con fecha previa al 30 de septiembre de 2012, un proyecto de Ley Foral para la regulación y la reordenación del mapa de entidades locales de Navarra (disposición adicional 1ª).

El mandato legal, en línea con las conclusiones de la Ponencia de 2009, establecía, como principios básicos para dicha reordenación, los de subsidiariedad, claridad competencial, suficiencia financiera y solidaridad territorial.

Además, se planteaba un periodo de asunción voluntaria de la nueva ordenación local, pasado el cual se debería materializar su implantación de manera obligatoria.

³⁷⁰ Ley Foral 4/2011, de 17 de marzo, por la que se modifica el Título VII de la LFAL, fue aprobada como consecuencia de la STC de 1 de junio de 2009, que declaró inconstitucional la disposición adicional primera de la Ley Foral 11/2009, de 29 de octubre, por la que se autorizaba el desarrollo del proceso excepcional de provisión de puestos de trabajo vacantes de secretaría e intervención de las entidades locales de Navarra.

Finalmente, disponía que el nuevo mapa local debería contemplar, en todo caso, el mantenimiento de los concejos, los municipios, las agrupaciones de servicios administrativos y demás entidades de carácter supramunicipal.

Esta disposición adicional tornó en mandato legislativo la manifestación de voluntad que surgió de la ponencia parlamentaria de los años 2009 y 2010, enviando un encargo claro al ejecutivo, como es el de presentar en un plazo breve de tiempo un proyecto de Ley Foral para la reorganización de la planta de la administración local de Navarra en los términos que se han expresado.

En este contexto, cuando había transcurrido más de un año desde la publicación de la Ley Foral 4/2011, y faltando únicamente 4 meses para cumplirse el plazo marcado por la disposición adicional 1ª de la misma, con fecha 2 de mayo de 2012, el entonces Vicepresidente del Gobierno de Navarra, Consejero de Administración Local, y Secretario General del Partido Socialista de Navarra, realizó una propuesta pública para la reorganización del mapa local de Navarra. En dicha propuesta resaltaban cinco medidas, que planteaba desarrollar por fases³⁷¹:

La supresión de los 348 concejos.

La fusión o incorporación de los municipios menores de 200 habitantes.

Una reducción de competencias para los municipios de menos de 2.000 habitantes, de manera que mantendrían las competencias en materia de urbanismo, festejos, desarrollo rural y medio ambiente, caminos, cementerios, comercio interior, ferias y servicios religiosos, comunitarios y sociales. El resto pasarían a gestionarse por los distritos administrativos.

Reducción del número de mancomunidades a un total de ocho, que asumirían las competencias de las actuales.

Creación del área metropolitana de la Comarca de Pamplona, compuesta por Pamplona y los municipios que lindan con la capital, en el primer anillo. Esta nueva entidad asumiría competencias comunes como urbanismo y policía local.

Como puede observarse, la propuesta iba más allá de las líneas hasta entonces apuntadas en la ponencia, de las cuales se separaba claramente. Incluso llegó a proponer la fusión de los municipios más pequeños o la eliminación de los concejos. Sin embargo, la propuesta del entonces Vicepresidente del Gobierno de Navarra obviaba cualquier concreción con respecto al sistema de financia-

³⁷¹ Dicha propuesta puede verse en la prensa local, puesto que no fue planteada mediante un documento oficial. Así, DIARIO DE NAVARRA, 3 de mayo de 2012, p. 50. DIARIO DE NOTICIAS DE NAVARRA, 3 de mayo de 2012, p. 51.

ción local, a la cuestión competencial, así como al procedimiento a seguir para las fusiones, la eliminación de los concejos y la reordenación de las mancomunidades. Más parecía una propuesta dirigida a reintroducir la cuestión del mapa local en el debate político, y la búsqueda de titulares en los medios de comunicación, que un planteamiento en profundidad para la reordenación de la planta del gobierno local de Navarra.

2.4.2. El Proyecto de Ley de Foral de Reorganización de la Administración Local de la Comunidad Foral de Navarra

A finales de 2012, el Gobierno de Navarra cumplió el encargo dado tanto por el dictamen de la ponencia de 2009, como por la disposición adicional 1ª de la Ley Foral 4/2011, antes referido, y remitió el Proyecto de Ley Foral de Reorganización de la Administración Local de la Comunidad Foral de Navarra, que modifica varios artículos de la Ley Foral 6/1990 de la Administración Local de Navarra³⁷².

A. Principios generales

El proyecto de Ley Foral tiene por objeto establecer las bases para la reorganización de la administración local de Navarra. A este respecto, el artículo 1 fija como principios inspiradores de dicha reorganización los de subsidiariedad, claridad competencial, suficiencia y sostenibilidad financiera, estabilidad presupuestaria, solidaridad territorial e irreversibilidad.

Llama la atención la invocación de los principios de subsidiariedad y claridad competencial, cuando el proyecto de Ley Foral no modifica el régimen competencial de los municipios; lo mismo sucede con los principios de suficiencia y sostenibilidad financiera, ya que nada se dice posteriormente en el proyecto de Ley Foral, sobre la cuestión de la financiación, salvo una nueva remisión al Gobierno de Navarra para presentar un proyecto de Ley Foral de financiación.

Además, sorprende la introducción de criterios que son planteados como principios, y que resultan de difícil objetivación desde el punto de vista jurídico, como es el caso de la claridad competencial, y la irreversibilidad. Estos dos elementos no quedan definidos en el proyecto de ley, y no es posible determinar con la necesaria precisión qué consecuencias podrían conllevar desde el punto de vista jurídico. En especial, con el principio de irreversibilidad, parece como

³⁷² Su texto aparece publicado en el Boletín del Parlamento de Navarra, núm. 92, de 9 de noviembre de 2012, pp. 2-14.

si el legislador quisiera establecer una limitación para sí mismo, y consolidar el mapa local definido en el proyecto de Ley Foral, como si el legislador, en un futuro, no pudiera modificar su criterio, ni siquiera cuando el planteamiento de mapa local contenido en el proyecto de Ley Foral no obtuviera los resultados esperados.

En base a tales fundamentos, el proyecto de Ley Foral modifica los artículos 3, 14, 30, 31, 32, 33, 38, 39, 42, 43 (que se suprime), 44, 45, 46 bis, 53, 212 y 240 bis, de la LFAL, con el fin de dotar a la administración local de Navarra de una nueva estructura de entidades locales y dibujar un nuevo mapa municipal. Aunque, ciertamente, el mapa local queda prácticamente intacto a excepción de la creación de la figura de las mancomunidades de interés general.

B. Los municipios en el Proyecto de Ley Foral de Reorganización de la Administración Local de Navarra

En lo que respecta a los municipios, se parte de la conservación del número actual de 272 municipios, manteniendo, así mismo, las competencias que ostentaban en el momento de publicarse el proyecto.

Se produce una novedad reseñable, como es la adición, en el artículo 14.2 LFAL, de una nueva causa de extinción de municipios, consistente en el hecho de que no se presentaran candidaturas en las elecciones municipales.

A este respecto, son de destacar las reticencias mostradas por el Gobierno de Navarra, para reordenar el mapa municipal. Del mismo modo, resulta sorprendente la escasa atención que el proyecto de Ley Foral presta a la cuestión competencial de las entidades locales y, especialmente de los municipios, cuando la elaboración del mismo así como su larga e infructuosa tramitación parlamentaria, coincidieron en el tiempo con la elaboración, tramitación y aprobación de la LRSAL, que introduce importantes limitaciones a las competencias municipales³⁷³.

Desde el punto de vista de la organización, el proyecto entra a lo que no deja de ser una cuestión menor y regula el funcionamiento de los municipios que se rigen por el régimen de *batzarre* o concejo abierto, modificando el artículo 32 de la LFAL. A este respecto, se mantiene la preponderancia de la costumbre local como fuente principal para la organización, y, al mismo tiempo, se establecen unas normas para el caso de que no exista tal costumbre.

³⁷³ VELASCO CABALLERO, Francisco, «La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel Jesús (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi, 2014, pp. 56-67.

Así, se permite al alcalde nombrar a una comisión integrada por un máximo de cuatro y un mínimo de dos personas para que le asistan en el ejercicio de sus funciones y le sustituyan en casos de ausencia o enfermedad. Por otro lado, a la asamblea vecinal le otorga las atribuciones que en el resto de municipios ostenta el Pleno.

C. Modificaciones en la regulación de los concejos

En el caso de los concejos, el proyecto contempla la eliminación de algunas de sus competencias.

Así, se plantea la modificación del artículo 39 LFAL, y se señala que corresponde a los órganos de gestión del concejo el ejercicio de las competencias en materia de administración y conservación de su patrimonio, junto con la ordenación y regulación del aprovechamiento y utilización de mismo; la conservación de los caminos rurales y de los bienes de servicios público de interés exclusivamente del concejo; la conservación y mantenimiento de cementerios, el archivo concejil y las fiestas locales.

El resto de competencias que en la redacción vigente del artículo 39 corresponden al concejo (licencias urbanísticas, alumbrado público y limpieza viaria)³⁷⁴, pasan a ser competencias municipales. Éstas, en su caso, se prestarán a través de las fórmulas funcionales de colaboración intermunicipal previstas en el proyecto de Ley Foral. De las tres competencias que mantienen los concejos, la única que puede cobrar algún interés desde el punto de vista concejil es la del otorgamiento de licencias urbanísticas que, a pesar de ser un acto reglado, que va a depender, fundamentalmente del informe de los técnicos municipales, reporta algunos ingresos para los concejos.

Además, se elimina la posibilidad, hasta ahora existente, de aceptar delegaciones o subrogarse en los derechos y obligaciones de administraciones superiores, para el ejercicio de competencias que no son propias de los concejos. No obstante, se permite la autorización excepcional para los casos en los que existan convenios vigentes.

Desde el punto de vista de la organización concejil, se modifica el artículo 38 LFAL para recoger en la Ley el régimen de funcionamiento de los concejos que se rigen por el sistema de *batzarre* o concejo abierto.

También se introducen en el artículo 42 LFAL nuevas causas de extinción de los concejos como son la falta de presentación de candidaturas, el hecho de que un concejo con población superior a los mil habitantes supere en población

³⁷⁴ RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, «Los concejos en Navarra», *op. cit.*, pp. 55-57.

al resto del municipio del que forma parte, y que concurren motivos notorios de necesidad económica o administrativa, o se incumplan las obligaciones del concejo de manera reiterada. Asimismo, se establece la imposibilidad legal de crear nuevos concejos.

Mayor relevancia adquiere la introducción, en el artículo 240 bis LFAL, de una ampliación de las funciones de asesoramiento y gestión económica, presupuestaria y financiera, contemplando el asesoramiento a los presidentes de los concejos, por parte de la intervención municipal, en materia económica y presupuestaria, cuando así lo requieran.

E. Otras entidades locales: agrupaciones de municipios y agrupaciones tradicionales

En lo que se refiere a otras entidades locales, desaparecen los distritos administrativos, figura que, como ya se ha comentado previamente, no se ha constituido en ningún momento desde la entrada en vigor de la LFAL en 1990³⁷⁵.

Por otro lado, las agrupaciones tradicionales que ven reconocido su carácter de entidad local en la LFAL, se reducen a cuatro en la nueva redacción del artículo 3: la Comunidad de Bardenas Reales, la Mancomunidad del Valle del Roncal, la Universidad de Valle de Salazar y la Comunidad del Valle de Aezkoa. De esta manera, pierden el carácter de entidad local las agrupaciones tradicionales siguientes: la Junta de la Sierra de Santiago de Lóquiz, la Junta de los Montes Bidasoa y Berroaran, la Junta de Montes Kokoriko la Junta del Monte Limitaciones de las Améscoas, la Mancomunidad de Montes Kintoa-Quinto Real la Mancomunidad Erreguerena y la Unión de Aralar³⁷⁶.

El nuevo artículo 45 de la LFAL, reconoce a aquellas cuyos órganos de gobierno están totalmente integrados por cargos electos de representación local, la posibilidad de asumir competencias que los municipios deleguen en materia de prestación de servicios y desarrollo de actividades. Del mismo modo, se añade la posibilidad de que estas entidades, sin perder su carácter tradicional, puedan utilizarse como entidades funcionales para la reorganización administrativa. En este caso, se produciría una equiparación de la agrupación tradicional de que se trate con las agrupaciones de servicios administrativos, que, además, mantendría sus funciones y competencias en tanto que agrupación tradicional. De esta manera, el proyecto apunta una vía para una posible agrupación de municipios aprovechando la existencia de agrupaciones de carácter tradicional.

³⁷⁵ LOPERENA ROTA, Demetrio, « Las entidades locales de Navarra», *op. cit.*, p. 74.

³⁷⁶ RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «Las entidades locales de Navarra. Clases, territorio, población, elección y organización», *op. cit.*, p. 175-177.

F. Las agrupaciones de servicios administrativos

Las dos novedades más importantes que incorpora el proyecto son la reconfiguración de las agrupaciones de servicios administrativos y la creación de una nueva figura de cooperación intermunicipal que denomina mancomunidades de interés general.

Las agrupaciones de servicios administrativos continúan gozando del reconocimiento de entidad local en la nueva redacción del artículo 3.1. d) LFAL, y pasan a regularse en el artículo de nueva creación 46 bis como entes instrumentales para la reorganización administrativa de los municipios de Navarra³⁷⁷.

Este nuevo precepto mantiene en el Gobierno de Navarra la potestad de crear agrupaciones de servicios administrativos por medio de Decreto Foral. Éstas se configuran como entidades locales instrumentales, en torno a las cuales se agrupan varios municipios, y que tienen por objeto la prestación y ejercicio de servicios administrativos, que comprenden las funciones públicas necesarias de Secretaría e Intervención, así como otros servicios de asesoramiento que la propia agrupación determine³⁷⁸.

De la misma manera, el nuevo artículo 46-bis. 2 comprende que puedan asumir otras competencias por delegación de los municipios, o por ampliación de objeto social de la agrupación fijado en sus estatutos.

De cara a la creación de estas agrupaciones de servicios administrativos, el proyecto de Ley Foral contempla un plazo de seis meses en el cual el Gobierno de Navarra deberá presentar un plan director que contenga la propuesta de nueva organización, así como un estudio sobre las consecuencias organizativas y económicas de la creación de las nuevas agrupaciones de servicios administrativos. Ese plan director deberá ser aprobado por el Gobierno de Navarra, aunque previamente a su aprobación, será sometido, durante un plazo de tres meses, a consulta de los municipios que queden afectados por el mismo, así como a la Federación Navarra de Municipios y Concejos. El plan director sentaría las bases para la planificación y programación de la constitución y organización de las agrupaciones de servicios administrativos que se contemplen en el mismo. De la misma manera, la aprobación del plan director necesita informe de la Comisión Foral de Delimitación Territorial y de la Comisión de Régimen Foral.

Una vez aprobado el plan director, se inicia un periodo máximo de tres meses para que los ayuntamientos afectados puedan formular propuestas desde

³⁷⁷ RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «Las entidades locales de Navarra. Clases, territorio, población, elección y organización», *op. cit.*, pp. 177-178.

³⁷⁸ LOPERENA ROTA, Demetrio, «Las entidades locales de Navarra», *op. cit.*, pp. 73-74.

el punto de vista de la organización, composición institucional y contenido competencial de la entidad.

El proyecto de Ley Foral establece unos condicionamientos para la creación de las agrupaciones de servicios administrativos. Así, determina que estas deberán constituirse entre municipios limítrofes, a partir de las 40 sub-áreas definidas en la Estrategia Territorial de Navarra³⁷⁹. En cualquier caso, el precepto prevé cuatro circunstancias excepcionales que habrán de ser tenidas en cuenta: que los municipios afectados pertenezcan a una agrupación ya creada; la heterogeneidad de la dimensión poblacional de los municipios; la existencia previa de situaciones jurídicas en el personal funcionario nombrado para las funciones de secretaría e intervención, y, en cuarto lugar, la conveniencia organizativa generada por la situación geográfica de los municipios.

Una vez se haya constituido la agrupación de servicios administrativos, y si hubiera agrupaciones preexistentes, estas últimas se disolverán en consecuencia.

En cuanto al régimen de organización, nada se especifica en el proyecto de Ley Foral, más allá de que el mismo deberá contenerse en el Decreto Foral de constitución, que deberá contemplar la denominación, composición y funcionamiento de los órganos de gobierno que habrán de ser representativos de los ayuntamientos integrantes, las competencias y los recursos económicos, además de la designación del municipio cabecera, para lo cual deberán seguirse criterios de funcionalidad como la población, la situación geográfica o la distancia con el resto de municipios integrantes de la agrupación.

La importancia que en el proyecto cobran las agrupaciones de servicios administrativos para la gestión de intereses conjuntos, evidencia que existen carencias en los municipios de menor tamaño de Navarra para la gestión de sus competencias, y la consecuente necesidad de buscar fórmulas de gestión conjunta, ya que la fusión de municipios queda descartada en el proyecto de Ley Foral.

G. Nuevas entidades locales: las mancomunidades de interés general

La segunda incorporación de relevancia a la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra es la reordenación de las mancomunidades a través de una nueva entidad local denominada mancomunidad de interés general, que se configura como una entidad funcional de cooperación

³⁷⁹ Estrategia Territorial de Navarra. Directrices para la ordenación del territorio, *op. cit.*, pp. 91-97.

intermunicipal, aparentemente en lo que podría considerarse una figura intermedia entre las actuales mancomunidades y las mancomunidades forzosas del RAMN³⁸⁰.

En este sentido, se establece que las mancomunidades de interés general tienen por objeto «la gestión profesional, eficaz y eficiente y con carácter universal a la población de su ámbito», en virtud del nuevo artículo 53.2 FAL. Así, su finalidad es la prestación, de, al menos, los servicios municipales que estuvieran mancomunados en mancomunidades preexistentes. Además, podrían asumir la prestación de otros servicios y competencias por delegación de los municipios.

El proyecto de Ley Foral intenta, de este modo, dar respuesta a la necesidad de racionalización del nivel supramunicipal³⁸¹, y buscando su reordenación en torno a 6 grandes mancomunidades de creación forzosa a las que denomina mancomunidades de interés general. No obstante, si bien entra a definir el ámbito territorial sobre el que se constituiría cada una de ellas, siguiendo las áreas determinadas en la ETN, sin embargo, el proyecto no determina qué competencias asumirían estas mancomunidades de interés general, con lo que deja un amplio margen de indefinición en cuanto al papel que jugarían en el sistema institucional. No obstante, sí señala, como se ha referido, que las mismas gestionarán, al menos, las competencias que vinieran ejerciendo las mancomunidades preexistentes en su ámbito, que quedarían automáticamente disueltas en el momento de constituirse la mancomunidad de interés general.

De esta manera, la previsión del proyecto de Ley Foral es establecer un plazo para que sean los municipios, incentivados por el Gobierno de Navarra, quienes constituyan las mancomunidades de interés general, y, una vez transcurrido el mismo sin que se ésto haya producido, se contempla la creación, a través de una Ley Foral, de agrupaciones legales de municipios sustitutivas de dichas mancomunidades de interés general. Para ello se modifica el artículo 53 LFAL y se reconoce, en el nuevo artículo 3 LFAL, como entidades locales a las agrupaciones de municipios que sean creadas mediante Ley Foral (c) y a las mancomunidades (f).

En línea con lo anterior, el proyecto de Ley Foral propone la modificación del artículo 53 LFAL, de manera que se da potestad al Gobierno de Navarra para incentivar la creación de mancomunidades de interés general, con base en los

³⁸⁰ ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, «La organización local de Navarra, en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y LARUMBE BIURRUN, Pedro, *La administración local de Navarra*, op. cit., p. 43.

³⁸¹ IZU BELLOSO, Miguel, «El mapa local de Navarra», op. cit., p. 441

principios de territorialidad, plurifuncionalidad e igualdad en la prestación de servicios.

Más allá de consideraciones sobre determinados principios invocados de discutible oportunidad en un proyecto legal de las características del comentado, como aquello de la «gestión profesional», lo que se pretende es la sustitución del actual mapa de mancomunidades por seis mancomunidades de interés general, que asumirían las competencias y servicios de los anteriores y que, de no crearse voluntariamente en el plazo establecido, se constituirían de manera forzosa a través de la correspondiente Ley Foral.

Con este fin, corresponde al Gobierno de Navarra la elaboración, en un plazo de seis meses desde la aprobación de la Ley, de un plan director y de una memoria económica que contemplen la planificación de la integración de las mancomunidades actualmente existentes en estas nuevas entidades.

En concreto, el proyecto de ley diseña 6 mancomunidades de interés general, basándose en las áreas establecidas en la Estrategia Territorial de Navarra, y uniendo algunas de ellas según criterios de proximidad geográfica. Por consiguiente, se plantean las siguientes mancomunidades de interés general³⁸²:

- Ribera: que se corresponde con el área 1 de la Estrategia Territorial de Navarra.
- Zona Media, compuesta por las áreas 2 y 5 de la Estrategia Territorial de Navarra.
- Tierra-Estella: integrada por las áreas 3 y 4.
- Sangüesa-Pirineo, que la componen las áreas 6 y 7.
- Bidasoa-Sakana, coincidente con las áreas 8 y 9 de la Estrategia Territorial de Navarra.
- Comarca de Pamplona: coincidente con el área 10 de la Estrategia Territorial de Navarra.

En lo que respecta al régimen estatutario, el nuevo artículo 53.4 LFAL prevé que los mismos contemplen un sistema de gestión y presupuestos que se guíe por resultados y un sistema de indicadores de seguimiento y monitorización de dicha gestión.

Además de lo anterior, los estatutos deberán determinar los municipios integrantes de la mancomunidad de interés general; la denominación, que deberá ser única y no incitar a confusión; los lugares donde se establezcan las sedes; los fines, competencias, potestades y prerrogativas; el régimen económico

³⁸² Estrategia Territorial de Navarra, *op. cit.*, pp. 83-97.

y los recursos de la entidad; el régimen de personal al servicio de la entidad; las normas de procedimiento y plazos para la adhesión, separación³⁸³, disolución y liquidación y las normas de funcionamientos de sus órganos de gobierno y administración.

El mismo punto prescribe unos criterios necesarios para la regulación de las normas de funcionamiento. Se prevé la existencia de los siguientes órganos de gobierno:

- La asamblea, compuesta por representantes de todos los municipios del ámbito, que deberán tener al menor un representante en dicho órgano. En la determinación del número de representantes de cada municipio deberá respetarse la composición política del Pleno. Asume las atribuciones que en los municipios corresponden al Pleno, y el voto será ponderado, en virtud de la población de cada municipio.

- El presidente: carece de atribuciones ejecutivas propias, ostenta la representación y preside los órganos de la entidad. Se elige por mayoría simple en la asamblea, de entre los miembros de la misma que ostenten la condición de alcalde. Podrá designar un vicepresidente, entre los asambleístas que sean alcaldes de sus municipios.

- El órgano ejecutivo colegiado: integrado por el presidente y un vocal que representará a cada una de las sub-áreas comprendidas en el ámbito territorial de la mancomunidad de interés general, y en el cual regirá un sistema de voto ponderado en virtud de la población de cada sub-área.

Para la incentivación de la creación de las mancomunidades de interés general dentro del periodo voluntario de constitución, se prevé dar prioridad a aquellas que se constituyan a iniciativa de los municipios en el reparto de fondos de participación de las haciendas locales en los tributos de la Comunidad Foral de Navarra, tanto en las transferencias corrientes, como en las transferencias de capital³⁸⁴.

Por otro lado, por medio de una disposición adicional, el proyecto de Ley Foral reconoce a la Mancomunidad de Servicios de la Comarca de Pamplona la condición de mancomunidad de interés general. Lo cual llama la atención por el hecho de que el marco territorial de la Mancomunidad de la Comarca de Pam-

³⁸³ En cierta manera, resulta curioso que el proyecto de Ley Foral establezca que los Estatutos de la mancomunidad de interés general deberán contemplar las normas para la separación de municipios, cuando uno de los principios generales de estas entidades y también principio inspirador es el de la irreversibilidad. Probablemente esto sea una muestra del difícil desarrollo jurídico de un principio como el precitado.

³⁸⁴ AMÁTRIAIN CÍA, Ignacio, «Las haciendas locales de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María (Dir.), *Derecho Local de Navarra*, op. cit., pp. 466-474.

plona varía en virtud del servicio mancomunado de qué se trate, y, además, no se corresponde exactamente con el ámbito territorial de área 10 de la ETN³⁸⁵.

De la misma manera, se atribuye la naturaleza de entidades locales de carácter funcional a los consorcios que estén integrados únicamente por administraciones públicas, que se hubieran constituido para la prestación de servicios municipales obligatorios sobre áreas territoriales más amplias que las diseñadas para las mancomunidades de interés general, o cuando resulte necesaria la intervención del Gobierno de Navarra de cara a garantizar la prestación del servicio.

H. Remisión al Gobierno de Navarra para la reforma del sistema de financiación de las entidades locales de Navarra

La disposición adicional primera del proyecto de Ley Foral contiene una remisión con un plazo máximo de un año, para que el Gobierno de Navarra remita al Parlamento de Navarra un proyecto de ley foral para la reforma de la financiación de las entidades locales, que parta de los principios de solidaridad territorial, proporcionalidad, intermunicipalidad, eficiencia, suficiencia y sostenibilidad financiera, y que responda a la nueva estructura de entidades locales.

Para esto se marcan tres criterios con carácter general:

1) Que el sistema impositivo y tributario se adapte para garantizar la pervivencia de las estructuras locales que son cauce fundamental de participación y representación pública.

2) La creación de un único fondo de participación de las Haciendas Locales en los tributos de la Comunidad Foral, que será fuente de financiación de los servicios locales.

3) Que los criterios de distribución de dicho fondo respondan al fomento de la creación y funcionamiento de entidades intermunicipales de gestión, que permitan el cumplimiento de los indicadores de gestión y que tengan en cuenta la capacidad recaudatoria de las entidades y la disposición de recursos tributarios afectos.

La reforma del sistema de financiación de las entidades locales, siendo una de las claves principales para garantizar el principio de autonomía local³⁸⁶,

³⁸⁵ LOPERENEA ROTA, Demetrio, «Las entidades locales de Navarra», *op. cit.*, pp. 75-76.

³⁸⁶ RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «La administración local de Navarra», *op. cit.*, p. 224. También la Cámara de Comptos ha recomendado «adoptar con carácter prioritario y urgente las medidas legislativas y administrativas precisas para racionalizar y reestructurar la administración local de Navarra, con el fin de que los entes locales puedan prestar los servicios con eficiencia, economía, eficacia y calidad, y cuenten con recursos humanos y financieros suficientes para tal fin, en CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA, *Informe sobre el sector público local 2012*, *op. cit.*, p. 21.

es constantemente postergada por el legislador foral así como por el Gobierno de Navarra, quedándose habitualmente en grandes planteamientos de generalidades que nunca llegan a plasmarse en una propuesta concreta y realista que permita una verdadera suficiencia financiera para las entidades locales de Navarra. Así sucede también en el proyecto de Ley Foral para la Reorganización de la Administración Local de la Comunidad Foral de Navarra. El plazo de un año marcado en el proyecto transcurrió con creces, sin que el Ejecutivo foral planteara propuesta alguna para la reforma del sistema de financiación, y sin que el Legislativo diera solución a tan compleja como urgente reforma de la planta del gobierno local de Navarra.

I. Las enmiendas de los grupos parlamentarios y la proposición de Ley Foral del Grupo Parlamentario Socialista

El proyecto de Ley Foral fue enmendado a la totalidad por los Grupos Parlamentarios de Bildu y Aralar-Nafarroa Bai, que presentaron un texto alternativo. En el mismo, planteaban tres ejes principales: el referente a la necesidad de clarificar y ampliar las competencias municipales, para lo cual proponían una relación de materias susceptibles de delegación o asignación a los municipios, siempre en virtud de los resultados de un «grupo de trabajo interinstitucional para el estudio de las competencias locales» compuesto por representantes del Gobierno, del Parlamento y de las entidades locales; el eje de la planta del gobierno local, que se centraba en la puesta en marcha de un proceso de comarcalización, con la participación de los municipios afectados, y para el cual se realizaba una propuesta de la creación de 11 comarcas (Larraun-Leitzaran, Baztan-Malerreka, Pirineos, Sakana, Aoiz-Sangüesa, Cuenca de Pamplona-Iruñerria, Tafalla, Valdizarbe-Etxauri, Estella-Lizarrar, Ribera Alta y Ribera). El tercer eje es el relativo a la financiación local, en el cual las propuestas partían del objetivo de garantizar el 100% de la financiación de las competencias que efectivamente desarrollen las entidades locales, y de la modificación de los planes de inversiones locales desde el punto de vista de eliminar el carácter finalista de los mismos. Además, se introducían una serie de modificaciones en el régimen de organización y funcionamiento de los ayuntamientos para incorporar una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones.

Así, el texto alternativo de esta primera enmienda a la totalidad encontraba algunas diferencias con el proyecto de Ley Foral: introducía la cuestión competencial y la relativa a la financiación, y planteaba la creación de un nuevo nivel de entidades locales territoriales en la figura de las comarcas, frente al modelo de intermunicipalidad funcional contemplado en el proyecto de Ley Foral. Sin embargo, en lo que hace a la planta del gobierno local, apenas se planteaban modificaciones, salvo en lo que se refiere al proceso de comarcalización.

De la misma manera, los parlamentarios nos adscritos pertenecientes a la formación política Geroa Bai lo enmendaron a la totalidad, aunque sin presentación de texto alternativo. La justificación de su enmienda a la totalidad se centraba en la falta de garantía del principio de subsidiariedad y claridad competencial, que lo relacionaba con la merma de competencias introducida por la LRSAL, la falta de observancia del principio de solidaridad territorial, junto con la inadecuación de las mancomunidades de interés general propuestas por el proyecto de Ley para solventar los problemas de las entidades locales de las diferentes zonas, y la falta de garantía del principio de suficiencia financiera por parte del proyecto de Ley Foral. Todo ello formaba parte de la exposición de motivos que, sin embargo no se materializó en una propuesta concreta de texto alternativo³⁸⁷.

Las enmiendas a la totalidad fueron rechazadas en el Pleno del 23 de mayo de 2013³⁸⁸.

Los grupos parlamentarios de Bildu y de Aralar-Nafarroa Bai presentaron el contenido del texto alternativo a través de enmiendas parciales. También el Grupo Parlamentario de Izquierda-Ezkerra interpuso enmiendas parciales, al igual que los parlamentarios no adscritos de Geroa Bai³⁸⁹.

Por su parte, el Grupo Parlamentario Socialistas del Parlamento de Navarra presentó su propia proposición de Ley Foral que, junto con el proyecto de Ley Foral, también fue admitida a trámite³⁹⁰. En la misma se contiene una propuesta de modificación del mapa local de Navarra, que se basa en la creación de los distritos, para agrupar a los municipios de menos de 2.000 habitantes, la racionalización de mancomunidades de interés general, y una determinación de las competencias de los municipios en virtud del número de habitantes.

En lo referente a los municipios, la proposición de Ley Foral, no plantea un procedimiento de fusiones, aunque introduce entre los criterios para proceder a la fusión de municipios el del reconocimiento expreso de la incapacidad necesaria para gestionar los servicios mínimos legalmente establecidos. Sin embargo, no concreta quién debe efectuar dicho reconocimiento, cuál debe ser el procedimiento o las garantías que operarían en el mismo, y ni siquiera define el nivel de incapacidad necesario para proceder a dicho reconocimiento.

³⁸⁷ Pueden consultarse los textos de las enmiendas a la totalidad en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra, núm. 54, de 22 de mayo de 2013, pp. 2-10.

³⁸⁸ Boletín Oficial del Parlamento de Navarra, núm. 58, de 31 de mayo de 2012, p. 6.

³⁸⁹ Puede consultarse el texto de las enmiendas parciales presentadas en el Boletín Oficial de Parlamento de Navarra, núm. 80, de 19 de julio de 2013, pp. 3-35.

³⁹⁰ Boletín Oficial de Parlamento de Navarra, núm. 62, de 7 de junio de 2013, pp. 2-20.

Por otro lado, se establecen dos regímenes distintos, en virtud de la población. Los municipios de más de 2.000 habitantes, que se registrarán por el régimen ordinario, y tendrán una mayor capacidad competencial; por su parte, los municipios de menos de 2.000 habitantes, deberán agruparse en distritos, entidad que se reinventa, según las subáreas de la ETN. Estos distritos asumirán buena parte de las competencias de los municipios. La figura del distrito se creó en la LFAL como una entidad de constitución voluntaria para la gestión conjunta de servicios en municipios de menos de 5.000 habitantes. Su éxito ha sido nulo, ya que no se ha constituido ni un sólo distrito³⁹¹.

En cuanto a los concejos, a pesar de que en la propuesta de marzo de 2012 planteaba su supresión, en la proposición de Ley Foral de Grupo Parlamentario Socialista, los mantienen como entidad local, aunque reduciendo sus competencias únicamente a archivos, festejos y mercados. Además, se crea un régimen especial para los concejos y también para municipios de menos de 100 habitantes, en el cual crea, junto con la asamblea vecinal y el presidente del concejo, la figura del administrador, al cual atribuye las funciones propias de un administrador de fincas, introduciendo una copia literal del artículo 20 de la Ley de Propiedad Horizontal. De esta manera, no sólo se reduce la gestión de los asuntos propios de una entidad local como es el concejo a una mera cuestión de administración ordinaria de una comunidad de propietarios en régimen de propiedad horizontal, sino que se está incurriendo en clara contradicción con las competencias que, en el mismo artículo se habían atribuido a los concejos³⁹².

En lo que hace a las mancomunidades, la proposición de Ley Foral, en línea con el proyecto presentado por el Gobierno de Navarra, plantea la racionalización del actual mapa de mancomunidades, creando diez mancomunidades de interés general, siguiendo las áreas definidas por la ETN. No obstante no se definen las competencias concretas que asumirían.

Para la comarca de Pamplona, se plantea la creación de un área metropolitana, para la gestión de los servicios de policía metropolitana (en unión de los cuerpos de policía local existentes), planificación urbanística y política de ocio y cultura. Aunque no determina si sustituiría a la actual Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, o ambas coexistirían.

³⁹¹ RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «Las entidades locales de Navarra. Clases, territorio, población, elección, y organización», *op. cit.*, pp. 168-170.

³⁹² El artículo 13.1 de la proposición de Ley Foral del Grupo Parlamentario Socialista reduce las competencias de los concejos a archivos, festejos y mercados. Sin embargo, el artículo 13.3.7 c), encomienda al administrador del concejo, entre otras cuestiones «velar por el régimen del concejo, sus instalaciones y servicios».

Como puede observarse, el contexto que se ha creado dista mucho de la unanimidad que se dio con ocasión de la votación del dictamen de la Ponencia de 2009-2010. Así, nos encontramos, por un lado, con un proyecto de Ley Foral, que ha sido objeto de dos enmiendas a la totalidad, una de ellas con texto alternativo, además de 82 enmiendas parciales; y, por otro lado, con una proposición de Ley Foral planteada por el Grupo Parlamentario Socialista. Ante situación tan compleja, volvió a constituirse la ponencia, aunque sin resultados, ya que el Parlamento de Navarra de la VIII Legislatura fue disuelto por decreto de la Presidenta del Gobierno de Navarra de 25 de marzo de 2015, sin que se hubieran obtenido avances en la cuestión de la planta del gobierno local de Navarra.

3. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES DE NAVARRA

3.1. Breve introducción de los antecedentes históricos en materia de Haciendas Locales

El origen histórico de las haciendas locales de Navarra se remonta hasta tiempos anteriores a la Edad Media, cuando los pueblos, villas y ciudades medievales ya cobraban tributos a sus vecinos, además de los portazgos y alcabalas que obtenían como consecuencia de gravar las mercaderías que los forasteros introducían para su venta en la ciudad y que eran cobradas a las puertas de entrada en la ciudad³⁹³.

Como forma de reafirmación de las atribuciones que el Reino de Navarra había tenido desde los orígenes en materia de haciendas locales, la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841³⁹⁴ recogió las que habrían de ser las competencias de la nueva Provincia foral, también en lo que se refiere a las haciendas locales³⁹⁵.

De este modo, el artículo 6 de la Ley Paccionada dejó sentado que las atribuciones de los ayuntamientos en cuanto a la administración económica interior

³⁹³ MIRANDA RUBIO, Francisco, ILUNDÁIN TORÁ, Eliane y BALDUZ CALLEJA, Jesús, *Cien años de fiscalidad en Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1998, p. 223.

³⁹⁴ Sobre el régimen local navarro en la Ley Paccionada de 1841, *vid.*, MARTÍNEZ BELOQUI, Sagrario Navarra, *el Estado y la Ley de Modificación de Fueros de 1841*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1991, pp. 131-137.

³⁹⁵ ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, «Las haciendas locales de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y LARUMBE BIURRUN, Pedro, *La Administración Local de Navarra*, *op. cit.*, pp. 602-603.

de sus fondos, derechos y propiedades, se ejercerían bajo la dependencia de la Diputación provincial, y aplicarían la legislación especial de Navarra³⁹⁶.

En este sentido, el artículo 6 de dicha norma respetó la competencia foral en materia de haciendas locales, tanto en lo referido a producción normativa como en lo relativo al control y fiscalización de la actividad económica de los municipios, que quedaría en manos de la Diputación, quedando fuera de la influencia del Estado. Así, este alcanzaba, además las atribuciones de los ayuntamientos sobre presupuestos, dación de cuentas, establecimientos de arbitrios, impuestos municipales, o cuidado de los bienes comunales, pero también el nombramiento y remoción de los empleados municipales y a todas aquellas cuestiones relacionadas con la gestión municipal³⁹⁷.

Asimismo, el artículo 7 de la Ley Paccionada determinó que los entes locales de Navarra no habrían de ostentar un nivel de competencias inferior al de las entidades locales del Estado, con lo que la competencia en materia de hacienda local, habrían de disfrutarla, al menos, con la misma intensidad que aquellos, pero controlados por la Diputación. La Ley Paccionada situaba a la Diputación en el lugar que habían ostentado durante el régimen foral clásico el Consejo Real y la Diputación del Reino, en la materia de propios, rentas, efectos vecinales, arbitrios, y propiedades de los pueblos y de la provincia (artículo 10)³⁹⁸.

La promulgación del Estatuto Municipal de 1924 provocó una fuerte oposición en Navarra, que se materializó en el rechazo del mismo por parte de Consejo Administrativo de Navarra³⁹⁹. En concreto, en materia de haciendas locales, esta norma supuso uno de los conflictos más graves surgidos entre Navarra y el Estado. Pero la aprobación del ya citado Real Decreto legislativo de 4

³⁹⁶ ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, «Historia y fuentes del Derecho Local de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, *Derecho Local de Navarra*, op. cit., p. 54.

³⁹⁷ OROZ ZABALETA, Luis, *Legislación administrativa de Navarra*, Tomo I, Pamplona: Artes Gráficas Pamplona, 1917, p. 50.

³⁹⁸ AMÁTRIAIN CÍA, Ignacio: «Las haciendas locales de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier (Coords.), *Derecho local de Navarra*, op. cit., p. 706.

³⁹⁹ Las razones del rechazo del Consejo Administrativo de Navarra al Estatuto de Calvo Sotelo fueron, principalmente, dos: por un lado, que afectaba al Régimen Foral de Navarra en su conjunto, sin haber recabado el previo acuerdo de la Diputación; y, en segundo lugar, que no contemplaba el control, y, por ende, la subordinación de los ayuntamientos navarros con respecto a la Diputación, igualándolos a los del resto del Estado. Vid. ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, «Historia del municipio Navarro», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y LARUMBE BIURRUN, Pedro, *La Administración Local de Navarra*, op. cit., pp. 17-18.

de noviembre de 1925 vino a enmendar los frontales ataques a la foralidad que contenía el Estatuto Municipal «de Calvo Sotelo»⁴⁰⁰.

En efecto, el Real Decreto legislativo de 4 de noviembre de 1925 dedica a la hacienda local las bases sexta, séptima, octava y novena, en las cuales hay una constante presencia de las funciones de tutela y fiscalización que tenía encomendada la Diputación Foral. Así, en la base sexta regula la contracción de préstamos por parte de los consistorios; la base séptima, ordena a la Diputación Foral la recopilación de la normativa existente en la época referida a los tributos locales; la base octava articula la normativa procedimental fundamental en materia presupuestaria local y la base novena se refiere a los sistemas de aprobación de las cuentas municipales.

En desarrollo del Real Decreto legislativo de 1925 se aprobó el RAMN, que en su título V contenía las disposiciones relativas a la materia hacendística local, que estuvieron vigentes hasta 1981⁴⁰¹.

Más recientemente, a raíz de la reforma planteada por la Ley 41/1975 de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local y del Real Decreto 3.250/1976, de 30 de diciembre, se postuló en Navarra la aprobación de una reforma del sistema de haciendas locales, que perseguía una cierta equiparación con lo dispuesto en el régimen común. De este modo, el Parlamento Foral aprobó, el 8 de junio de 1981, la Norma Foral sobre reforma de las haciendas locales, que fue desarrollada por el Reglamento, aprobado por la Diputación Foral el 17 de diciembre de 1981⁴⁰².

Más allá de lo anterior, la aprobación en el Estado de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de las Haciendas locales ha exigido una profunda reforma del régimen vigente en Navarra, que se inició con la LFAL y que ha culminado con la aprobación de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra.

⁴⁰⁰ ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, «Historia y fuentes de Derecho Local de Navarra», *op. cit.*, pp. 58-61.

⁴⁰¹ LOPERENA ROTA, Demetrio, «Historia del municipio navarro», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y LARUMBE BIURRUN, Pedro, *La administración local de Navarra*, *op. cit.*, pp. 17-24.

⁴⁰² Sobre la regulación de las haciendas locales de Navarra en la Norma Foral de 8 de junio de 1981, *vid.*, ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, «Las haciendas forales de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y LARUMBE BIURRUN, Pedro, *La administración local de Navarra*, *op. cit.*, pp. 609-640.

3.2. Las Haciendas Locales de Navarra en la Constitución de 1978

El principio de la autonomía local que la Constitución reconoce a favor de las entidades locales en sus artículos 137, 140 y 141, tiene una vertiente económica necesaria para la garantía del principio de autonomía local. Ninguna instancia puede entenderse autónoma si no tiene reconocida capacidad suficiente para obtener recursos económicos propios y así como autonomía para poder decidir el destino de esos recursos, con el fin de gestionar las competencias que la ley pueda atribuir a dicha institución y en el marco de las mismas. De esta manera, el principio de autonomía implica, no solamente el derecho de mantener un cierto margen de independencia respecto del poder central, sino también que cada uno de los niveles de gobierno territorial esté dotado de un sistema financiero propio que haga viable el ejercicio de esa autonomía⁴⁰³.

No obstante, debe tenerse en cuenta que el Tribunal Constitucional interpreta el principio de autonomía financiera local como suficiencia financiera de las entidades locales. En este sentido, STC 104/2000, de 13 de abril, reconoce esa vertiente económica necesaria del principio de autonomía local, y la formula en tanto que principio de suficiencia financiera. En consecuencia con lo anterior, las entidades locales tendrán derecho, con base en el artículo 142 de la Norma Fundamental, a obtener recursos económicos suficientes para la gestión de sus competencias. Recursos que podrán extraerse de la imposición de tipos impositivos propios, así como de la participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Como señala DE LA HUCHA CELADOR, el principio de autonomía local, y aún el principio de autonomía financiera local, no comprenden estrictamente una autonomía fiscal, ya que la Constitución no ha enumerado los recursos financieros propios de los municipios. El artículo 142 proclama el principio de suficiencia, pero no contiene una relación de los recursos financieros locales. Puesto en relación este precepto con el artículo 157 de la Carta Magna, se observa que el sistema financiación municipal está marcado por las notas de asimetría y falta de institucionalización⁴⁰⁴.

Más allá de la cuestión relativa a la vertiente económica del principio de autonomía local, el régimen foral de Navarra en materia de haciendas locales,

⁴⁰³ VALENZUELA VILLARUBIA, Isidro, *El sistema de financiación de los entes locales: visión crítica y propuestas para su reforma*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2006, p. 19.

⁴⁰⁴ DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, «Las haciendas locales en el marco constitucional y del mejoramiento», en DE LA HUCHA CELADOR, Fernando y AMÁTRIAIN CÍA, Ignacio, *Manual de Derecho Financiero y Tributario de las Haciendas Locales de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra- Instituto Navarro de Administración Pública, 2008, p. 39.

tiene un fundamento histórico que encuentra acomodo en el marco de la disposición adicional primera de la Constitución, que ampara respeta los derechos históricos de los territorios forales⁴⁰⁵.

Pues bien, la actualización de esos derechos históricos, en cuanto se refiere a la materia que nos ocupa, parte del artículo 46.1 de la LORAFNA, que reconoce a Navarra las facultades que ostentaba en el momento de entrada en vigor del Amejoramiento del Fuero, «al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, en el Real Decreto Legislativo de 4 de noviembre de 1925 y demás disposiciones complementarias». Así, Navarra ostenta la competencia en materia de haciendas locales, fundamentada en sus derechos históricos, actualizada y reintegrada a través de la LORAFNA y, a su vez, amparada y respetada por la Constitución⁴⁰⁶.

Como consecuencia de lo anterior, la normativa estatal ordinaria en materia de haciendas locales contiene cláusulas de salvaguarda de la competencia foral.

Así, es significativa la disposición final primera del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local (TRLR), en la cual señala que en Navarra, será de aplicación en materia de Hacienda Local, el régimen establecido en la LORAFNA, en el Decreto-Ley 16/1969, de 24 de julio⁴⁰⁷ y el resto de normas jurídicas dictadas al amparo de las mismas. También la Ley Reguladora de las Haciendas locales contiene, en su artículo 1.2 una cláusula similar, de salvedad del régimen foral de Navarra⁴⁰⁸.

En conclusión, Navarra, de la misma forma que ostenta una competencia histórica en materia de régimen local, también la ostenta en materia de haciendas locales.

⁴⁰⁵ DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, «Las haciendas locales en el marco constitucional y del amejoramiento», *op. cit.*, pp. 40-41.

⁴⁰⁶ Sobre la competencia de Navarra en materia de haciendas locales, *vid.*, DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, «Autonomía local y competencias de Navarra en materia de haciendas locales: su plasmación en la Ley Foral 2/1995», en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 19, 1995, pp. 24-30.

⁴⁰⁷ ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, *Los convenios económicos entre Navarra y el Estado. De la soberanía a la autonomía armonizada*, Pamplona: Gobierno de Navarra-Instituto Navarro de Administración Pública, 2010, pp. 346-395.

⁴⁰⁸ Para un análisis más preciso de la salvedad foral en materia de Hacienda Local, véase ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, «Las Haciendas Locales de Navarra» en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y LARUMBE BIURRUN, Pedro, *La Administración Local de Navarra*, *op. cit.*, p. 603.

3.3. El Convenio Económico y sus disposiciones relativas a las Haciendas Locales

Si bien el Convenio Económico es, desde la ley Paccionada de 1841, el instrumento jurídico que rige las relaciones económico-financieras entre el Estado y Navarra⁴⁰⁹, es de resaltar que en ninguno de los convenios suscritos entre 1841 y 1990 aparecen disposiciones relativas a la hacienda local⁴¹⁰.

El Convenio Económico de 1990 es el primero que contiene una regulación en esta materia, y establece el principio general sobre la competencia de Navarra para establecer el régimen de las haciendas locales, la exacción de los tributos locales, y la participación de las entidades locales de Navarra en los tributos del Estado⁴¹¹. Sus artículos 42 a 44 están dirigidos precisamente a regular la armonización tributaria de las haciendas locales. El artículo 42 comenzaba definiendo el ámbito competencial de Navarra, en relación con el artículo 46.1.a) de la LORAFNA. El artículo 43 introdujo, lo que fue en su tiempo una novedad en esta materia, como lo son los puntos de conexión para la exacción de tributos propios por parte de las haciendas locales de Navarra. De este modo, el precepto utilizó criterios de carácter personal o territorial, dependiendo de la naturaleza del tributo correspondiente y respetando el principio de no injerencia⁴¹².

Finalmente, el artículo 44 recogió la participación de las entidades locales navarras en los tributos del Estado, otorgándoles participación en aquellos tributos cuya exacción no correspondiera a la Comunidad Foral de Navarra.

El Convenio Económico de 1990 ha sido modificado en 1997, 2003, 2007. También se modificó en 2011, aunque formalmente no puede considerarse una modificación sino un mero acuerdo entre partes, al no haberse aprobado la correspondiente Ley de modificación. La última modificación se ha producido en marzo de 2015, sin haber afectado esta reciente modificación a las haciendas locales. Dichas modificaciones no han variado las disposiciones relativas a las haciendas locales que, por lo tanto, mantienen el mismo sentido que en el texto de 1990.

⁴⁰⁹ Sobre el Convenio Económico, *vid.* DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, «El sistema tributario de la Comunidad Foral de Navarra», en DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, ÁLVAREZ ERVITI, Miguel y AMÁTRIAIN CÍA, Ignacio, *Manual de Derecho Tributario de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra-Instituto Navarro de Administración Pública, 2005, pp. 34-47.

⁴¹⁰ AMÁTRIAIN CÍA, Ignacio, «Las Haciendas Locales de Navarra...», *op. cit.*, p. 707.

⁴¹¹ ALLI ARANGUREN, Juan Cruz., *Los convenios económicos entre Navarra y el Estado. De la soberanía a la autonomía armonizada*, *op. cit.*, pp. 631-632.

⁴¹² DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, «Autonomía local y competencias de Navarra en materia de haciendas locales: su plasmación en la Ley Foral 2/1995», *op. cit.*, pp. 31-32.

De esta manera, el artículo 49 del Convenio Económico permite la exacción directa a los ayuntamientos de aquellos tributos que recaigan sobre bienes inmuebles sitos en Navarra; los que graven el ejercicio de actividades empresariales, profesionales y artísticas, cuando se ejerzan en Navarra, salvo en los supuestos en que el pago del impuesto faculte para el ejercicio de la actividad correspondiente en todo el territorio nacional; aquellos tributos que graven la titularidad de los vehículos de tracción mecánica aptos para circular por las vías públicas, cuando el domicilio que conste en el permiso de circulación del vehículo radique en Navarra; así como los tributos que recaigan sobre la realización de obras, construcciones e instalaciones para las que sea exigible la obtención de la correspondiente licencia, cuando las mismas tengan lugar en Navarra⁴¹³.

3.4. La Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra, como marco legislativo de la financiación local

La Ley Foral 2/1995 de 10 de marzo de las Haciendas Locales de Navarra es la norma de desarrollo legislativo de la competencia de Navarra en materia de hacienda local, y en la cual se contienen las disposiciones que rigen la materia hacendística local en la Comunidad Foral, de manera amplia y detallada.

El artículo 1 de la LFHLN define el concepto de hacienda local como el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponda a las entidades locales y a sus organismos autónomos. De este modo, la hacienda local comprende dos ámbitos sustanciales: el relativo a la potestad tributaria local, y, en relación con la misma, los recursos o ingresos de las entidades locales. Y el que se refiere a los presupuestos y cuentas de las entidades locales⁴¹⁴.

Tal y como se ha apuntado anteriormente, Navarra ha contado históricamente con un régimen jurídico propio y específico en materia de Hacienda Local. La existencia de este régimen impedía, por su carácter de integridad, la aplicación de la normativa del régimen común. Así, a partir de la Ley Paccionada de 1841, fueron, en un primer momento, el RAMN, y después, la Norma Foral de reforma de las Haciendas Locales de 1981, las disposiciones normativas que contenían una regulación que puede calificarse como sistemática y completa de

⁴¹³ DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, «Las haciendas locales en el marco constitucional y del mejoramiento», *op. cit.*, pp. 44-45.

⁴¹⁴ DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, «Las haciendas locales en el marco constitucional y del mejoramiento», *op. cit.*, p. 48.

las Haciendas Locales de Navarra. Ahora, por mandato de la LFAL, el régimen de las haciendas locales queda regulado en la LFHLN⁴¹⁵.

Además de estas reformas directas del texto legal, la materia de las haciendas locales se ve incidida por otras leyes forales que tratan, sobre todo, de los aspectos de financiación de los entes locales. Así, podemos citar la Ley Foral 16/1997, de 2 de diciembre, sobre Carta de Capitalidad a Pamplona, en la que se contempla un régimen de financiación especial para la ciudad de Pamplona en virtud de su calidad de capital de la Comunidad Foral de Navarra⁴¹⁶. Ley Foral que debe completarse con la Ley Foral 15/1997, de 2 de diciembre, de concesión de un aplazamiento de amortizaciones del anticipo concedido al Ayuntamiento de Pamplona⁴¹⁷. Además hay que resaltar la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria que se aplica de forma supletoria a las entidades locales (art. 1.2). Y finalmente, deben citarse las leyes forales que en estos años se han dictado en relación con la financiación municipal⁴¹⁸.

⁴¹⁵ La LFHLN ha sido objeto de diversas reformas. Así, podemos resaltar la Ley Foral 18/1998, de 19 de noviembre (art. 155.1 y 2 sobre pago del Impuesto de Actividades Económicas), la Ley Foral 2/1999, de 2 de marzo (art. 17 sobre plazo de prescripción de derechos y acciones de las entidades locales que se reduce a 4 años), la Ley Foral 4/1999, de 2 de marzo (que modifica diversos preceptos en materia de tasas, precios públicos y el régimen de inembargabilidad) y la Ley Foral 20/2001, de 21 de septiembre (que modifica el art. 123.5 de la LFHL). Más recientemente, se ha producido una profunda modificación de los preceptos que la LFAL dedica a las Haciendas Locales de Navarra mediante Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, de actualización del régimen local de Navarra. A ella le han seguido otras modificaciones de la LFHLN (básicamente afectantes a la determinación de las cuotas de los tributos locales), prácticamente una por año. La Ley Foral 31/2013, de 31 de octubre, que modifica el Capítulo VIII del Título VII de la LFHLN, en relación con el impuesto sobre viviendas desocupadas. La última modificación se ha producido a través de la Ley Foral 38/2013, de 28 de diciembre, que introducía modificaciones en las tarifas, en el Impuesto de Vehículos.

⁴¹⁶ Dicha Ley Foral se aprobó como consecuencia de la asunción de Mendillorri por parte de la Ciudad de Pamplona, y supone un importe anual de 22'9 millones de euros para Pamplona.

⁴¹⁷ AMÁTRIAIN CÍA, Ignacio, «Las haciendas locales de Navarra», *op. cit.*, p. 710.

⁴¹⁸ En este momento se hallan vigentes las siguientes: la Ley Foral 19/2008, de 20 de noviembre, por la que se establece la cuantía y fórmula de reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra para los ejercicios presupuestarios de 2009 a 2012; la Ley Foral 16/2008, de 24 de octubre, del Plan de Inversiones Locales para el período 2009-2012; y la Ley Foral 13/2010, de 17 de junio, del Plan Extraordinario de Inversiones Locales del período 2009-2012, la Ley Foral 18/2011 de modificación del Fondo de participación de las entidades locales en los tributos de Navarra para los ejercicios 2011 y 2012, la Ley Foral 21/2014, de 12 de noviembre, por la que se establece la cuantía y reparto del fondo de participación de las haciendas locales en los tributos de navarra por transferencias corrientes para los ejercicios presupuestarios de 2015 y 2016, y la Ley Foral 30/2014, de 24 de diciembre, por la que se modifica la ley foral 20/2012, de 26 de diciembre, por la que se establecen la cuantía y la fórmula de reparto del fondo de participación de las haciendas locales en los tributos de navarra por transferencias corrientes para los ejercicios presupuestarios de 2013 y 2014.

Con todo, la LFHLN establece un sistema de financiación de las entidades locales de Navarra similar al existente en la TRLHL para las entidades locales de régimen común, aunque con algunas particularidades⁴¹⁹.

3.5. Los recursos económicos de las Haciendas Locales de Navarra en la LFHLN⁴²⁰

La LFHLN contiene, en sus artículos 5 a 10 de la LFHLN, una relación de los recursos de las Haciendas Locales de Navarra.

De este modo, el art. 5 de la LFHL enumera los recursos de las entidades locales de Navarra, que clasifica de la siguiente manera: por un lado, los de naturaleza tributaria, por otro lado, los ingresos no tributarios, y, además, los derivados de la participación en los tributos del Estado y de la Comunidad Foral de Navarra, así como las subvenciones y las operaciones de crédito (artículo 5 LFHL)⁴²¹.

Entre los ingresos procedentes de tributos, se encuentran las tasas, las contribuciones especiales, y los impuestos.

Los ingresos de naturaleza no tributaria se componen por los ingresos de propios, los aprovechamientos comunales, los precios públicos, las cuotas de urbanización, las multas, otras prestaciones así como los demás ingresos de Derecho Público.

El elenco de recursos financieros de las entidades locales de Navarra lo completan las operaciones de crédito, las subvenciones, la participación en los tributos del Estado, y la participación en los tributos de la Comunidad Foral de Navarra.

Esta última se articula a través de dos instrumentos singulares como son el Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de la Comunidad Foral de Navarra, y el Plan de Inversiones Locales⁴²².

⁴¹⁹ AMÁTRIAIN CÍA, Ignacio, «Las haciendas locales de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, *Derecho local de Navarra, op. cit.*, pp. 454-455.

⁴²⁰ Para una descripción más exhaustiva, véase AMÁTRIAIN CÍA, I.: «Las haciendas locales de Navarra». *op. cit.*, páginas 726 y ss.

⁴²¹ DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, «Los recursos financieros y los ingresos de las haciendas locales de Navarra», en DE LA HUCHA CELADOR, Fernando y AMÁTRIAIN CÍA, Ignacio, *Manual de Derecho Financiero y Tributario de las Haciendas Locales de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2008, pp. 51-66.

⁴²² AMÁTRIAIN CÍA, Ignacio, «Las haciendas locales de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, *Derecho Local de Navarra, op. cit.*, pp. 466-475.

La LFHL determina cuáles son los recursos de los que puede disponer cada uno de los tipos de entidades locales. Así, los municipios pueden disponer de cualquiera de los recursos contemplados en el artículo 5; los concejos sólo pueden acudir a los recursos no tributarios; los recursos de las agrupaciones tradicionales serán los que contemplen sus respectivas normas reguladoras; las agrupaciones de municipios contarán con los recursos que establezcan las correspondientes leyes forales de creación; y, por su parte, las mancomunidades podrán disponer de ingresos de derecho privado, subvenciones, tasas, contribuciones especiales, precios públicos, operaciones de crédito, multas y, fundamentalmente, las aportaciones de las entidades que las conformen⁴²³.

4. LOS PROBLEMAS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES DE NAVARRA

4.1. Algunas notas sobre los problemas de la financiación local en el Estado

Hasta este punto, expuesto, si quiera básicamente, cómo es la estructura legal de la parte de la financiación de las haciendas locales de Navarra que establece la LFHLN. En las siguientes líneas, trataré de exponer los diferentes problemas que se han identificado como consecuencia del sistema de financiación local de Navarra y su estructura.

Problemas que, por otro lado, no distan mucho de los que se dan con carácter general en los municipios de régimen común del resto del Estado, y que, fundamentalmente, se resumen en que el sistema de financiación local no permite cumplir con el principio de suficiencia financiera del artículo 142 CE⁴²⁴.

A este respecto, UTRILLA DE LA HOZ⁴²⁵ advierte de algunos problemas financieros de las haciendas locales en España, tales como la falta de adecuación entre la financiación directamente obtenida del sistema tributario local y de

⁴²³ AMÁTRIAIN CÍA, Ignacio, «Las haciendas locales de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, M.M., *Derecho Local de Navarra*, op. cit., pp. 455-456.

⁴²⁴ FERNÁNDEZ MOTALVO, Rafael, «Financiación de los entes locales» en MEDINA GUERRERO, Manuel y ARROYO GIL, Antonio, *Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma*, Madrid: Diputación de Badajoz-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2005, p. 32. También, sobre la problemática general del modelo de financiación de las haciendas locales en España, SUÁREZ PANDIELLO, Javier, «Un cuarto de siglo de Hacienda local democrática en España: luces, sombras y perspectivas de futuro», en MEDINA GUERRERO, Manuel y ARROYO GIL, Antonio, *Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma*, op. cit., pp. 39-94.

⁴²⁵ UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso, «Análisis del sistema de financiación local en España y propuestas de reforma» en SUÁREZ PANDIELO, Javier, UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso, y VILALTA FERRER, Maite, *Informe sobre financiación local. Balance y propuestas de reforma*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009, pp. 62-63.

las transferencias estatales, así como las amplias competencias que desarrollan fundamentalmente los municipios, el hecho de que el sistema tributario local se concentre en impuestos con un importante grado de liquidez, cuyas bases imponibles evolucionan sin una relación directa con la actividad económica generada, la falta de adecuación entre el sistema de transferencias estatales y las necesidades que se derivan de las competencias asumidas o la ausencia de un mecanismo automático de ajuste financiero por el desarrollo de medidas que adoptan tanto el Estado como las Comunidades Autónomas y que afectan a la parte del gasto.

También CADAVAL SAMPEDRO⁴²⁶, en un informe básicamente referido al caso de Galicia, aunque con conclusiones comunes para el conjunto del Estado, asevera que una de las características principales de la Hacienda Local española sigue siendo su elevada dependencia de las transferencias de otros niveles superiores de gobierno.

Por su parte, VALENZUELA VILLARUBIA, apunta la escasa virtualidad jurídica, así como la abstracción y falta de concreción del principio constitucional de la suficiencia financiera de las entidades locales, y la existencia de un modelo que hace que la garantía de dicho principio dependa en un amplio grado, de las decisiones de administraciones superiores, como son las Comunidades Autónomas y el propio Estado⁴²⁷.

Asimismo, CHECA GONZÁLEZ ha resaltado la necesidad de dar respuesta a las exigencias del principio constitucional de suficiencia financiera, mediante una revisión profunda del TRLHL⁴²⁸.

Como veremos a continuación, estas notas, especialmente la relativa a la alta dependencia que caracteriza la financiación local respecto de las transferencias de otras instancias superiores, son en buena parte comunes en el caso de Navarra.

4.2. La situación de la financiación de los municipios de Navarra

Para el análisis de la situación de la financiación de los municipios de Navarra, he creído conveniente basarme en distintos informes de la Cámara de

⁴²⁶ CADAVAL SAMPEDRO, María, *Los problemas de la Hacienda Local, una visión de conjunto*, Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, 2001, p. 18.

⁴²⁷ VALENZUELA VILLARUBIA, Isidro, *El sistema de financiación de los entes locales: visión crítica y propuestas para su reforma*, op. cit., pp. 209-2011.

⁴²⁸ CHECA GONZÁLEZ, Clemente, *El sistema tributario local*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2001, pp. 16-17.

Comptos de Navarra, que pueden servir de referencia para las diferentes tipologías de municipios que existen en la Comunidad Foral.

Así, se analizará la parte relativa a los ingresos del Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Pamplona referente al ejercicio 2013, por ser el municipio de mayor tamaño y que concentra a la mayor parte de la población. También se analizará el informe especial sobre los municipios de Navarra de mayor población, así como los informes especiales de la misma Cámara de Comptos sobre los municipios con una población entre 500 y 2.000 habitantes, y el informe especial sobre los municipios con población inferior a 500 habitantes⁴²⁹.

De este modo, pretendo mostrar una visión global de la situación del sistema de financiación local de los municipios de Navarra, desde una perspectiva de contraste entre el principal ayuntamiento y los ayuntamientos de menor tamaño, aunque teniendo en cuenta la situación de todas las tipologías de municipios en función de su población.

4.2.1. La financiación del Ayuntamiento de Pamplona

Según el informe anual de fiscalización de la Cámara de Comptos⁴³⁰, durante el ejercicio 2013, y en cuanto al presupuesto de gastos, el crédito presupuestario inicial ascendió a 181.530.319 €. Tras la aprobación de distintas modificaciones al presupuesto prorrogado⁴³¹, dicha cifra aumentó en 32.326.181 €, sumando un crédito definitivo de 213.856.500 €, y unas obligaciones reconocidas de 201.281.730 €.

En lo referido al presupuesto de ingresos, si bien la previsión inicial ascendía a 181.530.319€, tras un incremento a través de modificaciones al presupuesto de ingresos de 32.326.181€, la previsión definitiva se fijó en 213.856.500 €, de los cuales, finalmente fueron derechos reconocidos 197.055.145 €.

⁴²⁹ Se han elegido informes elaborados durante los años 2012 y 2013 por ser los más recientes, que ha elaborado la Cámara de Comptos de Navarra.

⁴³⁰ CÁMARA DE COMPTOS, *Informe anual de fiscalización sobre el Ayuntamiento de Pamplona, año 2013*, Pamplona, 2014.

⁴³¹ Las cifras hacen referencia al presupuesto total del Ayuntamiento de Pamplona y de sus Organismos Autónomos, que son la Gerencia Municipal de Urbanismo, y el Patronato de Escuelas Infantiles Municipales. Además, el sector público del Ayuntamiento de Pamplona se compone de sociedad mercantiles como Comiruña S.A., dedicada a mercados minoristas, Pamplona Centro Histórico S.A., cuyo objeto social comprende la gestión urbanística en el Casco Antiguo de la ciudad, Asimec S.A., encargada de la gestión de parte del Servicio de Atención Domiciliaria, empresas de las cuales tienen el 100% del capital social, así como Animsa, encargada de la informática municipal, y de la cual Pamplona tiene el 77'69% del capital social, y Mercairuña, cuyo objeto social lo constituyen los mercados mayoristas, y de la que Pamplona ostenta el 51% del capital. Además, el Ayuntamiento creó la Fundación Teatro Gayarre, para la gestión y administración del teatro Gayarre.

Interesa, a efectos de analizar la financiación del Ayuntamiento de Pamplona, observar los datos sobre la distribución de los ingresos por concepto económico, y, concretamente, el porcentaje que, sobre el total de ingresos, supone cada tipo de ingreso, con el fin de ver la estructura de dicha financiación⁴³²:

Impuestos directos	25,7%
Impuestos indirectos	3,0%
Tasas, precios públicos y otros ingresos	14,9%
Transferencias corrientes	48,0%
Ingresos patrimoniales	0,8%
Enajenación inversiones reales	1,7%
Transferencias de capital	5,3%
Activos financieros	0,6%
Pasivos Financieros	0,0%

Como puede verse, los ingresos tributarios, conformados por impuestos directos, impuestos indirectos y tasas y precios públicos, alcanzan el 43,6% del total de los ingresos obtenidos por el Ayuntamiento de Pamplona. De estos, los de mayor importancia corresponden a la contribución urbana, con 27,07 millones⁴³³, los ingresos por estacionamiento regulado en la vía pública, con 10,36 millones, el impuesto de actividades económicas con 9,45 millones, el impuesto de circulación con 9,44 millones y el impuesto de construcciones, instalaciones y obras con 5,90 millones.

Por otro lado, en relación con las transferencias corrientes y las transferencias de capital, estas constituyen el 53,3% de total de los ingresos del Ayuntamiento capitalino. Se refieren fundamentalmente a la participación del Ayuntamiento de Pamplona en los tributos de la Comunidad Foral de Navarra a través del Fondo de Participación. En éstas, son destacables conceptos como el de la Carta de Capitalidad, que suma un total de 22,9 millones de euros y la aportación del Fondo de Haciendas Locales, que supuso un montante de 54,5 millones de euro.

⁴³² CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA. *Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Pamplona. Ejercicio 2013, op. cit.*, p. 13.

⁴³³ Hay que apuntar que, en el caso de Pamplona, los tipos impositivos se encuentran en el tramo alto de las posibilidades que contempla la Ley Foral 2/1995 de las Haciendas Locales de Navarra. Junto con esto, debe resaltarse el hecho de que la ponencia de valoración no ha sido actualizada de 1998, cuando el Plan Municipal se aprobó en 2002 y se actualizó en 2008, siendo que se han ejecutado nuevos desarrollos urbanísticos, creándose nuevos barrios residenciales como Buztintxuri, el nuevo Sanduzelai, Ezkaba, Lezkairu o Ripagaina, que se asientan sobre terrenos rústicos y siguen abonando la contribución como terreno rústico. Además, Pamplona no se ha adaptado al tipo único de la contribución territorial que fija la Ley Foral de Haciendas Locales, y mantiene la diferencia entre contribución rústica y urbana.

Finalmente, el concepto relativo a otros ingresos, tiene causa en el pago de cuotas de urbanización facturadas a terceros por la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Pamplona, correspondientes a diferentes polígonos.

Como conclusión, en los datos anteriores podemos observar cómo Pamplona, pese a ser el principal municipio de Navarra, tiene una gran dependencia financiera respecto de los ingresos provenientes del Gobierno de Navarra.

Es de resaltar el hecho de que los ingresos por impuestos directos e impuestos indirectos tan solo alcance el 25,7% del total.

Por otro lado, es un dato muy significativo que el 53,3% de los ingresos del Ayuntamiento de la capital Navarra provenga de transferencias Comunidad Foral de Navarra.

En cuanto a los ingresos tributarios, si bien las Ordenanzas Fiscales del Ayuntamiento de Pamplona mantienen tipos de gravamen elevados, en relación con la horquilla fijada por la Ley Foral de Haciendas Locales, el global de los derechos reconocidos por tales conceptos no alcanza un porcentaje significativo en relación con el total del presupuesto de ingresos.

En lo referido a su financiación, el Ayuntamiento de Pamplona es una entidad que depende en más del 50% de su presupuesto de ingresos de administraciones superiores, fundamentalmente de la Comunidad Foral de Navarra. En concreto, resaltan como instrumentos de financiación provenientes del Gobierno de Navarra la Carta de Capitalidad y el Plan de Inversiones Locales.

4.2.2. La financiación de los ayuntamientos de mayor población de Navarra

En julio de 2012 la Cámara de Comptos de Navarra publicó un informe especial sobre la evolución económico-financiera de los ayuntamientos navarros de mayor población, referido a los ejercicios 2003 y 2010⁴³⁴. En el mismo se muestra una visión de la evolución del conjunto de municipios con mayor número de habitantes en los ejercicios señalados, y resulta de gran interés para conocer la situación de la financiación de los principales municipios de Navarra.

En el estudio se analizan los 11 municipios navarros que en 2012 tenían más de 9.000 habitantes⁴³⁵.

⁴³⁴ CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA, *Evolución económico-financiera de los ayuntamientos de Navarra con mayor población (ejercicios 2003 a 2010)*, Pamplona, 2012.

⁴³⁵ Se trata de los municipios de Pamplona- Iruñea, Tudela, Barañáin, Burlada- Burlata, Valle de Egues- Eguesibar, Estella-Lizarra, Zizur Mayor- Zizur Nagusia, Tafalla, Ansoáin-Antsoain, Villava- Atarrabia y Berriozar.

Estos constituyen el 4% de los 272 municipios de Navarra, ocupando el 4,1% del territorio de la Comunidad Foral, albergan al 56% de la población, con una densidad de 849 habitantes por km², y realizan el 50% del gasto del total de municipios navarros.

Los ayuntamientos de mayor población han creado un total de 36 entes instrumentales para la prestación de diferentes servicios municipales. De estos, en 2003 disponían de 20 organismos autónomos, 6 fundaciones y 5 empresas públicas. Ese número se incrementó hasta 2010, de manera que ese año contaban con un total de 15 organismos autónomos, 6 fundaciones y 15 empresas públicas.

Sectorialmente, los organismos autónomos se dividen entre ocho dedicados a prestar los servicios de cultura y música, cuatro destinados a la prestación de servicios deportivos y uno para los servicios de escuelas infantiles, uno para urbanismo y otro para suministro de agua.

El aumento se ha producido, fundamentalmente, en el número de sociedades públicas.

Además de lo anterior, estos municipios son integrantes de varias mancomunidades, dedicadas a la gestión del ciclo integral del agua, residuos sólidos urbanos, vivienda y servicio social de base⁴³⁶.

En lo que respecta a la información presupuestaria, durante los ejercicios 2003 y 2010, la estructura media del presupuesto de gastos fue la siguiente, cogiendo como referencia, 100€ de gasto, se distribuyeron de la siguiente manera:

Comparativa de la distribución de gastos en los ayuntamientos de mayor población. Ejercicios 2003 y 2010⁴³⁷

Naturaleza del gasto	2003	2010
Personal	35	37
Compra de bienes y servicios	24	26
Transferencias	4	6
Inversiones	30	28
Carga financiera	7	3
TOTAL	100€	100€

⁴³⁶ Así, Ansoáin pertenece a tres mancomunidades, Barañáin a dos, Berriozar a otras tres, Burlada también tres, Egues y Estella a dos cada uno de ellos, Pamplona a una, Tafalla a cuatro, Tudela a dos, Villava a tres y Zizur Mayor a dos.

⁴³⁷ CÁMARA DE COMPTOS, *Evolución económico-financiera de los ayuntamientos de Navarra con mayor población (2003 a 2010)*, op. cit., p. 15.

Como se aprecia en la tabla anterior, no ha habido variaciones significativas entre ambos ejercicios, destacando como principales partidas de gasto las de personal, inversiones así como la relativa a compra de bienes y servicios. Salvo en lo que respecta a la reducción del endeudamiento.

En lo relativo a los ingresos, su distribución por cada 100 euros ingresados fue la siguiente:

Comparativa distribución de ingresos en los ayuntamientos de mayor población. Ejercicios 2003 y 2010⁴³⁸

Fuente de financiación	2003	2010
Ingresos tributarios	39	40
Ingresos patrimoniales	8	3
Transferencias	46	55
Endeudamiento	7	2
TOTAL	100€	100€

De la tabla anterior se desprende la alta dependencia que los ayuntamientos navarros con mayor número de habitantes tienen con respecto a las transferencias de otras administraciones. Hay que destacar que los ingresos por transferencias, que en 2003 supusieron el 46% del presupuesto de ingresos, en 2010 aumentaron hasta el 55%, con lo que esa dependencia de financiación externa se ha acrecentado.

El incremento de las transferencias suple la disminución de los ingresos por patrimonio propio, así como la disminución de ingresos provenientes del endeudamiento.

En lo que se refiere a los ingresos tributarios, estos se sitúan en torno al 40%. Por lo tanto, y del mismo modo que sucede en el caso del Ayuntamiento de Pamplona, los municipios navarros de mayor población dependen, en cuanto a su presupuesto de ingresos, en un 55% de los ingresos provenientes de administraciones superiores, mientras que los ingresos tributarios únicamente representan el 40% del total.

⁴³⁸ CÁMARA DE COMPTOS, *Evolución económico-financiera de los ayuntamientos de Navarra con mayor población (2003 a 2010)*, op. cit., p. 15.

4.2.3. La financiación de los ayuntamientos navarros con población entre 500 y 2.000 habitantes⁴³⁹

Los municipios navarros con una población entre 500 y 2.000 habitantes, que pueden considerarse, en la realidad de la planta municipal de Navarra, municipios de tamaño medio, suman un total de 63, representativos del 23% de los 272 municipios de la Comunidad Foral.

La totalidad de estos municipios acoge al 9,92% de la población, y suman alrededor de 63.000 habitantes.

De los anteriores, el 69% tienen menos de 1.000 habitantes. Siendo la media de población por municipio de 1.011 habitantes.

En cuanto a su situación geográfica, el 30,2% está en Tierra Estella, el 26,9% en el Noroeste de Navarra, el 17,5% se encuentra situado en la Zona Media de Tafalla, el 12,7% en la Comarca de Pamplona, el 7,9% en el Noreste y el 4,8% en la Ribera Tudelana. Su mayor concentración se da, por lo tanto, en Tierra Estella y en el Noroeste de Navarra.

En relación con las formas e instrumentos para la prestación de servicios públicos, el informe de la Cámara de Comptos sobre los municipios de Navarra con población comprendida entre 500 y 2000 habitantes, señala que el 43% de estos municipios comparte los puestos de secretario-interventor, y el 21% comparte el puesto de administrativo.

Todos los municipios con población comprendida entre 500 y 2.000 habitantes forman parte de alguna mancomunidad, cuando no de varias. A este respecto, los servicios mancomunados son principalmente el servicio social de base, mancomunado por el 100% de los municipios, el tratamiento y gestión de residuos, mancomunado por el 94%, el abastecimiento de agua y alcantarillado, mancomunado por un 87%, y el servicio de deportes, mancomunado por el 32% de los municipios.

Además de lo anterior, 12 ayuntamientos cuentan con entidades instrumentales a través de las cuales prestan servicios como el urbanismo, el desarrollo económico y turismo local, la eficiencia energética, la enseñanza de música, actividades deportivas, o cuidados geriátricos. El servicio más común en este sentido es el de enseñanza musical.

En cuanto a la situación presupuestaria y de financiación de estos municipios, la Cámara de Comptos resalta los siguientes datos porcentuales:

⁴³⁹ CÁMARA DE COMPTOS, *Los municipios de Navarra con población comprendida entre 500 y 2000 habitantes, ejercicio 2011*, Pamplona, 2012.

**Gasto medio por conceptos de los ayuntamientos
con población entre 500 y 2000 habitantes⁴⁴⁰**

Naturaleza del gasto	2011
Personal	24
Otros gastos corrientes	38
Inversiones	32
Carga financiera	6
TOTAL	100€

Como puede apreciarse, los capítulos de gasto principales se corresponden con los relativos al gasto corriente, sumando el 62% del gasto total de estos municipios.

Por otro lado destaca el dato de que, de cada 100 euros de gasto, 32 se destinan a inversiones.

Respecto de los ingresos, se da la siguiente distribución general por capítulos:

**Media de ingresos por capítulos en los ayuntamientos
con población entre 500 y 2000 habitantes⁴⁴¹**

Fuente de financiación	2011
Ingresos tributarios	38
Transferencias	51
Ingresos patrimoniales y otros	9
Endeudamiento	2
TOTAL	100€

Una vez más, llama la atención la alta importancia que asumen las transferencias en el total de ingresos de los municipios navarros de tamaño medio. En este caso, superan el 50% del total de los ingresos, al igual que sucedía en los municipios de mayor tamaño de la Comunidad. Lo cual evidencia la alta dependencia que, en cuanto a la financiación tiene este subsector de municipios respecto de las transferencias provenientes de otras administraciones, fundamentalmente de la Comunidad Foral de Navarra.

⁴⁴⁰ CÁMARA DE COMPTOS, *Los municipios de Navarra con población comprendida entre 500 y 2000 habitantes, ejercicio 2011*, op. cit., p. 17.

⁴⁴¹ *Ibidem*, p. 17.

Por otro lado, es reseñable que los ingresos tributarios se sitúan en torno al 40%, de la misma manera que ocurre en los municipios de mayor tamaño, y, a pesar de que en el caso de los municipios de tamaño mediano, los tipos de gravamen que se imponen en los impuestos municipales se encuentran en el tramo medio-bajo del elenco de posibilidades impositivas que marca la Ley Foral 2/1995 de Haciendas Locales de Navarra⁴⁴².

Finalmente, la Cámara de Comptos ha identificado una serie de problemas de gestión, que, en lo común, vienen provocados por falta de medios humanos, materiales y técnicos, la alta dependencia de los ingresos provenientes de la expansión urbanística como son los provenientes del Impuesto de Construcciones y Obras (ICIO), así como la alta dependencia de las subvenciones de Gobierno de Navarra. También los excesivos gastos que supone gestionar determinados servicios, o dificultades de gestión administrativa en determinados procedimientos normalizados.

A este respecto, la Cámara de Comptos recomienda simplificar trámites y flexibilizar la normativa, dotar de mayor autonomía a estas entidades, mejorar la formación del personal, estabilizar las plazas de secretario-interventor y mancomunar más servicios y compartir más personal.

En lo que se refiere a la financiación de los municipios, las recomendaciones de la Cámara de Comptos están dirigidas a aumentar la participación en los ingresos de la Comunidad Foral, revisar la financiación de los funcionarios de régimen de Montepío, autorizar a refinanciar la deuda a largo plazo en caso de necesidades transitorias de tesorería y aumentar el tipo de gravamen de las contribuciones. En cuanto a las subvenciones, se recomienda dar mayor estabilidad en las subvenciones que se dirigen a financiar el funcionamiento de determinados servicios, e introducir una mayor precisión en las convocatorias del Gobierno de Navarra⁴⁴³.

4.2.4. La financiación de los ayuntamientos de Navarra con población inferior a los 500 habitantes⁴⁴⁴

Si en el caso de los municipios de mayor tamaño y de tamaño medio se observa una alta dependencia de los ingresos de la administración foral, en el caso de estos otros municipios de menor tamaño esa dependencia no disminuye.

⁴⁴² CÁMARA DE COMPTOS, *Los municipios de Navarra con población comprendida entre 500 y 2000 habitantes, ejercicio 2011*, op. cit., p. 11.

⁴⁴³ *Ibidem*, pp. 14 y 15.

⁴⁴⁴ CÁMARA DE COMPTOS, *Los municipios de Navarra con población inferior a los 500 habitantes. Ejercicio 2010*, Pamplona, 2011.

Los municipios con población inferior a los 500 habitantes son un total de 149, y representan aproximadamente al 4,5 de la población total de Navarra, sumando una población de 28.800 vecinos.

El 71% de los municipios de menor tamaño tiene una población inferior a 250 habitantes, siendo que la media de población es de 192 habitantes por municipio.

Geográficamente se concentran fundamentalmente en Tierra Estella y en el Noroeste de Navarra.

En lo que respecta a los medios para la prestación de servicios, 105 municipios comparten secretario, y prácticamente todos pertenecen a alguna mancomunidad, aunque existen 15 municipios en los cuales no consta dicha pertenencia.

Los servicios mancomunados con mayor frecuencia son los siguientes, por porcentaje de municipios que tienen mancomunado el servicio:

Recogida residuos sólidos urbanos	69%
Servicios sociales de base	68%
Abastecimiento de agua y alcantarillado	32%
Escuelas infantiles 0 a 3 años	19%
Escuela de Música	16%
Oficina de Turismo	11%

En cuanto a los ingresos, la Cámara de Comptos, en su informe especial, presenta la siguiente tabla en relación con la liquidación agregada del ejercicio 2010, en el cual se suma la totalidad de los 125 municipios que facilitaron los datos para la elaboración de dicho estudio:

Tal y como señala la Cámara de Comptos, de cada 100 euros que han gastado los ayuntamientos menores de 500 habitantes durante el año 2010, esos 100 euros se han financiado de la siguiente manera:

Ingresos tributarios	24%
Transferencias.....	63%
Ingresos patrimoniales y otros.....	11%
Endeudamiento	2%

De los anteriores datos se desprende que, también en los municipios de menor tamaño, se produce una alta dependencia de los ingresos derivados de transferencias externas, que, tal y como señala la Cámara de Comptos, están 10 puntos por encima de la media del sector público.

Además de lo anterior, y respecto de los ingresos tributarios *per capita*, es de resaltar el dato de que estos son inferiores en 74 euros a la media del sector

local, por lo que los habitantes de estos ayuntamientos presentan una menor presión fiscal⁴⁴⁵.

En definitiva, también en los ayuntamientos con población inferior a los 500 habitantes la nota fundamental es la alta dependencia en sus ingresos respecto de las transferencias provenientes de otras administraciones, fundamentalmente, de la participación en los tributos de la Comunidad Foral. Aunque en el caso de los municipios más pequeños, esa dependencia se sitúa en el 63%, mientras que en los municipios de tamaño mediano y en los de mayor número de habitantes, está en porcentajes en torno al 55%.

No es cuestión baladí el hecho de que la nota de la dependencia respecto de las transferencias de la Comunidad Foral sea común tanto en el mayor de los municipios de Navarra como en los municipios de menor tamaño. Esto lleva aparejada una ausencia real de suficiencia financiera propia. Los municipios navarros, dado el alto grado de dependencia que el sistema de financiación local impone, no son capaces, por sí mismos, de obtener recursos económicos propios para la gestión de las competencias y servicios que la legislación les atribuye.

4.3. Los principales problemas del sistema de financiación de las entidades locales de Navarra

En noviembre de 2012 el Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra creó un grupo técnico de trabajo sobre financiación local con el objetivo de revisar el sistema actual y definir una fórmula que plantee un nuevo modelo estable y sostenible que permita a las entidades locales de la Comunidad Foral seguir prestando los servicios actuales a la ciudadanía»

El grupo estaba compuesto por personal técnico de la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Navarra, la Cámara de Comptos, la Federación Navarra de Municipios y Concejos, las mancomunidades de la Comarca de Pamplona y de la Ribera, y la sociedad pública del Gobierno de Navarra NILSA (Navarra de Infraestructuras Locales S.A.).

Si bien las conclusiones de este grupo de trabajo no se hicieron públicas, sí se explicaron ante la Comisión de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración del Parlamento de Navarra, con fecha 14 de marzo de 2014⁴⁴⁶.

La primera de las conclusiones que el grupo de trabajo alcanzó sobre el modelo de financiación local, es que el mismo presenta disfunciones importan-

⁴⁴⁵ CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA. *Los municipios con población inferior a los 500 habitantes*, op. cit., p. 21.

⁴⁴⁶ Diario de Sesiones del Parlamento de Navarra, núm. 32, 4 de marzo de 2014, pp. 2-19.

tes en la financiación de servicios de tipo tanto voluntario como obligatorio. La razón de esta, se debe al uso que se hace de las transferencias de carácter finalista, dirigidas fundamentalmente a cubrir servicios de tipo voluntario, que condiciona la existencia de los mismos a la existencia de tales ingresos.

De esta manera, las transferencias de carácter finalista enturbian la correcta financiación de los servicios. Así, el grupo de trabajo se decanta por establecer un modelo general, en el cual se definan previamente cuáles han de ser las competencias de las entidades locales y, partiendo de las mismas, determinar una fórmula de financiación que garantice la suficiencia para cubrir el gasto de cada una de las competencias a prestar por las entidades locales. Además, las fuentes de financiación deben ser, fundamentalmente, de origen tributario: bien porque sean ingresos tributarios, bien porque provengan de la participación en los tributos de la Comunidad Foral de Navarra. En cualquier caso, el grupo de trabajo apuesta por reducir las transferencias finalistas a los casos en que resulte excepcional e imprescindible.

Por otro lado, de los datos contenidos en el documento-resumen que el grupo de trabajo presentó ante la Comisión de Administración Local, se evidencia el peso que los ingresos provenientes de otras administraciones tienen en el presupuesto de ingresos de las entidades locales.

Así, del total de los ingresos consolidados de los municipios de Navarra, el peso de los ingresos de naturaleza tributaria es de un 35,5% del total, mientras que el de las transferencias (corrientes y de capital), es del 52,36%. Por lo que existe un elevado nivel de dependencia, de más del 50%, respecto de los ingresos provenientes de Gobierno de Navarra, como puede verse en las tablas anteriores.

En conclusión, los principales problemas que presenta el actual sistema de financiación de las entidades locales de Navarra son, por un lado, la falta de claridad en la concreción de las competencias que deben desarrollar las entidades locales, lo cual supone una importante dificultad para poder definir un modelo de financiación local que garantice la suficiencia financiera de los municipios y demás entidades locales.

Además de lo anterior, destaca la excesiva dependencia, de más del 50% del total de la financiación local, respecto de los ingresos provenientes de administraciones superiores, fundamentalmente del Gobierno de Navarra, siendo este un problema de modelo de financiación existente, ya que se presenta en similar medida en todos los municipios independientemente de su tamaño.

Y en particular, el uso inapropiado y excesivo que se ha hecho del recurso de las transferencias de carácter finalista, no sólo producen una distorsión en cuanto al modelo de financiación, sino que no hacen sino incrementar la dependencia financiera de las entidades locales con respecto al Gobierno de Navarra.

IV. LA REORDENACIÓN DE LA PLANTA DEL GOBIERNO LOCAL DE NAVARRA

1. PRESUPUESTOS PARA LA REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL DE NAVARRA

1.1. La competencia histórica de Navarra en materia de régimen local

La primera de las cuestiones que debe dejarse sentada antes de entrar en el análisis sobre cómo acometer una posible reforma de la planta del gobierno local de Navarra, es la competencia histórica de Navarra en materia de régimen local.

En efecto, Navarra tiene la competencia exclusiva sobre su régimen local, competencia que forma parte del elenco de derechos históricos de la Comunidad Foral, y que queda constitucionalmente amparada a través de la Disposición Adicional Primera de la Constitución de 1978.

La LORAFNA establece la competencia de Navarra en esta materia en su artículo 46, en el cual se establecen dos elementos claramente diferenciados⁴⁴⁷:

Por un lado, contiene la cláusula competencial de Navarra en materia de régimen local, y, por otro lado, declara la garantía institucional de los municipios navarros.

La LORAFNA radica la competencia de Navarra en materia local en los derechos históricos propios del régimen foral. En este sentido, el artículo 46 hace mención y remisión expresa a la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841,

⁴⁴⁷ RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, «Marco constitucional y foral del Derecho Local de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María (Coord.), *Derecho Local de Navarra*, op. cit., p. 24.

al Real-Decreto Ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925 y a otras disposiciones complementarias, en las que se encuadra el Reglamento de la Administración Municipal de Navarra de 1928⁴⁴⁸.

Así, Navarra ostenta las facultades, atribuciones y competencias que, en materia de administración local, ya ejercía con anterioridad al actual sistema de la Constitución de 1978, y que se concreta en las precitadas normas y disposiciones complementarias.

En consecuencia, la competencia de la Comunidad Foral de Navarra sobre su régimen local, goza de fundamento histórico y precede al actual régimen constitucional.

Por otro lado, el mismo artículo 46 de la LORAFNA recoge un segundo apartado en el cual se le reconocen a Navarra las competencias que, siendo compatibles con las anteriores, correspondan a las Comunidades Autónomas o a las Provincias. En este caso, en el ejercicio de esta competencia de carácter autonómico, habrá de actuarse de acuerdo con la legislación básica del Estado, lo cual no sucede en el caso de las competencias de carácter histórico⁴⁴⁹.

Además, el punto segundo del artículo 46 de la LORAFNA realiza una atribución expresa a la Diputación Foral de Navarra de las atribuciones en cuestión de control de legalidad y del interés general de las actuaciones de los municipios, concejos y demás entidades locales de Navarra, sin perjuicio del control jurisdiccional que sólo corresponde a los Jueces y Tribunales de Justicia. Se trata, también en este caso, de una competencia de carácter histórico, pues ese control de legalidad sobre los actos de las entidades locales de Navarra venía ejerciéndolo la Diputación Foral, como una facultad heredada del antiguo Consejo Real⁴⁵⁰, para la cual se creó el Tribunal Administrativo de Navarra, a través de Real-decreto Ley de 4 de noviembre de 1925⁴⁵¹. Actualmente, el TAN viene regulado en los artículos 337 y ss. de la LFAL⁴⁵².

⁴⁴⁸ ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, «El artículo 46 de la LORAFNA y el régimen local navarro», en *Anales de Derecho. Colección Huarte de San Juan*, núm. 6, 2005, pp. 39-60.

⁴⁴⁹ *Ibidem*, pp. 40 y 41.

⁴⁵⁰ GÓMEZ ANTÓN, Francisco, *El Consejo Foral Administrativo de Navarra*, Madrid: Ediciones Rialp, 1962, p. 41. También ALDEA EGUÍLAZ, Raimundo, *Divulgación de los fueros de Navarra*, Pamplona: Industrial Gráfica Aralar, 1971, p. 131.

⁴⁵¹ Sobre los antecedentes históricos del Tribunal Administrativo de Navarra, *vid.* IZU BELLOSO, Miguel, *El Tribunal Administrativo de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra-Departamento de Administración Local, 2004, pp. 15-83. También JIMENO ARANGUREN, Roldán, «Autonomía municipal y control jurídico de los actos de la administración local: evolución histórica en Navarra», en *Ius fugit. Revista de Estudios histórico-jurídicos de la Corona de Aragón*, núm. 16, pp. 357-388. Y RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, «El nuevo régimen de impugnación de acuerdos locales

Asimismo, al ser Navarra una Comunidad uniprovincial, también ostenta todas las atribuciones, funciones y competencias propias de las provincias, habiendo quedado el nivel provincial absorbido por el Gobierno de Navarra⁴⁵³.

De esta manera, Navarra goza de competencia exclusiva en materia de régimen local, que se fundamenta en los derechos históricos, y por lo tanto precede al régimen constitucional actual.

La competencia de Navarra en materia local se despliega con una doble vertiente: por un lado, las atribuciones y potestades de naturaleza y fundamento histórico, que son las dimanantes de los textos de derecho histórico. Por otro lado, aquellas atribuciones que encuentran un fundamento autonómico, y que son las mismas que puedan corresponder al resto de Comunidades Autónomas, las cuales habrán de ejercerse de conformidad con la legislación básica del Estado.

En tercer lugar corresponden a Navarra las competencias y atribuciones propias de las Provincias.

La competencia foral en materia de régimen local pretende ser objeto de salvaguarda en la LRBRL, a través de su Disposición Adicional 3ª, en la que circunscribe su aplicación en Navarra en cuanto no se oponga al artículo 46 de la LORAFNA.

Por su parte, el artículo 1.2 de la TRLRHL contiene también una cláusula de salvaguarda, delimitando su ámbito de aplicación a todo el territorio del Estado, aunque «*sin perjuicio de los regímenes financieros forales de los Territorios Históricos del País Vasco y de Navarra*».

En cuanto a la LRSAL, la misma contiene una disposición adicional 2ª que pretende ser cláusula de salvaguarda, aunque encierra un contenido diferente a la disposición adicional tercera de la LRBRL, ya que la disposición adicional 2ª

en Navarra», en *Estudios de derecho público, homenaje a D. Luis Oroz Zabaleta*, Monográfico de Cuadernos de Sección. Derecho, 3, 1986, pp. 195 a 210. OROZ ZABALETA, Luis, «Aplicación del principio de autonomía local en el derecho histórico de Navarra y en el régimen actual», en *Asamblea de Administración Municipal Vasca*, Donostia-San Sebastián: Imprenta Provincial de San Sebastián, 1920, pp. 229-250. Reed. en *Estudios de derecho público, homenaje a D. Luis Oroz Zabaleta*, Monográfico de Cuadernos de Sección. Derecho, 3, 1986, pp. 25-42.

⁴⁵² Los reglamentos de desarrollo de la LFAL en cuanto al TAN son, por un lado, el Decreto Foral 31/1998, de 9 de febrero, que establece el reglamento orgánico del TAN, y por otro el Decreto Foral 173/1999, de 24 de mayo, que regula el procedimiento del recurso de alzada ante el TAN.

⁴⁵³ RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, «Reforma local y Derechos Históricos: Navarra y País Vasco», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel Jesús (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi, 2014, p. 120.

de la LRSAL circunscribe la aplicación de la misma a los términos establecidos en la Constitución, en la LORAFNA y en la LOEPSF⁴⁵⁴.

En definitiva, la competencia histórica de Navarra en materia de régimen local se mantiene en los límites existentes con anterioridad a la aprobación de la Constitución. Dicha competencia se concreta por las materias dispuestas y reguladas en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, el Real Decreto-ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925 y disposiciones complementarias entre las que destaca el RAMN de 1928, que ya regulaba cuestiones como la organización municipal (Juntas Vecinales, Concejos y regímenes especiales), fórmulas asociativas locales como las mancomunidades, régimen de funcionamiento y administración, obras y servicios, bienes, personal al servicio de las corporaciones locales y haciendas locales. Materias todas ellas sobre las que Navarra ostenta la competencia para establecer su propio régimen local, al margen de lo que se disponga en el régimen común de la LRBRL⁴⁵⁵.

En consecuencia, Navarra cuenta con una competencia plena, de naturaleza histórica para articular la reordenación de la planta del Gobierno Local.

1.2. El sistema de competencias de las entidades locales de Navarra

1.2.1. Las competencias de las entidades locales en la LRBRL tras la LRSAL

La segunda cuestión a la cual es necesario referirse con carácter previo, es la cuestión competencial. Fundamentalmente tras la reforma operada a través de la LRSAL⁴⁵⁶, que, aunque ha asumido, en sus rasgos generales, la metodología de distribución de competencias de la LRBRL, ha afectado de manera notable al ámbito competencial de los municipios.

En efecto, la LRSAL realiza importantes cambios en el régimen competencial de las entidades locales⁴⁵⁷.

⁴⁵⁴ RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, «Reforma local y Derechos Históricos: Navarra y País Vasco», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel Jesús (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, op. cit., pp. 124-125.

⁴⁵⁵ LOPERENA ROTA, Demetrio, «El marco constitucional y las competencias de Navarra sobre régimen local», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y LARUMBE BIURRUN, Pedro *La Administración Local de Navarra*, op. cit., p. 34.

⁴⁵⁶ MERINO ESTRADA, Valentín, y RIVERO ORTEGA, Ricardo, «Nuevos enfoques en el sistema competencial local», en *Revista de Estudios Locales*, núm. 152, 2012, pp. 8-20.

⁴⁵⁷ VELASCO CABALLERO, Francisco, «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Anuario de Derecho Local*, 2012, pp. 23-60.

En primer lugar, elimina la cláusula general de competencia del artículo 25 LRBRL, de manera que los municipios no podrán ya promover «todo tipo» de actividades en el ámbito de sus competencias, sino que se les reconoce el derecho de promover «actividades», pero limitándolas a los términos del nuevo artículo 25 y del nuevo artículo 7 LRBRL, es decir, cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera y no se creen duplicidades⁴⁵⁸.

Por otro lado, deroga el antiguo artículo 28 LRBRL⁴⁵⁹, que contenía la previsión legal de que los municipios pudieran ejercer actividades complementarias a las desempeñadas por otras administraciones públicas en materia de educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección de medio ambiente⁴⁶⁰, suprimiendo, de este modo, las denominadas competencias impropias de los municipios⁴⁶¹.

Además, a través del nuevo artículo 25.2 LRBRL y de las disposiciones transitorias 1ª y 2ª de la LRSAL, se restringe la relación de materias sobre las cuales el legislador sectorial debe atribuir a los municipios competencias para asegurar el ámbito de actuación local en lo que a dichas cuestiones se refiere⁴⁶².

De esta manera, desaparecen cuestiones que han formado parte de la vida local como la participación en la gestión de la atención primaria de la salud; la competencia sobre cementerios y servicios funerarios, la cual, mediante una interpretación extensiva podría entenderse comprendida en el ámbito de la salubridad pública; la participación municipal en la programación de la enseñanza y la cooperación con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, así como la intervención del municipio en órganos como los Consejos Escolares y su participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria; la defensa de los consumidores y usuarios; las actividades e instalaciones culturales y deportivas u ocupación

⁴⁵⁸ CUESTA REVILLA, José, «Las competencias municipales: una aproximación a su nuevo régimen jurídico», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, febrero de 2014, pp. 98-125.

⁴⁵⁹ MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, «Competencias municipales: competencias delegadas e impropias», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, febrero de 2014, pp. 71-79.

⁴⁶⁰ ALONSO MAS, María José, «El nuevo régimen de las competencias municipales», en DOMINGO ZABALLOS, M.J. (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés estudios*, op. cit., 2014, pp. 157 y ss.

⁴⁶¹ SOUVIRÓN MORENILLA, José María, «Competencias propias y servicios obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local español», en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, febrero de 2014, pp. 80-97.

⁴⁶² VELASCO CABALLERO, Francisco, «La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en el sistema de Derecho Local», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel Jesús (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés estudios*, op. cit., 2014, pp. 56 y ss.

del tiempo libre. Esta reducción competencial afecta en mayor medida al ámbito de la asistencia social⁴⁶³.

También se reducen los servicios mínimos obligatorios, así como las competencias susceptibles de delegación en favor de los municipios, lo cual conlleva, al igual que en los supuestos anteriores, una importante disminución de las competencias, que limita sustancialmente la capacidad de actuación de los municipios en los asuntos propios de su interés⁴⁶⁴.

Por lo tanto, se reduce de manera notable el elenco competencial de los municipios, y, con él, la esfera material de la autonomía local de los mismos.

Semejante estrechamiento de la relación de materias sobre las que los municipios puedan actuar, conlleva una merma en las garantías para que el principio de la autonomía local pueda desarrollarse conforme a otros principios con los que necesariamente se relaciona, como lo son el principio de descentralización y el de subsidiariedad, reconocidos por la Carta Europea de la Autonomía Local.

La LRSAL opta por reducir el ámbito competencial municipal y por lo tanto, disminuir la autonomía de la entidad local básica, y reforzar el papel de las Diputaciones provinciales⁴⁶⁵, a las cuales sitúa en la función de ejercer la coordinación de las políticas locales, de prestar asistencia a los municipios y de asumir, en aquellos municipios con población inferior a los 20.000 habitantes, la coordinación de la prestación de los servicios de recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público. Recordemos que en Navarra los dos únicos municipios de más de 20.000 habitantes son Pamplona y Barañáin.

⁴⁶³ VIDAL MONFERRER, Rosa, «Competencias locales en materia de educación, sanidad, servicios sociales y servicios de contenido audiovisual», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel Jesús (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés estudios*, op. cit., pp. 217-239.

⁴⁶⁴ MORENO MOLINA, José Antonio y VIDAL MONFERRER, Rosa, «El régimen de los servicios mínimos locales tras la reforma efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel Jesús (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés estudios*, op. cit., p. 193.

⁴⁶⁵ FERNANDEZ-FIGUEROA GUERRERO, Fernando, «Las diputaciones provinciales y los Gobiernos locales intermedios en la reforma local», en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, op. cit., 2014, pp. 157-170. También KONINCKX FRASQUET, Amparo y ALONSO MAS, María José, «Las nuevas competencias de las Diputaciones provinciales», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel Jesús (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés estudios*, op. cit., pp. 241-296.

Además de la notable reducción del ámbito material de la autonomía propia de los municipios, la LRSAL, salvo en la supresión de la cláusula general de competencia y de las actividades complementarias del anterior artículo 28, continúa con la metodología de asignación de competencias municipales que estableció la LRBRL.

Por lo que sigue habiendo, por un lado, unos servicios mínimos que los municipios deben prestar por sí o asociados, según la población, y por otro lado, existe una lista de materias en las cuáles el legislador sectorial, tanto estatal como autonómico, debe concretar competencias a favor de los municipios. Este sistema dificulta conocer con exactitud cuáles son realmente las competencias de los municipios. Así, se genera una gran indefinición que dificulta una adecuada planificación económico-financiera de la actividad de los ayuntamientos⁴⁶⁶.

En este sentido, y frente al sistema de atribución de competencias por el que vuelve a optar el legislador básico, considero más adecuado el establecimiento de un sistema competencial que parta de una relación de competencias concretadas y bien definidas, que garantice a los municipios un ámbito de actuación lo suficientemente amplio y que se corresponda con los intereses propiamente locales.

Además de lo anterior, los Estatutos de Autonomía, en virtud de las necesidades, realidades y hechos diferenciales de cada Comunidad Autónoma, deberían completar y ampliar ese listado de competencias, adaptándolo a las particularidades sociales e históricas de cada Comunidad Autónoma, lo que garantizaría la existencia de un ámbito material de la autonomía local suficiente y efectivo para los municipios.

El Estatuto de Autonomía es el instrumento normativo más adecuado a ese respecto, ya que es una norma jurídica con una amplia fuerza obligatoria tanto para el Estado, como Ley Orgánica integrante del bloque de constitucionalidad, como para las Comunidades Autónomas, por ser norma suprema de la organización jurídico-política de la Comunidad Autónoma en cuestión. Así el Estatuto podría, en cada Comunidad Autónoma, completar el ámbito competencial autonómico, partiendo de los principios de autonomía local, subsidiariedad y descentralización⁴⁶⁷.

⁴⁶⁶ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, «El régimen de las competencias locales y el dilema de la esfinge», en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 148.

⁴⁶⁷ FONT I LLOVET, Tomás, *Gobierno local y Estado de autonómico*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2008, pp. 207 y ss.

Lo anterior debería completarse y desarrollarse con base en los necesarios principios de capacidad financiera y estabilidad presupuestaria, así como en los principios de eficacia y eficiencia.

1.2.2. Las competencias de las entidades locales en el Régimen Foral de Navarra

En cuanto a las competencias municipales en el régimen foral de Navarra, partiendo de la competencia propia de la Comunidad Foral en materia de régimen local, el Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925 otorgaba a los municipios de Navarra un grado de autonomía y de competencias similar al que el Estado reconociera a favor de los municipios de régimen común. En su desarrollo, el capítulo I del Título II del RAMN de 1928 establecía las competencias y atribuciones de los municipios de Navarra, y les reconocía el mismo nivel de competencias que a los municipios del Estado⁴⁶⁸.

La LORAFNA afirma en su artículo 46.3 que los municipios de Navarra han de gozar, al menos, de la autonomía que se reconozca al resto de municipios del Estado.

Este precepto lo materializa la LFAL, en su artículo 29, en el cual prevé que los municipios navarros tendrán, por un lado, las competencias, potestades y prerrogativas que la legislación general reconozca a los municipios de régimen común. Por otro lado, y además de las anteriores, el párrafo segundo del mismo artículo 29 LFAL establece que gozarán de aquellas competencias que, en materias que correspondan a Navarra, les atribuya el legislador foral.

El artículo 5 de la LFAL contiene un mandato al legislador navarro para que en todas aquellas leyes sectoriales determine competencias propias a favor de las entidades locales de Navarra, que estas habrán de ejercer en régimen de autonomía, conforme a lo dispuesto en el artículo 46.3 LORAFNA.

Por lo tanto, Navarra, en virtud de su régimen foral, tiene competencia para establecer cuáles habrán de ser las competencias de sus entidades locales. Ahora bien, esa competencia encuentra como límite de mínimos el propio nivel competencial que el Estado haya fijado para los municipios de régimen común, dado que tanto la LORAFNA como la LFAL, así como las disposiciones de Derecho histórico foral, establecen que los municipios navarros gozarán de las competencias y del nivel de autonomía del que disfruten los municipios de régimen común.

⁴⁶⁸ BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis, «La competencia de las entidades locales de Navarra en materia de sanidad», en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 2, 1986, p. 107.

A este respecto, el ámbito competencial de los municipios de Navarra se determina por las competencias fijadas en la LRBRL y concretadas en las leyes sectoriales del Estado, al igual que el resto de municipios del Estado. Y por otro lado, en aquellas competencias que el legislador foral reconozca a favor de los municipios de Navarra en materias que sean propias de la competencia de la Comunidad Foral. En consecuencia, Navarra goza de un margen no desdeñable para mejorar y ampliar las competencias propias de sus municipios.

En cuanto a la vigencia en Navarra del régimen competencial de la LRBRL, hay que hacer referencia a la aplicación de la LRSAL en la Comunidad Foral⁴⁶⁹.

Debe reseñarse que la Disposición Adicional 2ª LRSAL incorpora una cláusula de salvaguarda que permite a la Comunidad Foral de Navarra, dentro de su ámbito competencial, atribuir a los municipios nuevas competencias propias, con la única exigencia de cumplir los requisitos de fijación mediante Ley Foral, necesidad de memoria económica previa e informe justificatorio de que no se van a generar duplicidades.

La segunda salvedad que introduce la Disposición Adicional 2ª LRSAL para el caso de Navarra es la relacionada con las funciones de coordinación que las Diputaciones asumen en los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes. Esto puede tener una incidencia muy marcada en una Comunidad donde 270 municipios, de un total de 272, tienen menos de 20.000 habitantes.

A este respecto la Disposición Adicional 2ª señala que, sin perjuicio de las facultades de coordinación y tutela, corresponderá a la Comunidad Foral la competencia para decidir sobre la forma de prestación de los servicios.

Por lo tanto, la administración foral podría asumir la coordinación de estos servicios, así como decidir sobre la forma de prestación de dicho servicio (prestación directa, prestación indirecta mediante consorcios, mancomunidades, etc.).

En todo caso, será esencial el cálculo del coste del servicio, pues esto determina si la Diputación asume la coordinación o si el servicio queda en manos del municipio. Así, en el caso de Navarra, corresponderá a los municipios navarros determinar el coste del servicio, y a la Comunidad Foral de Navarra su control.

Ante esta situación, el Parlamento de Navarra ha reaccionado aprobando la Ley Foral 23/2014, de 2 de diciembre, de modificación de la Ley Foral

⁴⁶⁹ RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, «Reforma Local y Derechos Históricos: Navarra y País Vasco», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel Jesús (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés estudios*, editorial Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 117-152.

6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, que contiene las siguientes cuestiones:

Se reconocen como competencias propias de los municipios las de salud y servicios sociales, fijándose el principio de suficiencia financiera, según el cual el Gobierno de Navarra deberá garantizar financiación suficiente a los municipios para prestarlas, en los términos que venían haciendo con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL. Y además las de educación, cuya financiación se fijó en la Ley Foral 16/2014, de 1 de julio.

Además se posibilita a los municipios el seguir prestando servicios complementarios siempre y cuando no se generen duplicidades y se garantice la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal.

Por otro lado, se establece que será la Administración Foral de Navarra la que determinará la forma de gestión compartida de los servicios en los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes.

La Ley Foral 23/2014, de 2 de diciembre, se ha aprobado ante la entrada en vigor del nuevo régimen competencial de la LRSAL, y amparándose en la disposición adicional 2ª de la misma. Y asimismo, tiene cierto carácter de urgencia ante la imposibilidad de haber acometido la reforma de la planta del gobierno local de Navarra, dado que tanto el proyecto de ley como la proposición de ley foral que se estaban tramitando en el Parlamento de Navarra no iban a ser aprobadas durante la legislatura 2011-2015, tal y como ha sucedido finalmente.

Sin embargo, la Ley Foral 23/2014 es una respuesta apresurada e insuficiente, que no resuelve ni la aplicación en Navarra de la LRSAL, ni la cuestión competencial de los municipios, ni los aspectos relacionados con las haciendas locales y el principio de suficiencia financiera. El legislador foral parece haberse apresurado a aprobar una Ley Foral insuficiente e incompleta, habiendo pasado por alto las posibilidades que la competencia propia de Navarra en materia de régimen local ofrece de cara a mejorar el ámbito competencial de las entidades locales de Navarra. Si la LRSAL ha causado una fuerte hemorragia en el ámbito competencial de los municipios, la Ley Foral 23/2014 no es sino un insignificante apósito absolutamente inapropiado para detener el sangrado. Lo que ha pretendido ser una reforma de urgencia, ha devenido en otra oportunidad perdida para resolver, siquiera parcialmente, alguno los tres graves problemas que afectan a las entidades locales de Navarra: la planta del gobierno local, la cuestión competencial y el sistema de financiación de las entidades locales de Navarra.

Ante esta nada halagüeña situación, considero necesario, de cara a garantizar la efectividad del principio de autonomía local, explotar la competencia foral que Navarra ostenta para atribuir a los municipios competencias propias,

en el sentido de, en un primer momento, garantizar el ámbito competencial municipal en los términos anteriores a la entrada en vigor de la LRSAL. En fases posteriores, una vez implantada la necesaria reordenación de la planta del Gobierno Local, y fortalecido el municipio como entidad local básica con una verdadera capacidad de gestión y autogobierno, proceder a la posible ampliación del ámbito competencial de los municipios.

Teniendo en cuenta la realidad de la estructura municipal de Navarra, así como la necesidad de reordenar e impulsar mancomunidades de carácter plurifuncional, considero que la coordinación de los servicios mínimos obligatorios en los municipios de menos de 20.000 habitantes, la ostenten mancomunidades de fines múltiples, y no, como prevé la ley, el Gobierno de Navarra.

Al ser Navarra una Comunidad uniprovincial, el ejercicio de las funciones de coordinación de servicios locales por parte de la Administración Foral, únicamente contribuiría a consolidar, aún en mayor medida, la situación de dependencia de los municipios navarros hacia el Gobierno de Navarra. Por el contrario, considero más adecuado que dicha coordinación se ejerza por entidades propias del ámbito local, y se prevean medidas de redimensionamiento y financiación, para que esas entidades (mancomunidades) puedan ejercer sus funciones con las debidas eficacia y eficiencia.

1.3. El sistema de financiación local de Navarra

1.3.1- La competencia histórica de Navarra en materia Haciendas Locales

El régimen de las Haciendas Locales de Navarra, al igual que todo el régimen local, se incardina dentro de los Derechos Históricos de Navarra, amparados y respetados por la Disposición Adicional Primera de la Constitución.

El régimen especial foral de Navarra en materia de Haciendas Locales se fundamenta originariamente sobre la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, como piedra angular del régimen foral que contiene varias previsiones relacionadas con las haciendas locales⁴⁷⁰.

Así, el artículo 6 de la Ley Paccionada establece que las atribuciones de los ayuntamientos relativas a la administración económica interior de sus fondos, derechos y propiedades, se ejercerán bajo la dependencia de la Diputación provincial, y según su propia legislación especial. Esto debe ponerse en conexión

⁴⁷⁰ ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, «Las haciendas locales de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y LARUMBE BIURRUN, Pedro, *La administración local de Navarra*, op. cit., p. 600.

con el artículo 10 de la misma Ley, que reconoce en favor de la Diputación Foral las mismas facultades que ya ejercía el Consejo de Navarra y la Diputación del Reino en lo referido a la administración de productos de Propios, rentas, efectos vecinales y propiedades de los pueblos y de la provincia⁴⁷¹.

La siguiente referencia histórica de trascendencia fundamental es el Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925 pues del mismo arranca el régimen local propio de Navarra⁴⁷². Desde el punto de vista financiero en general y, por ende, de las haciendas locales son especialmente relevantes las bases sexta, sobre préstamos, séptima, sobre exacciones locales, octava, sobre presupuestos y novena, sobre las cuentas. Indirectamente, están relacionadas la base quinta, sobre el régimen de obras y servicios de los ayuntamientos, y décimo primera, que versa sobre el establecimiento de un Tribunal especial por parte de la Diputación para el control de los actos de las Corporaciones Locales⁴⁷³. Además, el RAMN de 1928 resulta de gran trascendencia a estos efectos, y, más precisamente, su Título V, en el cual regulaba aquellas cuestiones relacionadas con las haciendas locales, como el patrimonio comunal, los presupuestos ordinarios y extraordinarios, los ingresos municipales, la distribución de las facultades tributarias entre los ayuntamientos y la Diputación, el crédito municipal y la contabilidad⁴⁷⁴.

Esas son las principales referencias a las cuales remite la LORAFNA a la hora de determinar el alcance de la competencia de Navarra en materia de régimen local en general y, por lo tanto, también en materia de hacienda local. Así el artículo 46 de la LORAFNA reconoce la competencia histórica foral de Navarra en materia de haciendas locales, al señalar que corresponden a Navarra las competencias y facultades que ya ostentaba en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, así como en el Real Decreto-Ley de 4 de noviembre de 1925. Y además las que correspondan al resto de Comunidades Autónomas de régimen común.

Lo anterior, en cuanto a las haciendas locales, entra en relación con lo dispuesto en el artículo 45 de la LORAFNA, que establece que la actividad

⁴⁷¹ DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, «Autonomía local y competencias de Navarra en materia de Haciendas Locales: su plasmación en la Ley Foral 2/1995», en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 19, enero-junio, 1995, pp. 16-43, p. 20.

⁴⁷² LOPERENA ROTA, Demetrio, *Derecho histórico y régimen local de Navarra*, editorial Gobierno de Navarra, Pamplona, 1988, pp. 110 y ss.

⁴⁷³ DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, «Autonomía local y competencias de Navarra en materia de Haciendas Locales: su plasmación en la Ley Foral 2/1995», en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 19, enero-junio, 1995, pp. 16-43, p. 21.

⁴⁷⁴ ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, «Las Haciendas Locales de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y LARUMBE BIURRUN, Pedro, *La Administración Local de Navarra*, op. cit., pp. 605-609.

tributaria y financiera de Navarra se regulará por el sistema tradicional de Convenio Económico, en el cual se contienen algunas determinaciones sobre las haciendas locales.

En consecuencia, al igual que sucede en todo el régimen local privativo de Navarra, también en materia de haciendas locales Navarra ostenta competencias históricas, que se fundamentan en una doble vertiente: la que se deriva de los derechos históricos y la que encuentra un fundamento autonómico⁴⁷⁵, y que deben ejercerse conforme a la Disposición Adicional Primera de la Constitución, a la LORAFNA y al Convenio Económico.

En cuanto a este último, la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, del Convenio Económico de Navarra, hace referencia a las Haciendas Locales en sus artículos 48, 49 y 50⁴⁷⁶.

De esta manera, el artículo 48 reitera la competencia histórica de Navarra sobre la materia contenida en el artículo 46 de la LORAFNA.

Posteriormente, el artículo 49, determina, sin perjuicio de lo anterior, cuatro supuestos de tributación cuya exacción corresponde a las Haciendas Locales: los que graven bienes inmuebles, los que recaigan sobre el ejercicio de actividades económicas en el municipio, los que graven la titularidad de vehículos de tracción mecánica y los que recaigan sobre obras, instalaciones y construcciones sujetas a la correspondiente licencia. Todos estos hechos impositivos descritos por el Convenio se corresponden con aquellos tributos municipales obligatorios ya contemplados en la LFHL.

Finalmente, el artículo 50 del Convenio prevé la participación de las entidades locales de Navarra en los ingresos tributarios del Estado, respecto de la parte correspondiente a los tributos cuya exacción no corresponda a Navarra.

Respecto al desarrollo legislativo que han tenido en Navarra las Haciendas Locales, se debe hacer referencia a la LFAL, que les dedica sus artículos 259 a 274, dentro del Título VIII. Fundamentalmente establece el principio de suficiencia financiera y, asimismo, enumera de manera básica que los recursos de las Haciendas Locales de Navarra serán, por un lado los tributos propios, la participación en tributos de la Comunidad Foral de Navarra y del Estado, y los que se prevean por Ley Foral, en remisión a lo que posteriormente ha sido la

⁴⁷⁵ DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, «Las haciendas locales en el marco constitucional y del mejoramiento», en DE LA HUCHA CELADOR, Fernando y AMÁTRIAIN CÍA, Ignacio, *Manual de Derecho Financiero y Tributario de las Haciendas Locales de Navarra*, op. cit., p. 42

⁴⁷⁶ AMÁTRIAIN CÍA, Ignacio, «Las Haciendas Locales de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María (Dir.), *Derecho Local de Navarra*, op. cit., pp. 447-454.

LFHL de 1995. Además, la LFAL reconoce a las entidades locales autonomía para establecer y exigir tributos, con nueva remisión a la actual LFHL⁴⁷⁷.

La LFHL es el instrumento legislativo por el que se regulan las haciendas locales de Navarra, y se establece el sistema de financiación local. Sistema que no ha conseguido eliminar la alta dependencia de las entidades locales de Navarra respecto de la administración foral, debido al alto grado de dependencia de las administraciones locales con respecto de los recursos financieros de la Comunidad Foral, concretados, como se ha expuesto, fundamentalmente, en el Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de la Comunidad Foral de Navarra, en el Plan de Inversiones Locales, así como en las diferentes subvenciones que se articulan desde la Administración Foral.

1.3.2. Rasgos básicos de la problemática del actual sistema de financiación local de Navarra

La problemática que presenta el sistema de financiación local de Navarra no difiere mucho de la que se da a nivel general en los municipios de régimen común del Estado.

En relación con la problemática que se da a nivel general en el conjunto del Estado, UTRILLA DE LA HOZ ha identificado los siguientes problemas financieros: la falta de adecuación entre la financiación directa de los tributos locales y de las transferencias estatales con respecto a las competencias locales; la concentración de impuestos locales con un importante grado de rigidez, evolucionando las bases imponibles sin una relación directa con la actividad económica propia del municipio o con los usuarios de los servicios públicos; la falta de adecuación del sistema de transferencias estatales con las necesidades de financiación que plantea el ejercicio de las competencias locales; falta de mecanismos automáticos de ajuste financiero cuando se produce el desarrollo de nuevas competencias; y, por último, las significativas diferencias que se producen en cuanto a resultados financieros en el ejercicio de competencias similares en los territorios forales y en los territorios de régimen común⁴⁷⁸.

⁴⁷⁷ GOÑI SALDISE, Juan Ignacio, «Comentarios a los artículos 259, 260, 261, 262, y 263», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y SERRANO AZCONA Ángel (Dir.), *Comentarios a la Ley Foral de la Administración Local de Navarra*, *op. cit.*, pp. 705-717.

⁴⁷⁸ UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso, «Análisis del sistema de financiación local en España y propuestas de reforma», en SUÁREZ PANDIELLO, Javier, UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso y VILALTA FERRER, Maite, *Informe sobre financiación local. Balance y propuestas de reforma*, editorial Fundación Democracia y Gobierno Local, *op. cit.*, pp. 41-69, especialmente pp. 62-63.

Por su parte, SUÁREZ PANDIELLO sintetiza la principal problemática de la evolución del sistema de financiación local, contextualizado tras la reforma de la LRSAL, y resalta las siguientes cuestiones: en primer lugar la existencia de bases impositivas poco flexibles y a menudo impopulares; en segundo lugar que se trata de un sistema especialmente vulnerable a los grupos de presión, lo que ha generado la proliferación de bonificaciones y beneficios fiscales así como una infrutilización de tasas y precios públicos; y en tercer lugar, la sobreexplotación que han tenido, en términos relativos, tributos que se distribuyen de manera desigual en el tiempo y que dependen de la situación de concretos sectores de la economía, como es el caso del impuesto de construcciones, instalaciones y obras. Además, añade las desigualdades que el sistema de participación en los tributos del Estado genera entre las grandes ciudades y los pequeños municipios, y fundamentalmente la falta de:

«un modelo duradero de financiación que permita la sostenibilidad de los servicios y que, más allá de la suficiencia, tenga en cuenta aspectos relevantes como la especialización de los instrumentos y los juegos de incentivos, para lo cual debería diferenciarse entre aquellos instrumentos financieros puestos a disposición de los Gobiernos locales para ejercer su autonomía, y aquellos cuyo objetivo es garantizar la cobertura genérica de los servicios sobre la base de los principios de equidad vertical y horizontal»⁴⁷⁹.

En lo referente a Navarra, la primera de las características del sistema de financiación de las entidades locales es el alto grado de dependencia hacia la administración foral. Esta realidad se da también en los municipios de régimen común, donde, por un lado, encontramos una gran relevancia de las transferencias que se producen por parte de la Administración General del Estado, para garantizar el principio de suficiencia, y, por otro lado, el excesivo protagonismo que cobran las subvenciones finalistas de las Comunidades Autónomas, lo que hace que en muchas cuestiones las políticas locales realmente se diseñen desde la administración autonómica⁴⁸⁰.

En el caso navarro, esta situación ha sido descrita por DE LA HUCHA CELADOR en los siguientes términos:

«ciertamente –y frente a los que ocurre en otros países– las Haciendas Locales españolas (y también las navarras) han constituido el pariente pobre del sistema tributario considerado en su conjunto y se trata de unas entidades fundamen-

⁴⁷⁹ SUÁREZ PANDIELLO, Javier, «De crisis, perspectivas y Haciendas Locales», en *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 24, 2014, pp. 4-10.

⁴⁸⁰ SUÁREZ PANDIELLO, Javier (Coord.), BOSCH ROCA, Nuria, PEDRAJA CHAPARRO, Francisco, RUBIO GUERRERO, Juan José y UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso, *La financiación local en España: radiografía de presente y propuestas de futuro*, Salamanca: Federación Española de Municipios y Provincias, 2008, p. 45.

talmente subsidiadas, en cuanto la mayor parte de su financiación procede de fuentes externas. Ello no se debe sólo a la carencia de potestad legislativa de dichas entidades, sino a la falta de institucionalización de un sistema de financiación, algo que tampoco ha subsanado la Constitución de 1978. Por otro lado, las enormes diferencias de población y de otros parámetros entre los distintos municipios y concejos que integran la Comunidad Foral, así como la asunción de nuevas competencias (o la extensión cualitativa y cuantitativa de las ya reconocidas) han llevado a la existencia de enormes diferencias en cuanto a la situación financiera de las distintas entidades locales, cuestión que, por pertenecer al ámbito económico y no jurídico, no vamos a tratar»⁴⁸¹.

En Navarra esa dependencia se produce con respecto al Gobierno Foral, puesto que en torno al 50% del total de los ingresos municipales proviene de la administración foral, fundamentalmente a través del Plan de Inversiones Locales y el Fondo de Participación de las Entidades Locales de Navarra en los tributos de la Comunidad Foral de Navarra.

Según el Informe sobre el Sector Público Local del ejercicio 2012, elaborado por la Cámara de Comptos, un 47,45% de los ingresos de las entidades locales (municipios, concejos, mancomunidades y agrupaciones tradicionales), provienen de transferencias corrientes (36,88%) y de transferencias de capital (10,57%)⁴⁸². Esta cifra, en el caso de los ayuntamientos de mayor población de Navarra, se sitúa en el 55%⁴⁸³, en los ayuntamientos con población entre 500 y 2.000 habitantes asciende al 51%⁴⁸⁴, y en los municipios de menos de 500 habitantes los ingresos provenientes de transferencias alcanzan el 63% del presupuesto de ingresos⁴⁸⁵.

Un grado tan alto de dependencia en cuanto a los ingresos de los municipios con respecto a instancias superiores, incide directamente en la capacidad real de autonomía local de los municipios.

En primer lugar, porque los ayuntamientos no tienen capacidad para lograr por sí mismos ingresos propios suficientes para hacer frente a la gestión de sus competencias y para la prestación de servicios públicos.

⁴⁸¹ DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, «Las haciendas locales en el marco constitucional y del Amejoramiento», en DE LA HUCHA CELADOR, Fernando y AMÁTRIAIN CÍA, Ignacio, *Manual de Derecho Financiero y Tributario de las Haciendas Locales de Navarra*, op. cit., p. 28.

⁴⁸² CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA, *Informe sobre el Sector Público Local de Navarra*, 2012, Pamplona, 2013, p. 15.

⁴⁸³ CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA, *Evolución económico-financiera de los ayuntamientos de Navarra con mayor población (ejercicios 2003 a 2010)*, Pamplona, 2012, p. 15.

⁴⁸⁴ CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA, *Los municipios de Navarra con población comprendida entre 500 y 2.000 habitantes. Ejercicio de 2010*, Pamplona, 2012, p. 17.

⁴⁸⁵ CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA, *Los municipios de Navarra con población inferior a 500 habitantes. Ejercicio 2010*, Pamplona, 2012, p. 20.

Por otro lado porque, por las características tanto del Plan de Inversiones Locales como del Fondo de Participación establecen condicionamientos previos sobre el destino de los fondos objeto de esa participación municipal en los tributos de la Comunidad Foral, y así se ha ido creando una tendencia neopaternalista que se está ejerciendo desde la administración autonómica hacia los ayuntamientos.

En conclusión, la ineficacia del sistema de financiación local y la excesiva dependencia económica de los municipios navarros con respecto al Gobierno de Navarra tienen como consecuencia la ausencia real de autonomía municipal.

Todo lo anterior se encuentra en relación directa con la estructura de la planta del gobierno local. Es necesario reordenar la misma, para reforzar al municipio como entidad local básica, dotándolo de capacidad suficiente para poder gestionar mayores recursos para una mejor gestión de sus competencias y una mejor prestación de servicios públicos locales.

El sistema de financiación local de Navarra debe ser revisado en base a un doble prisma. Por un lado, construir a través del sistema de financiación local una garantía del ejercicio efectivo de la autonomía local, procurando la realización práctica del principio constitucional de la suficiencia financiera. Y por otro lado, garantizar también una gestión eficiente de las competencias municipales así como la prestación de servicios públicos en términos de igualdad y de equilibrio territorial.

La FEMP ha sostenido que es necesario elaborar un nuevo sistema de financiación que garantice el principio constitucional de suficiencia financiera, y que garantice que todos los ciudadanos tienen cubierto un nivel similar de servicios en todo el territorio. Esto conecta, además, con el principio de solidaridad, que exige que se garantice un nivel determinado de infraestructuras locales básicas, y un nivel adecuado de prestación de servicios locales, asegurando una financiación suficiente para ello⁴⁸⁶.

1.3.3. Principios que pueden orientar una futura reforma del sistema de financiación de las entidades locales de Navarra

A pesar del amplio reconocimiento del derecho de autonomía local tanto en la Constitución de 1978 como en la CEAL de 1985, y a pesar de que ese derecho lleva a aparejada una vertiente económica fundamental, en cuanto que principio de suficiencia financiera local, lo cierto es que, en la práctica, tanto la

⁴⁸⁶ FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, *9ª Asamblea General, Financiación de los Gobiernos Locales. Resoluciones sobre Haciendas Locales*, Madrid, 2011, p. 3.

autonomía local como la autonomía financiera de las entidades locales presenta importantes limitaciones en cuanto a su ejercicio efectivo.

La estructura de la planta local de Navarra, excesivamente afectada por las notas del minifundismo y de la atomización, influye directamente en el ejercicio de la autonomía local y por lo tanto afecta a la prestación de los servicios públicos de naturaleza local.

Pues bien, la excesiva dependencia económica de los municipios respecto a instancias administrativas superiores que ha generado el actual sistema de financiación local, supone un importante obstáculo para la materialización del principio de suficiencia financiera y por lo tanto incide negativamente en la autonomía efectiva de las entidades locales de Navarra.

De esta manera, siguiendo a IZU BELLOSO⁴⁸⁷, podemos afirmar que se ha creado un sistema que propicia una tendencia neopaternalista por parte del Gobierno de Navarra respecto de las entidades locales. Probablemente se trate de una reminiscencia derivada del régimen local que imponía el RAMN en 1928, respecto del cual LOPERENA ROTA señala la fuerte tutela de la Diputación Foral hacia los municipios⁴⁸⁸.

Parece ser que esa característica aún no ha remitido del todo, pese a que hoy en día y en lo que se refiere al régimen local de Navarra, tanto sus leyes reguladoras sectoriales como la LFAL y la LFHLN, y por supuesto, la propia Constitución y la LORAFNA, contienen los preceptivos reconocimientos del principio de autonomía local y de la suficiencia financiera de las entidades locales.

Por todo ello, para facilitar un verdadero ejercicio de ese presupuesto necesario para la autonomía local que es la autonomía financiera, junto con una profunda reordenación de la planta del gobierno local de Navarra, se hace necesario acometer una reforma del sistema de financiación de las entidades locales de Navarra que, en mi opinión, debería contemplar las siguientes directrices:

En primer lugar, es preciso fijar cuál ha de ser el objetivo principal que debe jugar como pilar fundamental de la reforma propuesta, y este no es otro que el establecimiento de un sistema de financiación local que, teniendo en cuenta las diferentes realidades municipales existentes en Navarra, procure una ver-

⁴⁸⁷ IZU BELLOSO, Miguel, «El mapa local de Navarra», en ALENZA GARCÍA, José Francisco RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, *Organización y procedimientos administrativos. Libro homenaje al profesor Francisco González Navarro*, Cizur Menor (Navarra): Gobierno de Navarra-Thomson Aranzadi, 2007, p. 9.

⁴⁸⁸ LOPERENA ROTA, Demetrio, *Derecho histórico y régimen local de Navarra: alcance institucional y competencial de la disposición adicional primera de la Constitución española*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1988, p. 138.

dadera autonomía financiera de las entidades locales, y, en este sentido, diseñe una estructura financiera en la cual los municipios no se vean condicionados en cuanto al destino de los ingresos provenientes de la Administración Foral.

En segundo lugar, es evidente que la reforma del sistema de financiación local y la reforma de la estructura del mapa local de Navarra son las dos caras de la misma moneda. Así, con carácter previo a la reforma del sistema de financiación local es preciso definir el nuevo mapa de entidades locales, que debe estar orientado al aseguramiento de la autonomía local, al reforzamiento del municipio como entidad local básica, a garantizar el cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, a garantizar el equilibrio territorial y la igualdad de oportunidad en la prestación de servicios públicos locales y a garantizar el cumplimiento de las obligaciones legales en materias como la contratación, la transparencia o la administración electrónica.

Por otro lado, la reforma del sistema de financiación ha de estar dirigida a garantizar que los servicios públicos municipales sean prestados en términos de igualdad y de equilibrio territorial en todas las zonas de Navarra. A este respecto, un paso previo ineludible es el de definir nítidamente cuales han de ser las facultades propias de los municipios. Igualmente, es necesario definir el nivel de servicios públicos a prestar por las entidades locales, todo ello unido a la nueva planta municipal que salga de la reforma de la planta del gobierno local. A partir de esa definición de competencias y servicios, se hace preciso determinar las necesidades de financiación de la prestación de los mismos.

Así, se trataría de adaptar, de manera vertical, la distribución agregada de recursos públicos, en base a una atribución real de las competencias que efectivamente son ejercidas por la administración local. Y con base en esto, y tras realizar una evaluación objetiva de las necesidades financieras del gobierno local, atribuir al mismo los recursos tributarios adecuados para la obtención de los recursos económicos suficientes para la prestación de los servicios y para la gestión de las competencias propias⁴⁸⁹.

Estos recursos tributarios propios, que han de ser el principal medio de financiación local, podrán ser complementados con el ejercicio del derecho que el artículo 142 de la Constitución reconoce a favor de las entidades locales a participar en los recursos tributarios del Estado y de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, la articulación legal de esa participación no puede crear un

⁴⁸⁹ UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso «Análisis del sistema de financiación local en España y propuestas de reforma», en SUÁREZ PANDIELLO, Javier, UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso y VILALTA FERRER, Maite, *Informe sobre financiación local. Balance y propuestas de reforma*, op. cit., p. 63.

sistema de dependencia económica respecto de la administración foral, pues el fundamento por el cual la Constitución reconoce ese derecho es precisamente el de garantizar la suficiencia financiera de las entidades locales en cuanto que presupuesto necesario para la autonomía local. Por lo tanto, se requiere una reforma de la regulación tanto del denominado Fondo de Participación como del Plan de Inversiones Locales que esté encaminada a disminuir las condiciones que desde el Gobierno de Navarra se impone a dichas transferencias.

En definitiva, la necesaria reforma del sistema de financiación de las entidades locales de Navarra debe efectuarse bajo el doble principio de asentar en el sistema de financiación local una garantía del ejercicio efectivo de la autonomía local, procurando la realización práctica del principio constitucional de la suficiencia financiera y debe garantizar también la adecuada gestión de las competencias municipales así como la prestación de servicios públicos en términos de igualdad y de equilibrio territorial.

2. FINES DE LA REFORMA DE LA PLANTA DEL GOBIERNO LOCAL DE NAVARRA

La reforma de la planta del gobierno local de Navarra supone uno de los tres pilares necesarios para la garantía efectiva del principio de autonomía local. Los otros dos pilares que constituyen presupuestos fundamentales para garantizar la autonomía de las entidades locales son la atribución de competencias y el sistema de financiación local, a los cuales se ha hecho referencia en el apartado anterior.

Todo ello debe ser analizado teniendo como antesala la competencia que a Navarra asiste, de acuerdo con sus derechos históricos, para establecer un régimen foral propio.

En este sentido, considero que es absolutamente necesario acometer una profunda reforma de la planta del gobierno local de Navarra, que tenga como principios y fines fundamentales los siguientes:

En primer lugar, garantizar el ejercicio efectivo del principio de autonomía local.

En segundo lugar, fortalecer al municipio como institución en tanto que entidad básica de la organización local.

En tercer lugar, garantizar el cumplimiento de los principios de la organización administrativa establecidos en el artículo 103 de la Constitución.

En cuarto lugar, lograr una prestación de servicios públicos locales eficaz, eficiente igualitaria y equilibrada en todos los municipios de Navarra, independientemente de su tipología o zona en la que se encuentren.

En quinto lugar, dotar a los municipios de la capacidad necesaria para el cumplimiento de los requerimientos legales en materias como la contratación pública, la transparencia o la administración electrónica, para lo cual es necesario un alto nivel de especialización y de medios materiales que hoy en día no se dan.

2.1. Garantizar el cumplimiento y ejercicio efectivo del principio de la autonomía local

La autonomía local es la piedra angular de la organización local en el Estado y por ende, también en Navarra, y es, además, principio fundamental de los sistemas de gobierno local en el ámbito europeo, a raíz de la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985.

La existencia en Navarra de 272 municipios, la mayoría de ellos de un tamaño ínfimo, sin un sistema de financiación que garantice de manera eficaz la suficiencia y autonomía financieras, que no cuentan con medios materiales, técnicos ni humanos suficientes, y sin la dimensión poblacional mínima necesaria para poder prestar los servicios propios de una entidad local, es una contradicción práctica con el principio de autonomía local, que lo relega al plano meramente teórico.

La reordenación del mapa local de Navarra ha de buscar la existencia de municipios realmente dotados de un autogobierno efectivo: que tengan la capacidad real de defender el ámbito de intereses que corresponde y atañe a los ciudadanos que los integran, que sean capaces de ejercer la potestad de *indirizzo* político, y que puedan prestar un nivel adecuado de servicios públicos locales, asumiendo el importante papel que les corresponde en el marco del Estado Social.

El Tribunal Constitucional ha definido el principio de la autonomía local, recogido en los artículos 137 y 140 de la Carta Magna, como el derecho de la colectividad local a participar, a través de sus órganos propios, en los asuntos que le atañen (STC 32/1981, de 13 de agosto, F.J. 4º). Así, en su ámbito subjetivo, la autonomía local constitucionalmente garantizada alcanza a municipios y provincias, y de esta manera, se configura como una garantía institucional, que asegura la existencia, necesaria, de las instituciones municipal y provincial.

Esa garantía institucional se produce respecto del núcleo esencial e indispensable de la institución, sin el cual su existencia carecería de sentido, y que se determina en función del concepto e imagen que de la institución del municipio tenga la sociedad en cada tiempo (STC 259/2001, de 26 de julio, F.J. 4º). Además, un presupuesto esencial del principio de la autonomía local es el principio de suficiencia financiera, reconocido en el artículo 142 de la Constitución.

Para poder garantizar el ejercicio efectivo del principio de la autonomía local, es necesario que concurran, al menos, cuatro presupuestos básicos: el primero de ellos, garantizar que la organización del municipio y la elección de sus órganos de gestión se produzca conforme al principio democrático; en segundo lugar, que el legislador determine un ámbito competencial propio que sea realmente reflejo del ámbito de intereses de la colectividad local, y le permita un marco de actuación suficientemente amplio; en tercer lugar, que exista un sistema de financiación de las entidades locales que garantice el principio de suficiencia financiera; y en cuarto lugar, que se configure una planta del gobierno local que comprenda municipios fuertes con las dimensiones necesarias y capacidad de gestión para poder ejercer un autogobierno efectivo.

Contar con unos ayuntamientos con capacidad para ejercer una verdadera autonomía local, permitiría la puesta en marcha de nuevos procesos de descentralización política del poder, acercando la toma de decisiones a la ciudadanía, y, viceversa, acercando a la ciudadanía a los procesos de toma de decisiones, lo cual es requisito necesario para lograr una mayor calidad del sistema democrático. En este sentido, reordenar la planta del gobierno local para lograr unos ayuntamientos realmente autónomos coadyuvaría al desarrollo del principio democrático.

Por tales razones, el primer objetivo que ha de buscar la necesaria reordenación de la planta del gobierno local de Navarra es el de lograr una estructura de entidades locales que realmente garantice el ejercicio efectivo del principio de la autonomía local por parte del municipio navarro.

2.2. Reforzar al municipio como entidad local básica y primaria de la organización local.

El municipio está reconocido como la entidad local básica, y cauce inmediato de participación ciudadana por la Constitución, la CEAL, la LRBRL o la propia LFAL.

Así, el municipio es una institución básica y necesaria, dentro de la organización territorial del Estado, y es, a la vez cauce primario e inmediato de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos propios y atinentes a la colectividad local. De esta manera, el municipio se configura como institución pública, autónoma, necesaria, esencial, representativa y democrática⁴⁹⁰.

⁴⁹⁰ RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «Las entidades locales de Navarra. Clases, territorio, población, elección y organización», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y ENÉRIZ OLACHEA, Francisco Javier (Dir.), *Derecho Local de Navarra*, op. cit., p. 116

El municipio constituye una entidad local de carácter territorial, que proporciona entidad jurídica a una colectividad local, que se asienta sobre un núcleo territorial de población, y del cual ejerce la administración y gestión de los intereses propios de dicha colectividad y sobre ese territorio⁴⁹¹.

La LFAL recoge ese mismo concepto de municipio y, así, en su artículo 6, lo define como la entidad local básica de la organización de la Comunidad Foral de Navarra, que constituye el cauce primario de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Para ello, la LFAL (art. 7), dota al municipio de personalidad jurídica y capacidad plena para ejercer las funciones que le corresponden, gestionar los servicios que asuma y representar los intereses propios de la colectividad local, todo ello con base en el principio de autonomía⁴⁹².

Por lo tanto, el municipio se configura como entidad local básica, por un lado, por ser la entidad primaria de la organización territorial y, por otro lado por constituir el cauce más inmediato de participación de los ciudadanos en las instituciones políticas. En este sentido, el ordenamiento jurídico sitúa al municipio en una posición trascendente como elemento básico y primario de la organización territorial. Poder responder debidamente a la posición institucional en la que la Constitución sitúa al municipio, requiere la configuración de una institución municipal fuerte, con la suficiente autonomía y con la suficiente capacidad de gestión para poder administrar de manera eficaz y eficiente la defensa de los intereses de la colectividad local a la que representa. Mantener un municipio que, por su debilidad dentro del sistema institucional territorial y por su escasa capacidad de gestión, es, en gran medida, dependiente de otras administraciones superiores y, fundamentalmente de la administración foral, no hace sino relegar al municipio de esa posición preponderante, básica, primaria y necesaria en la que el ordenamiento constitucional lo ha situado.

De hecho, la excesiva dependencia que los municipios tienen con respecto de la administración foral de Navarra, y la escasa capacidad económica y de gestión de los municipios más pequeños, han causado que, en la práctica, difícilmente puedan ejercer ese papel.

Unido a lo anterior, la LRSAL, a través de la disminución que realiza del ámbito competencial de los municipios, ha reducido la autonomía de los mismos en su esfera material al prever un elenco menor de materias sobre las que los municipios podrán ejercer sus competencias. Por otro lado, se crean, en la práctica, dos tipologías de municipios: los que tienen una población de más de

⁴⁹¹ MORELL OCAÑA, Luis, *El régimen local español*, Madrid: Civitas, 1988, p. 271.

⁴⁹² SARASÍBAR IRIARTE, Maite, «Población y territorio», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María (Dir.), *Derecho Local de Navarra*, op. cit., p. 130.

20.000 habitantes, que ejercen directamente sus competencias, y los que cuentan con una población inferior a los 20.000 habitantes, que se configuran como una suerte de municipios tutelados por las diputaciones provinciales, que asumirán buena parte de los servicios municipales, en el caso en que la gestión municipal sea evaluada negativamente por el Ministerio de Hacienda (en Navarra asume esta función el Gobierno Foral), en cuanto al coste de los servicios. Así, se produce un debilitamiento de la institución municipal, y fundamentalmente de los municipios de menos de 20.000 habitantes⁴⁹³, y se refuerza el papel de las diputaciones provinciales⁴⁹⁴.

La reforma operada por la LRSAL debilita al municipio en tanto que institución básica de la organización territorial de Estado, y reduce la autonomía de los municipios, fundamentalmente en su esfera material.

Al contrario, considero necesario reforzar el municipio como institución, en tanto que entidad local básica, dotándolo de las dimensiones adecuadas para adquirir la capacidad de gestión suficiente, que le capacite para asumir mayores cotas de autonomía local y, que, por lo tanto permita encomendar a los municipios una esfera más amplia y más representativa de los intereses propiamente locales.

En este sentido, planteo la reordenación de la planta del gobierno local de Navarra con el objetivo de resituarse al municipio en la posición central del sistema institucional local. Fortalecer al municipio como institución, para que goce de mayor autonomía, tenga la capacidad necesaria para obtener mayores recursos, pueda ejercer sus competencias de manera eficaz y eficiente, y responda de forma adecuada a las demandas y las necesidades de servicios públicos y a las necesidades actuales de la colectividad local.

2.3. Garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de la organización administrativa

La actual estructura de entidades locales no es adecuada para dar cumplimiento efectivo a los principios generales de toda organización administrativa, recogidos en el artículo 103 de la Constitución.

⁴⁹³ MORENO DE MOLINA, José Antonio, y VIDAL MONFERRER Rosa, «El régimen de los servicios mínimos locales tras la reforma efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel Jesús (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés estudios*, op. cit., pp. y 200 ss.

⁴⁹⁴ GARCÍA RUBIO, Fernando, «La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización», en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *La reforma de 2013 del régimen local español*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 284.

Es necesario racionalizar la planta de gobierno local para establecer una estructura local con la capacidad necesaria para dar respuesta y cumplir con los principios de eficacia y eficiencia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación así como el principio de legalidad.

En el mismo sentido, el nuevo artículo 135 de la Constitución introduce un mandato a todos los poderes públicos, que habrán de someterse al principio de estabilidad presupuestaria, y que afecta plenamente a las entidades locales. La LOEPSF, además, añade los principios de sostenibilidad financiera y la regla de gasto, principios constitucionales que afectan a las entidades locales, tal y como lo dispone el punto 1º del artículo 135 CE.

2.4. Buscar el equilibrio territorial, la igualdad de oportunidades y la mejor prestación de servicios públicos locales

Una de las consecuencias negativas que ha generado la actual realidad de un mapa local atomizado y plagado de pequeños municipios con escasa capacidad para la prestación de servicios públicos, es el desarrollo desigual de las diferentes zonas de Navarra.

El principio de igualdad de oportunidades debe ser una de las principales aspiraciones que debe buscar una eventual reforma de la estructura de entidades locales de Navarra.

Uno de los motivos fundamentales para la reordenación de las entidades locales es la de generar una estructura administrativa local que garantice que en todas las zonas de Navarra se presta un nivel suficiente y similar de servicios públicos locales, para así evitar la proliferación del desequilibrio territorial que hoy por hoy existe, en parte generado por una estructuración inadecuada de la administración local.

Por lo tanto, la reorganización de la planta del gobierno local en Navarra debe orientarse a garantizar la prestación de un nivel similar de servicios públicos locales en base a unos parámetros de calidad, en todas las zonas de Navarra, atajar el desequilibrio territorial y garantizar la igualdad de oportunidades.

2.5. Garantizar el cumplimiento de la legalidad en materias como la transparencia, contratación pública, y administración electrónica

La realidad de la llamada sociedad de la información, junto con la socialización de las nuevas tecnologías, ha conllevado la aparición de nuevas normas de rango legal que resultan no sólo de obligado cumplimiento para los ayuntamientos, sino requisitos necesarios para que las administraciones públi-

cas realicen su labor de manera eficaz, ágil, transparente y de pleno servicio al administrado, a la par que son necesarias para el fomento de la participación ciudadana.

Lo anterior entronca con el derecho a la buena administración y de acceso al documento, que ya fue recogido en el nonato Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (Artículo II-101), y que ha adquirido una nueva dimensión en cuanto a su carácter jurídico vinculante, en el momento de su adición a la Carta Europea de Derechos Fundamentales, a través de los artículos 41 y 42 de la misma. Desde la entrada en vigor, el 1 de diciembre de 2009, del Tratado de Lisboa, la naturaleza del derecho a una buena administración se ha elevado a derecho fundamental de la Unión Europea, que se ha desarrollado a través del Reglamento (CE) N° 1049/2001 de Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, así como en el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, de 18 de junio de 2009⁴⁹⁵, y todo ello derivado del Libro Blanco de la Gobernanza Europea del año 2001.

Sin embargo, la capacidad real y los recursos técnicos y humanos de los que disponen los ayuntamientos de menor tamaño, dificultan el cumplimiento de las exigencias normativas en cuestiones tan relevantes como las citadas.

La Cámara de Comptos de Navarra, en su informe sobre los ayuntamientos con población inferior a los 500 habitantes, tras plantear un cuestionario abierto a las entidades analizadas, resaltó que las exigencias normativas que afectan a las entidades locales de Navarra no tienen en consideración el tamaño ni los recursos de éstas, al tiempo que se ha producido un aumento de tareas y procedimientos demandados a las entidades locales por parte de otras administraciones⁴⁹⁶.

Asimismo, se resalta la escasez de apoyo externo para la implantación de las nuevas tecnologías, de cara a la gestión urbanística, protección ambiental o para el ahorro energético.

Advierte la ausencia de programas específicos de gestión municipal en este tipo de municipios.

⁴⁹⁵ Sobre el Derecho a la Buena Administración en el Tratado de Lisboa, *vid.* NIETO GARRIDO, Eva y MARTÍN DELGADO, Isaac, *Derecho Administrativo europeo en el Tratado de Lisboa*, Madrid: Marcial Pons, 2010. También GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto, «Art. 41: Derecho a una buena administración», en MANGAS MARTÍN, Araceli (Dir.), *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* Bilbao: Fundación BBVA, 2008 y PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de Buena Administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Madrid: Lex Nova, 2001.

⁴⁹⁶ CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA, *Los municipios de Navarra con población inferior a 500 habitantes. Ejercicio 2010, op. cit.*, pp. 11-18.

En cuanto al personal, llama la atención que la media de empleados por ayuntamiento es tan sólo de 2,33, de los cuales sólo el 56% tienen dedicación completa y el 44% restante es personal compartido con otras entidades locales. Esta situación alcanza especial gravedad en el caso de los puestos de secretario-interventor, dominados por la nota característica de la excesiva interinidad. Además, destaca la falta de formación y de especialización técnica de este puesto para atender las nuevas necesidades. A lo anterior se une que se trata de secretarios compartidos por varios ayuntamientos, por lo que su presencia en un mismo ayuntamiento no es permanente, y, en consecuencia, dificulta tanto la tramitación ordinaria de los asuntos así como la atención directa a una población que, dado su progresivo envejecimiento, requiere cada vez de mayor atención directa.

En los ayuntamientos con población comprendida entre los 500 y los 2.000 habitantes, si bien la situación mejora, sigue generando grandes dificultades de gestión. En este segundo caso, tal y como ha informado la Cámara de Comptos⁴⁹⁷, el 30% de los ayuntamientos refiere carencia de formación en sus empleados y falta de medios técnicos. Además, en materia de personal, estos ayuntamientos disponen de una media de 5,83 empleados por entidad, de los cuales, el 71% está trabajando a jornada completa, y el 29% restante es personal compartido con otras entidades. Destaca, nuevamente, la situación de interinidad de los secretarios, que es una característica común de estos municipios. En concreto, en el 43% de los municipios el secretario es compartido con otros ayuntamientos. Por otro lado, el 24% de los ayuntamientos con población entre 500 y 2.000 habitantes presentan dificultades en la gestión administrativa debido a los excesivos trámites administrativos, la falta, en ciertos casos, de procedimientos administrativos normalizados, y la carencia de la administración electrónica, unido a que el nivel de exigencia por parte de los ciudadanos es cada vez mayor.

En este sentido, la falta de personal y de medios formativos y técnicos adecuados, crean importantes dificultades de gestión a los ayuntamientos con población inferior a los 2.000 habitantes. Estas dificultades aumentan conforme disminuye el tamaño del municipio.

A raíz de lo anterior, las exigencias de cumplimiento de la legalidad son cada vez más complejas en cuestiones fundamentales que han ocupado un lugar cada vez más relevante en la gestión pública. Cuestiones como la contratación pública, la transparencia o la administración electrónica, que han adquirido cada vez mayor relevancia en una sociedad contemporánea donde se demanda mayor

⁴⁹⁷ CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA, *Los municipios de Navarra con población comprendida entre 500 y 2.000 habitantes*, op. cit., p. 14.

información, mayor transparencia y una gestión cada vez más eficaz y eficiente por parte de los poderes públicos. Los nuevos principios de transparencia y buen gobierno se han convertido en presupuestos necesarios para lograr una administración profesional y competente, que minimiza las posibilidades extractivas de las élites, y que mejora el cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia e imparcialidad⁴⁹⁸.

En cuanto a la transparencia, hay que hacer referencia a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno (LTBG), cuyas disposiciones son de aplicación en la administración local, y no tiene en cuenta el tamaño del municipio correspondiente ni las dificultades de gestión que pudiera derivarse del mismo. La Disposición Transitoria novena, sobre entrada en vigor de la Ley, marca un plazo de dos años para su plena aplicabilidad en las entidades locales y en la administración autonómica, que se cumplirán el 10 de diciembre de 2015. A partir de esa fecha, La LTBG establece la obligación de las administraciones locales de cumplir con los requerimientos que la misma plantea, que requieren un nivel alto de medios tecnológicos, así como personal suficiente y con la formación adecuada para hacerlo. Estos requerimientos son, entre otras cuestiones, la publicación mediante medios electrónicos, de la información de relevancia institucional, organizativa y de planificación, información de relevancia jurídica e información económica, presupuestaria y estadística⁴⁹⁹. Las disposiciones de la LTBG que tienen rango de ley básica (entre las que se encuentran las obligaciones que la Ley impone en materia de transparencia a las Entidades Locales), son de aplicación a las Entidades Locales de Navarra, que disponen del plazo establecido de 2 años desde la entrada en vigor de la LTBG, es decir, hasta el 10 de diciembre de 2015, para adaptarse a la misma.

Con anterioridad a la entrada en vigor de la LTBG, Navarra fijó su propio marco regulador en materia de transparencia a través de la Ley Foral 11/2012, de 28 de junio, reguladora de la Transparencia y del Gobierno Abierto (LFTGA)⁵⁰⁰.

⁴⁹⁸ JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, LIZCANO ÁLVAREZ, Jesús, VILLORIA MENDIETA, Manuel, *La Transparencia en los Gobiernos locales: una apuesta de futuro*, Fundación Democracia y Gobierno Local, publicación digital, 2012, p. 12. http://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/Transparencia_ponencias2.pdf.

⁴⁹⁹ Los artículos del 5 al 8 de la LTBG establecen la obligación de las administraciones públicas de hacer pública por medios electrónicos determinada información.

⁵⁰⁰ Sobre la LFTGA, *vid.* RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «La Ley Foral de Transparencia y Gobierno Abierto», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 14, 2013, pp. 299-342. Sobre la materia, aunque en la situación anterior a la aprobación de la LFTGA, RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «La transparencia y la participación pública en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra», en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 51, 2011, pp. 123-154.

La LFTGA establece una regulación integral en materia de transparencia y buen gobierno que deja a las entidades locales de Navarra al margen de la misma⁵⁰¹. No obstante, se contiene una Disposición Adicional Tercera, por la cual el legislador foral da un mandato al Gobierno de Navarra para que, en el plazo de un año, presente un proyecto de modificación de la LFAL, para incorporar a la actividad de las entidades locales los principios de transparencia y gobierno abierto. Sin embargo, no se ha cumplido tal previsión, a pesar de que la LFTGA lleva en vigor desde el 29 de diciembre de 2012, si bien, las entidades locales de Navarra no quedan al margen del cumplimiento de las obligaciones derivadas del principio de transparencia al afectarles la LTBG, en la medida en que sea legislación básica.

En cualquier caso, llama la atención la aparente falta de voluntad por parte del Parlamento de Navarra y del Gobierno de Navarra para incluir a las entidades locales en la Ley Foral y completar así la regulación de la transparencia en lo que atañe a las entidades locales. Hay que resaltar que esta exclusión de la administración local del cumplimiento de las obligaciones propias de todos los poderes públicos con el principio de transparencia se produce con anterioridad a la aprobación de la LTBG, y por lo tanto con anterioridad a conocerse que iba a existir una normativa específica que afectaría a las entidades locales. Por lo tanto, la exclusión de las entidades locales de Navarra de la Legislación Foral en materia de transparencia y gobierno abierto resulta, cuando menos, paradójica, y va en sentido contrario a las disposiciones contenidas en la LTBG y a las disposiciones europeas sobre el derecho a la buena administración y el derecho de acceso al documento, que afectan a todos los poderes públicos dentro del marco de la Unión Europea. La única explicación posible de que el legislador foral haya dejado a las entidades locales fuera de los requerimientos de la LFTGA se encuentra en la falta de capacidad de la mayoría de las entidades locales de Navarra para poder cumplir con las obligaciones que la Ley Foral impone a la administración foral.

Por otro lado, pueden citarse los nuevos requerimientos que la legislación en materia de contratación pública, de la Ley Foral 6/2006, de contratos públicos de Navarra (LFCPN)⁵⁰². La LFCPN, en los diferentes procesos de adjudicación, establece una serie de condiciones técnicas, de elaboración de informes previos, o constitución de mesas de contratación, entre otras, que requieren

⁵⁰¹ ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier (Coord.), BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis, SARASÍ-BAR MARCO, Carlos, *Comentarios a la Ley Foral de Transparencia y Gobierno Abierto*, Pamplona: Institución del Defensor del Pueblo de Navarra, 2013, pp. 37-38.

⁵⁰² ALLI ARANGUREN, Juan Cruz (Dir.), *Comentarios a la Ley Foral de Contratos Públicos*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2006.

tener personal que cuente con una alta cualificación técnica. Sin embargo, eso no se produce en los municipios navarros de menor población, y, fundamentalmente, en los que cuentan con menos de 500 habitantes. El procedimiento de adjudicación más común en los municipios de menos de 500 habitantes es el procedimiento negociado. Así, en el año 2.010, de un total de 243 contratos adjudicados, 207 lo fueron a través del procedimiento negociado. En cuanto a los municipios con población comprendida entre 500 y 2.000 habitantes, sucede que también es el procedimiento negociado el más común, aunque en menor proporción que en los municipios de menos de 500 habitantes. En el año 2.010, de un total de 2015 contratos adjudicados, 182 lo fueron a través del procedimiento negociado⁵⁰³.

Es importante resaltar las dificultades que los municipios de menor población encuentran para dar cumplimiento a las exigencias que se derivan de las nuevas formas de administración electrónica contenidas en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, su reglamento de desarrollo, el Real Decreto 1671/2009 y los Reales Decretos 3/2010 y 4/2010, y, en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la implantación de la Administración Electrónica en la Comunidad Foral de Navarra⁵⁰⁴.

El nuevo paradigma de la administración electrónica recoge el acceso de los ciudadanos al procedimiento administrativo por medios informáticos, para lo cual, entre otras cuestiones, define el nuevo concepto de sede electrónica, establece la forma de articular el procedimiento administrativo electrónico, regula la firma digital y los medios de identificación y autenticación digital y, en definitiva, pone los medios legales para garantizar el derecho al acceso de los ciudadanos a las diferentes administraciones públicas por medios telemáticos.

Evidentemente, esto requiere un determinado nivel de medios tecnológicos de los cuales carecen en gran medida muchos de los municipios de menor población. Como muestra de ello, basta reseñar que, en 2.010, el 44% de los

⁵⁰³ CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA, *Los municipios de Navarra con población inferior a 500 habitantes. Ejercicio 2010*, op. cit., p. 15, y CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA, *Los municipios de Navarra con población comprendida entre 500 y 2.000 habitantes. Ejercicio 2.010*, op. cit., p. 12.

⁵⁰⁴ ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier (Dirs.), *La administración electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Comentarios a la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2008. También ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, «La Ley Foral para la implantación de la administración electrónica en la administración de la Comunidad Foral de Navarra», en RODRÍGUEZ GARRAZA, Tomás (Coord.), *Estudios de la Administración desde la Administración. Libro homenaje a Ignacio Bandrés Urriza*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2010, pp. 227-256.

municipios de menos de 500 habitantes carecía de página web municipal. En el 56% restante, sus páginas web mayoritariamente no permitían descargar documentos administrativos ni realizar trámites. Esta cifra mejora en los municipios con población comprendida entre los 500 y los 2.000 habitantes, en los cuales, si bien el 94% cuenta con página web, únicamente el 50% de éstas permite realizar trámites y en un 59% permite descargar documentos administrativos⁵⁰⁵.

Todo ese elenco normativo exige, para su correcto cumplimiento, una serie de medios técnicos, materiales y humanos para la que la actual estructura de entidades locales existente en Navarra no tiene la capacidad suficiente. Por esa razón, la reestructuración de la planta del gobierno local en Navarra se justifica, también, por la necesidad de dar cumplimiento a las nuevas exigencias legales derivadas de los principios de transparencia, nueva contratación pública y administración electrónica, entre otras cuestiones.

3. LA RACIONALIZACIÓN DEL MAPA MUNICIPAL DE NAVARRA

3.1. La necesidad de reordenar el número de municipios para garantizar el ejercicio efectivo del principio de la autonomía local

Tal y como se ha analizado a lo largo del capítulo IV, la estructura local de Navarra está aquejada de una excesiva complejidad dada su atomización, a la vez que de un acusado inframunicipalismo.

Dichas características dificultan la aplicación efectiva del principio de autonomía local. Al mismo tiempo, inciden negativamente en el adecuado desarrollo de determinadas áreas de Navarra, en las cuales se da en mayor medida la existencia de un gran número de municipios de pequeño tamaño. En consecuencia, la prestación de servicios públicos municipales no es equitativa en las diferentes zonas de Navarra.

Todo lo anterior, unido a criterios de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, aconsejan acometer de una profunda reordenación de la estructura de las entidades locales de Navarra.

Dicha reordenación debe incidir, en primer lugar, en la racionalización del mapa municipal, de manera que se mitigue la existencia de municipios de exiguas dimensiones poblacionales, que, además de generar una ineficiencia en el uso de recursos públicos, dificulta la prestación a los ciudadanos que residen

⁵⁰⁵ *Los municipios de Navarra con población inferior a 500 habitantes. Ejercicio 2010, op. cit., p. 11.* y CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA, *Los municipios de Navarra con población comprendida entre 500 y 2.000 habitantes. Ejercicio 2.010, op. cit., p. 9.*

en ellos de un adecuado nivel de servicios municipales, o, al menos, de un nivel de prestación de servicios municipales similar al que se da en otras zonas donde prevalecen municipios de tamaño medio.

En este sentido, las acciones que se proponen han de tener en cuenta la realidad de Navarra, tanto desde el punto de vista geográfico, como desde el punto de vista demográfico. Asimismo, también han de considerar la estructura municipal y el sistema de entidades locales del que se parte. Es decir, y sirva lo siguiente meramente como ejemplo a modo ilustrativo: no sería viable proponer una estrategia de fusión de municipios por debajo de 30.000 habitantes en una Comunidad en la cual tan sólo dos municipios tienen una población superior a 30.000 habitantes.

En cualquier caso, teniendo en cuenta la realidad de la que partimos, actualmente, de los 272 municipios existentes en una Comunidad de apenas 642.000 habitantes, más de la mitad, 186, tienen menos de 1.000 habitantes. De los cuales, la inmensa mayoría, 149, tienen menos de 500 habitantes. Y únicamente 38 municipios tienen más de 3.000 habitantes.

En definitiva, Navarra presenta una estructura municipal necesitada de un proceso de reordenación que permita eliminar los supuestos más acuciantes de minifundismo municipal, tomando en consideración la realidad geográfica de Navarra y acabar con una situación de infra municipalismo que afecta al correcto desarrollo del principio de autonomía local.

La actual estructura existente dificulta el desarrollo efectivo de la autonomía local y no ha sido capaz de dar respuesta a las necesidades de determinadas zonas de Navarra en las cuales el minifundismo municipal se da en mayor medida, tal y como se ha analizado en el capítulo IV.

En este sentido, dicha reestructuración debe tener como objetivo asentar en Navarra una tipología de municipios con capacidad suficiente para poder asumir las competencias propias del ámbito local con garantías, y que, al mismo tiempo permita la adecuación de la estructura institucional a la realidad de relaciones sociales y económicas según se desarrollan sobre el territorio.

La necesaria reforma de la estructura de las entidades locales de Navarra no puede estar únicamente dirigida a conseguir un ahorro económico, ni a buscar una mayor eficiencia de las administraciones locales. El objetivo que debe buscar dicha reforma es precisamente garantizar que el municipio, en tanto que entidad local básica, sea un ente realmente dotado de autogobierno efectivo.

Es decir, se trata de garantizar el ejercicio real de la autonomía local, de manera que los municipios navarros tengan capacidad para asumir nuevas competencias, permitiendo un mayor grado de descentralización en favor de las administraciones locales.

Contar con municipios que gocen de la capacidad suficiente para poder realizar las funciones de *indirizzo* político que, en definitiva, entraña, al menos en parte, el ejercicio de principio de la autonomía local, es fundamental para poder desarrollar adecuadamente el principio de subsidiariedad que la CEAL reconoce en favor de éstos. Reforzar la institución del municipio constituye también un presupuesto necesario para dotar a la institución de mayores competencias.

La reforma de la planta de gobierno local ha de tener como uno de sus fines el de procurar una mejor vertebración territorial en Navarra, eliminando en gran medida los desequilibrios territoriales existentes y facilitando la igualdad de oportunidades a través de una adecuada prestación de servicios locales a aquellas zonas que, por su realidad geográfica e institucional, están, hoy por hoy, en una situación menos favorable.

Conseguir un tamaño adecuado del municipio no puede ser, por lo tanto, un fin en sí mismo, sino que supone un medio para conseguir una mejor vertebración territorial, de manera que las entidades locales puedan ser más autónomas, y ensanchar el principio democrático a través de una mayor descentralización, y conseguir que las entidades locales tengan mayor capacidad para la prestación de los servicios públicos necesarios para el equilibrio territorial y la igualdad de oportunidades⁵⁰⁶.

No se trata, únicamente, de hacer que las entidades locales de Navarra resulten económicamente viables y eficientes. La necesidad de reordenación del mapa local de Navarra se justifica, fundamentalmente, por la necesidad de conseguir unas entidades locales autónomas que sean capaces de promover el desarrollo económico, social y cultural de sus vecinos⁵⁰⁷.

Evidentemente, la consecución de estos objetivos requiere de una reordenación profunda del mapa local. No obstante, la intervención a realizar ha de tener presente en todo momento que la realidad institucional de Navarra, de honda base municipalista, se ha caracterizado y cohesionado tradicionalmente en una tipología de municipios rurales de pequeño tamaño, y que en el debate sobre el tamaño del municipio siempre está presente la dialéctica entre eficiencia y democracia. En este sentido, no puede pretenderse una reestructuración basada en la supresión drástica de la mayor parte de los municipios de Navarra, pero sí desarrollar una estrategia de fusión de los municipios navarros de menor tama-

⁵⁰⁶ LÓPEZ RAMÓN, Fernando, «Políticas ante la fragmentación del mapa municipal», en *REALA, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 313-314, mayo-diciembre de 2010, p. 99.

⁵⁰⁷ *Ibidem*, pp. 74-75.

ño, acompañándola de una racionalización del mapa de entes funcionales de carácter supramunicipal y de la necesaria redefinición del papel de los concejos.

A este respecto, y tal y como se ha señalado a lo largo del capítulo III, tanto la doctrina como organismos públicos de fiscalización han alertado insistentemente sobre la necesidad de reordenar la planta local de Navarra. Como recapitulación de todos ellos, y puesto que ya han sido referenciados en el mencionado capítulo, me permito reproducir la advertencia de la Cámara de Comptos de Navarra, en su Informe de Fiscalización de Sector Público Local, del año 2011⁵⁰⁸:

«sigue persistiendo el problema de la falta de reordenación de la estructura organizativa de la administración local de Navarra, que debe conciliar las actuales demandas de los ciudadanos con una gestión pública eficiente y eficaz en la prestación de servicios».

De esta manera, emitía la siguiente recomendación a los poderes públicos:

«Adoptar con carácter prioritario y urgente las medidas legislativas y administrativas precisas para racionalizar y reestructurar la administración local de Navarra, con el fin de que los entes locales puedan prestar los servicios con eficiencia, economía, eficacia y calidad, y cuenten con recursos humanos y financieros suficientes para tal 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, salvaguardando la voluntad y los intereses legítimos de los ciudadanos y ejerciendo un liderazgo político-institucional para su implementación».

3.2. Las posibles soluciones existentes: la cooperación intermunicipal y la fusión de municipios

Una vez se han analizado en el capítulo III las experiencias en materia de reorganización de las estructuras de entidades locales de diferentes Estados de la Unión Europea, puede concluirse que, básicamente, existen dos fórmulas para acometer una reordenación de estas características: la vía de la cooperación intermunicipal, y la vía de la fusión de municipios.

La cooperación intermunicipal es la fórmula que tradicionalmente han empleado los países cuyo sistema de administración local responde al modelo francés. Es decir, países como Francia, ante la dificultad para disminuir el número de municipios, han optado por la creación de entidades de colaboración intermunicipal, que tienen por objeto la prestación compartida de aquellos servi-

⁵⁰⁸ CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA, *Informe sobre el sector público local de Navarra. Año 2011*, Pamplona, noviembre de 2013.

cios públicos municipales que los municipios no alcanzan a prestar por sí solos debido a sus exiguas dimensiones.

Esta es, de hecho, la fórmula que actualmente está vigente en Navarra, a través de las mancomunidades. El modelo de intermunicipalidad que se ha desarrollado ampliamente en la Comunidad Foral, así como en otras partes del Estado, responde a las notas de la voluntariedad y la libertad de creación por parte de los municipios. De esta manera, ha proliferado un gran número de mancomunidades, hasta un total de 64, que, si bien contribuyen a la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal a través de la cooperación intermunicipal, han aportado una mayor complejidad al ya de por sí enmarañado mapa de entidades locales de Navarra.

Por otro lado, la segunda vía para hacer frente a las dificultades que surgen de la atomización del mapa municipal, es la desarrollada por los países con modelos de administración local propios del norte de Europa. En éstos se han producido profundas reorganizaciones de la estructura de entidades locales a través de las cuales se ha reducido el número de municipios mediante fusiones forzosas. Al aumentar el tamaño del municipio, aumenta correlativamente la capacidad para poder asumir una mayor carga competencial, y se favorece una gestión más eficiente de los servicios públicos.

3.3. La conveniencia de una estrategia de fusión frente al minifundismo municipal

La opción de la fusión de municipios ha sido objeto de una extensa polémica. La prueba de ello es que, a pesar de que tanto la LRBRL, como la LFAL, contienen fórmulas para fomentar las fusiones voluntarias⁵⁰⁹, estos incentivos apenas se han puesto en práctica. De hecho, desde el siglo XIX se han sucedido en España distintos intentos de reducir el número de municipios, que la falta de voluntad política por un lado, y las resistencias identitarias, por el otro, llevaron al fracaso.

El balance, en palabras de SANZ LARRUGA es, en cualquier caso, frustrante, debido al inmovilismo de la estructura del Gobierno Local que tiene su causa en buena parte en intereses identitarios y localistas, así como por la falta de voluntad de los Gobiernos centrales⁵¹⁰.

⁵⁰⁹ SARASÍBAR IRIARTE, Miren, «Población y territorio», en RAZQUIN LIZARRAGA, M. M. (Dir.), *Derecho Local de Navarra, op. cit.*, p. 129.

⁵¹⁰ LARRUGA SANZ, Francisco Javier, «Frustrante pasado, inoperante pasado e incierto futuro sobre las fusiones de municipios», en DÍAZ SÁNCHEZ, Juan José (Coord.), *La planta del gobierno local*, Barcelona: Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo- Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013, pp. 126 y 127.

No obstante lo anterior, dada la situación del mapa municipal de Navarra, es necesario poner en marcha una vía que tienda a la simplificación del mismo con el fin de mejorar y ampliar las condiciones de municipio como entidad local básica. LOPERENA ROTA opinó que:

«es evidente que el esquema institucional y administrativo de Navarra existente al punto de aprobarse la Constitución no sirve para un sistema democrático, participativo y con vigorosa vida municipal. No hacen falta grandes estudios para concluir que más de 700 entidades locales autónomas para una población de poco más de medio millón de habitantes es un despropósito de proporciones que rozan lo grotesco»⁵¹¹.

La vía de la fusión de municipios conlleva distintas consecuencias positivas en el sentido de mejora de la eficiencia y, además, se mejoran las condiciones para poder dotar al municipio de mayores cotas de autogobierno.⁵¹²

En primer lugar, la fusión supera los problemas de capacidad y eficiencia que genera la existencia de un elevado número de municipios de pequeñas dimensiones, lo que supone, a su vez, cierto ahorro en el gasto público como consecuencia de la racionalización administrativa. Desde el punto de vista económico la fusión puede tener incidencia sobre la reducción de los costes de administración, así como el aumento de la capacidad administrativa de los municipios. Además, disminuye su grado de dependencia de instancias superiores en lo que a financiación se refiere, aumentando su capacidad financiera. Por otro lado, se mejora la eficiencia y aumenta el control financiero⁵¹³.

En segundo lugar, potencia la autonomía local, ya que el redimensionamiento de los municipios, al aumentar su tamaño, mejora sus condiciones para asumir mayores responsabilidades y competencias. Esto favorece la creación de municipios de mayor fortaleza, ya que se incrementa su capacidad de gestión, y por lo tanto su capacidad para ejercer nuevas competencias.

La fusión, por un lado, acaba con municipios de dimensiones demasiado reducidas y escasa capacidad de gestión. Y correlativamente, al aumentar el tamaño del municipio, lo refuerza como entidad local, incrementando su capacidad

⁵¹¹ LOPERENA ROTA, Demetrio «El mapa municipal ante la reforma del régimen local de Navarra», en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 5, 1988, p. 114. No obstante, como ya se ha expresado anteriormente, el mismo autor matizó años más tarde su posición.

⁵¹² BAYONA ROCAMORA, Antony, «La planta municipal: análisis y propuestas para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado autonómico», en JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *et al.*, *Documento Técnico. Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012, p. 233.

⁵¹³ BOSCH, Nuria y SOLÉ SOLÉ, Albert, «Una valoración preliminar de la reforma de la Administración Local en España», en VON HÄGEN, Jürgen, *et al.*, *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal 2012*, Barcelona: IEB Cátedra Federalisme Fiscal, 2012, p. 86.

económica, su capacidad de gestión y, por lo tanto, fortaleciendo la figura del municipio, favoreciendo la asunción de nuevas competencias. En este sentido, la fusión contribuye al reforzamiento de la autonomía local de los municipios, puesto que aumenta el ámbito material de la misma, y a la vez consigue dotar a los municipios de mayores cotas autogobierno⁵¹⁴.

En línea con lo expuesto, RODRÍGUEZ GONZÁLEZ⁵¹⁵ analiza los posibles efectos de la fusión de municipios, diferenciando los distintos papeles que el municipio está llamado a desempeñar: municipio como ente prestador de servicios públicos, municipio como administración pública y municipio como institución política.

Así, desde el punto de vista de la función de ente prestador de servicios públicos, la fusión permite generar economías de escala, reduciendo costes en la prestación de servicios. Además, se refuerza la capacidad del municipio como promotor del desarrollo económico local, y se crean mejores condiciones para la atracción de nuevos negocios. Por otro lado, la posibilidad de generar sinergias positivas para prestar nuevos servicios, incrementar la capacidad técnica y administrativa, posibilitar el redimensionamiento de estructuras auxiliares, o el aumento de la capacidad de respuesta para hacer frente a las necesidades sociales y económicas del municipio.

Atendiendo al papel del municipio como ente administrativo, la fusión permitiría mejorar la especialización y profesionalización de los órganos administrativos y del personal municipal.

En tercer lugar, considerando al municipio como entidad política, la fusión incrementa la capacidad de influencia frente a otros niveles administrativos, posibilita la asunción de mayores responsabilidades, aumenta la autonomía respecto al funcionamiento de la institución, y, en definitiva, dota al municipio de mayor capacidad de autogobierno.

No obstante, existe una opinión doctrinal que cuestiona las consecuencias que se le atribuyen a la fusión de municipios⁵¹⁶. De esta manera, se contrapone

⁵¹⁴ BAYONA ROCAMORA, Antony, «La planta municipal: análisis y propuestas para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado autonómico», en JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *et al.*, *Documento Técnico. Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, *op. cit.*, p. 234.

⁵¹⁵ RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Román, *Territorio y gobierno local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*, Cizur Menor (Navarra): Civitas-Thomson, 2005, pp. 136-139.

⁵¹⁶ SANTIAGO IGLESIAS, Diana, «La reforma del mapa local español a debate: la fusión de Municipios», en *Istituzioni del Federalismo. Rivista d'Studi Giuridici e politici*, quaterni 1/2012 Rimili (Italia), 2012, p. 176. http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Supplemento1_12/Intero.pdf.

al pretendido ahorro en el gasto público de las fusiones de municipios que no existen estudios económicos que acrediten tal cuestión ni que cuantifiquen dicho ahorro.

Además, puesto que la supresión afectaría a los municipios más pequeños, debe tenerse en cuenta que éstos son los menos endeudados, y que, además, la inmensa mayoría de sus cargos electos no cobran gratificaciones económicas por el ejercicio de su cargo.

Finalmente, se hace alusión a que la fusión de municipios no consigue solucionar el problema de la dispersión poblacional.

En la misma dirección, ALMEIDA CERREDA⁵¹⁷ cuestiona los fundamentos sobre los que se basa la fusión de municipios, y propone actuaciones menos drásticas que permitan paliar la problemática de los pequeños municipios. Así, y entre otros elementos, frente al teórico exceso de costes estructurales plantea limitar la plantilla, eliminar el personal eventual y acudir con mayor frecuencia a instrumentos de cooperación interadministrativa. En cuanto a la ineficacia de los pequeños municipios, asevera que se debe adecuar el nivel competencial a la capacidad del pequeño municipio. En lo referente a la eficiencia propone fórmulas de cooperación dónde los estudios económicos lo recomienden, así como un cambio a medio-largo plazo en el patrón de crecimiento urbano.

VELASCO CABALLERO critica la visión excesivamente economicista de la que está impregnado el debate sobre la reforma de la planta local⁵¹⁸. Y resalta que las decisiones no pueden basarse en simples análisis de costes. Así, hace mención a los principios constitucionales de eficacia y eficiencia de las Administraciones públicas, el principio democrático, y el principio de centralidad del municipio en el entramado de la planta local. Defiende la necesidad de ponderar las afecciones que pudiera acarrear para dichos principios una estrategia de fusión de municipios. En este sentido, sólo se justificaría la reducción del número de municipios si los principios constitucionales perjudicados lo fueran moderadamente, y los beneficiados lo fueran notablemente⁵¹⁹.

⁵¹⁷ ALMEIDA CERREDA, Marcos, «Reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la administración local», en DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José, *La Planta del Gobierno Local*, op. cit., pp. 79-93. En la misma dirección CARBONELL PORRAS, Eloísa, «La planta local: análisis general y perspectivas de reforma», en DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José, *La Planta del Gobierno Local*, op. cit., pp. 39-45.

⁵¹⁸ VELASCO CABALLERO, Francisco, «La planta local de España: Criterios para la toma de decisiones», en GIMENO FELIÚ, José María (Coord.), *La organización local. Nuevos modelos*, op. cit., 2011, pp. 118 y ss.

⁵¹⁹ VELASCO CABALLERO, Francisco, «Sobre la supresión de municipios», en *Boletín del IDL-UAM*, núm. 41, enero-febrero 2012, pp. 1 y 2. http://www.idluam.org/images/files/boletines/boletin_41def.htm (Última consulta: 28/06/2014).

FONT I LLOVET y GALÁN GALÁN⁵²⁰ reconocen que la fusión de municipios puede ser una alternativa más que razonable, pero abogan por acometerla con la debida prudencia, incluso sin descartar otras líneas de actuación, como una atribución competencial asimétrica, que se ajuste a la capacidad de gestión real de los municipios. También apuntan hacia procesos de cooperación voluntaria y a fórmulas asociativas.

REBOLLO PUIG pone en duda la idoneidad de una estrategia integral de fusiones de municipios para solucionar los problemas del minifundismo municipal, y aboga por huir del uniformismo y adaptar el régimen local a las necesidades y realidad de los pequeños municipios⁵²¹.

Las anteriores opiniones quedan sintetizadas por FONT I LLOVET⁵²², al cuestionar que una estrategia de fusión generalizada de ayuntamientos al estilo de las emprendidas en otros Estados europeos, pueda resultar exitosa en España. Alude para ello a las distintas condiciones demográficas, así como a la falta de comprobación de la mejora en la eficiencia que las fusiones pudieran lograr, y sí se han constatado consecuencias negativas en lo referido a la pérdida de representatividad democrática y de articulación social.

Como se ve, el debate sobre la fusión de municipios es amplio y complejo, no obstante, en el caso de Navarra, se hace necesario dar respuesta a una situación en la que, para una población de en torno a 640.000 habitantes, existen 272 municipios, la mayoría de ellos con población inferior a los 2.000 habitantes, lo cual representa una realidad que acarrea no pocos problemas.

En el caso de los municipios de Navarra de menos de 500 habitantes, se trata de un subsector que engloba, según datos de 2010, a 150 municipios, es decir, el 55% de los municipios navarros, en los cuales reside el 4,41% de los habitantes de la Comunidad Foral. De estos, el 71% tiene menos de 250 habitantes. Geográficamente se distribuyen fundamentalmente en Tierra Estella (36,67%), y en la zona del Noroeste-Pirineos (32,67%).

La problemática de estos municipios es extensa. Parte de la misma queda reflejada en las conclusiones que la Cámara de Comptos obtuvo en el precitado informe en torno a los municipios de menos de 500 habitantes, sobre las respues-

⁵²⁰ FONT I LLOVET, Tomás, y GALÁN GALÁN, Alfredo, «Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?», en *Anuario del Gobierno Local 2011*, Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 16.

⁵²¹ REBOLLO PUIG, Manuel, «La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica-REALA*, núm. 308, septiembre- octubre, 2008, pp. 151-205.

⁵²² FONT I LLOVET, Tomás, «Conclusiones», en DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José, *La Planta del Gobierno Local*, op. cit., p. 155.

tas que los propios municipios dieron. A este respecto, destaca la dificultad para cumplir con exigencias normativas administrativas que no tienen en cuenta las características de estos municipios en cuanto a medios de personal y tamaño, las dificultades de gestión unidas al tamaño y a la atomización y distanciamiento de los núcleos de población, las carencias en cuanto a personal, dificultades de coordinación con los concejos en el ejercicio de las competencias, el envejecimiento de la población y el despoblamiento, aunque con aumento de vecinos los fines de semana y períodos vacacionales, una escasez de recursos propios para hacer frente a las obligaciones financieras propias de las inversiones del Plan de Inversiones Locales, la gran dependencia de las subvenciones corrientes, escasez de ingresos y baja presión fiscal. Es decir, una situación económica difícil para poder adoptar decisiones autónomamente⁵²³.

Como puede observarse, las consecuencias de la actual situación del mapa local de Navarra van más allá de una necesidad de generar ahorro en el

⁵²³ La Cámara de Comptos de Navarra, en su Informe sobre los municipios de Navarra con población inferior a 500 habitantes (ejercicio 2010), 2011, dice así: «*Las exigencias normativas que se le plantean a todas las EELL de Navarra sin considerar su tamaño y sus recursos humanos y materiales. Además, se observa un aumento considerable de nuevas tareas y procedimientos demandados por otras administraciones sin tener en cuenta la situación de estos ayuntamientos. La complejidad de la gestión que se observa en los ayuntamientos compuestos, ante la falta de coordinación en las competencias entre ayuntamiento y concejo, dispersión de la población, reparto de los ingresos y la ausencia de recursos humanos en los concejos. Cierta complicación en la gestión municipal por los servicios mancomunados prestados por diversas mancomunidades o asociaciones de municipios. Escasez de apoyo externo para la implantación de nuevas tecnologías -tanto en la propia organización municipal como en el vecindario-, para la gestión del urbanismo, para la protección medioambiental, para la introducción de medidas de política de ahorro energético. La falta de programas de gestión municipal uniformes y acordes a las necesidades de estos ayuntamientos. Interinidad de los puestos de secretario-interventor. Falta de formación y de especialización técnica del puesto del secretario para cubrir las nuevas necesidades del ayuntamiento. Reparto de la presencia del secretario entre las diversas entidades a las que presta servicio, lo que dificulta tanto la tramitación ordinaria de los asuntos como el trato directo con el vecindario y las relaciones con los representantes políticos. Además, al ser municipios pequeños y con población envejecida, la atención directa al público es esencial y requiere una fuerte dedicación. Despoblamiento y envejecimiento de la población, junto con el aumento de población que se observa, en determinados municipios, en fines de semana y en períodos vacacionales que demandan los servicios correspondientes. En sus presupuestos, alta dependencia de las subvenciones corrientes, escasez de ingresos y baja presión fiscal. En definitiva, precariedad económica de estos ayuntamientos para adoptar racionalmente sus decisiones de gasto. Escasez de recursos propios para financiar la parte correspondiente de las inversiones contenidas en el Plan de Inversiones Locales. Además, en el reparto del Plan prima especialmente el factor poblacional más que las necesidades reales de infraestructuras. Solicitud permanente de nuevos servicios tanto por los poderes políticos de la entidad como por su vecindario, sin tener en cuenta la disponibilidad de recursos financieros y de gestión. Implantación de nuevos servicios cuyos costes, a largo plazo, difícilmente pueden ser asumidos por estos ayuntamientos. Utilización de las enmiendas parlamentarias a los presupuestos de Navarra para la realización de obras en determinados municipios sin tener en cuenta las necesidades de los mismos y del resto» (pp. 16 y ss).*

gasto público local. La dificultad que presentan estas entidades evidencia que su escasa dimensión poblacional acarrea una falta de medios técnicos, humanos y económicos que tiene como consecuencia, por un lado, la incapacidad de gestión, los problemas derivados del escaso personal municipal, y la falta de capacidad económica suficiente para implantar servicios públicos. Y por otro lado la falta de capacidad política y económica para tomar decisiones de gasto autónomamente.

En conclusión, la escasa dimensión de los municipios más pequeños de Navarra es un verdadero lastre para el ejercicio efectivo del principio de la autonomía local. Las anteriores vicisitudes que acarrea estos municipios no son sino manifestaciones de hecho que constatan que los municipios pequeños no tienen una autonomía local efectiva. Bien es cierto que a los municipios de menor tamaño también les asisten los principios constitucionales de autonomía local, suficiencia financiera, eficacia y eficiencia administrativa, sostenibilidad financiera y el principio democrático. Principios, todos ellos, que constituyen los pilares de carga sobre los que se asienta el edificio administrativo y político de la administración local. Sin embargo, pese a la trascendencia jurídica de tales principios, si nos trasladamos a la realidad diaria de los pequeños municipios de Navarra, la efectividad y el ejercicio real de los mismos no es más que tinta impregnada sobre el fino papel del Boletín Oficial.

Un ayuntamiento que no tiene capacidad financiera suficiente para decidir por sí mismo el destino del gasto, o que carece de recursos económicos para hacer frente a las obligaciones de la parte correspondiente del Plan de Inversiones Locales, no puede considerarse un ente dotado de autonomía.

Un ayuntamiento cuyos medios materiales, tecnológicos y humanos son insuficientes y presenta dificultades para atender a las obligaciones administrativas de unas normas que, ciertamente, no tienen en cuenta las peculiaridades y necesidades especiales de los pequeños municipios, difícilmente podrá cumplir con el principio de eficacia administrativa.

Un ayuntamiento que no tiene capacidad suficiente para implantar servicios públicos en materia cultural, social, deportiva o de cualquier naturaleza, que permitan a sus habitantes tener un buen nivel de vida, y unas condiciones en términos de igualdad con el resto de zonas de la Comunidad Foral, difícilmente podrá considerarse que cumple adecuadamente con su papel de institución pública llamada a la cohesión del territorio y a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, o con su papel en cuanto que ente prestador de servicios.

En fin, un ayuntamiento cuyos servicios obligatorios mínimos los debe prestar a través de fórmulas asociativas, que tiene una excesiva dependencia financiera respecto de la administración autonómica, y no es capaz de implantar

y gestionar servicios, difícilmente puede defenderse que cumpla con el principio democrático. Ya que, si bien contará con su Corporación y su Alcalde, democráticamente elegidos, lo cierto es que la capacidad de dirección política y de incidencia de esos representantes en los asuntos que interesan a su propio municipio encuentra importantes límites en administraciones superiores.

Y es que el minifundismo y la atomización municipal no son exclusivamente un problema económico ni que genere un exceso de gasto público. Es un problema que, fundamentalmente, impide el desarrollo del principio de la autonomía local, y que, por lo tanto, lastra la posibilidad de dotar a los Gobiernos Locales de mayores cotas de autonomía, de mayores competencias, en definitiva de profundizar en la descentralización y en la aplicación efectiva del principio de subsidiariedad.

El inframunicipalismo es uno de los mayores problemas para el desarrollo y garantía de la autonomía local.

Por lo tanto, es clara la necesidad de acometer una reforma en profundidad de la planta del gobierno local de Navarra, que debe estar orientada a atajar el problema del minifundismo desde planteamientos diferentes a los que se han llevado a cabo hasta ahora.

En Navarra, la vía de la cooperación intermunicipal se ha implantado ampliamente a través de las mancomunidades de municipios. Esto ha permitido la prestación de algunos servicios mínimos sin necesidad de recurrir al Gobierno de Navarra, pero no ha servido para solucionar los problemas que el inframunicipalismo y la atomización del mapa local generan, ni mucho menos, para aumentar la autonomía local.

Ante esta situación, si bien comparto la posición de que un planteamiento de fusión integral al modo que se ha desarrollado en Grecia con el Plan *Kallikrates*⁵²⁴ resulta desproporcionado y sus efectos no están debidamente medidos ni comprobados, sí es necesario acometer una estrategia de fusión de los municipios más pequeños, que son los que suponen un verdadero problema para el desarrollo efectivo del principio de autonomía local.

⁵²⁴ El Plan adopta el nombre de uno de los arquitectos que trabajó en la construcción de la Acrópolis de Atenas. Originó numerosas protestas y manifestaciones, ya que el Plan planteaba que no existiera ni un solo municipio con población inferior a los 25.000 habitantes en las poblaciones del área metropolitana ateniense, ni inferior a los 10.000 habitantes en el resto del Estado, exceptuando determinadas zonas montañosas. Así, acomete la reducción del número de municipios a 325 mediante fusiones fundamentalmente forzosas y desaparecen las prefecturas, creándose, en su lugar, unidades periféricas administrativas. Pueden encontrarse los textos de la Ley básica del Programa o Plan Kallikrates y de su aplicación en la siguiente dirección web: <http://kallikratis.y pes.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=63&View=18>.

3.4. La incidencia del tamaño del municipio en la eficiencia en la prestación de servicios públicos locales. La situación de los municipios navarros

Desde que Platón dejara sentado que la comunidad política ideal debe estar compuesta como máximo por 5.040 ciudadanos libres⁵²⁵, la búsqueda de la dimensión poblacional ideal del municipio ha sido una constante. No en vano, el tamaño de un municipio es un elemento clave a la hora de la búsqueda de una mayor eficiencia en la gestión, así como de una mejor prestación y gestión de los servicios públicos locales⁵²⁶.

En este sentido, un informe del Consejo de Europa⁵²⁷ ha fijado umbrales mínimos de población de las entidades locales buscando la optimización de la calidad de los servicios públicos y que su prestación no resulte gravosa para las arcas públicas. Así, el Consejo de Europa entiende que a partir de 10.400 habitantes las finanzas municipales podrían estar saneadas. Por otro lado, fija la población de un municipio en 11.600 vecinos para que se pueda dar una correcta planificación urbana. Y, al mismo tiempo, entiende que, a partir de 8.200 residentes, podrían estar garantizados los servicios sociales⁵²⁸.

En cualquier caso, la fijación de un umbral óptimo de población es un elemento relativo, ya que la máxima eficiencia y optimización de la gestión y de la prestación de servicios no es una cuestión que dependa únicamente del volumen poblacional de la entidad, sino que responde, además, a otros parámetros como la situación geográfica, la disposición física del lugar, las comunicaciones o la orografía del terreno.

Por ello, si bien no es posible la fijación de una cifra mágica que establezca el tamaño poblacional ideal de un municipio, lo cierto es que está acreditado que la población afecta a la eficiencia en la gestión de las entidades locales.

⁵²⁵ PLATÓN, *Las Leyes*, libro V, en AZCÁRATE, Patricio, *Biblioteca Filosófica. Obras completas de Platón, puestas en lengua castellana por primera vez por D. Patricio de Azcárate, socio correspondiente de la Academia de Ciencias Morales y Políticas y de la Academia de la Historia*, Madrid: Medina y Navarro Editores, Madrid, 1872, Tomo 9, p. 242 <http://www.filosofia.org/cla/pla/img/azf09229.pdf>.

⁵²⁶ LAPUENTE GINÉ, Víctor, «Dos pesos de la Historia», en BOSCH, Nuria; SOLÉ-OLLÉ, Albert, CAMPUS ACUÑA, Concepción, *et al.*, *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas 2013*, Barcelona: Instituto de Estudios Fiscales- Institut d'Economia de Barcelona, 2013, p. 14.

⁵²⁷ CONSEJO DE EUROPA, *Local Government in critical times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future*, 2011.

⁵²⁸ También DE DIEGO GÓMEZ, Alejandro, «La fusión de ayuntamientos en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5, editorial La Ley, marzo de 2014, p. 546.

Así, BALLAGUER, PRIOR y VELA⁵²⁹, en un estudio en el cual se analiza la eficiencia de los municipios según diferentes tramos de población, con datos entre los años 1992 y 1995, concluyen que la ineficiencia que se genera por un consumo excesivo de recursos es mayor en las entidades de menor número de habitantes. De esta manera, la media de los niveles de eficiencia es superior en aquellas entidades de mayor población. No obstante lo anterior, el estudio precisa esta cuestión, y señala que dicha conclusión se alcanza si no se tienen en cuenta los problemas de escala y se realiza una comparación sólo entre entidades de dimensiones similares.

En este sentido, desde el punto de vista de la eficiencia técnica global, que tiene en cuenta el total de entidades, los municipios entre 5.000 y 20.000 habitantes son los que presentan mayores niveles de eficiencia.

En cuanto a la ineficiencia de escala, el análisis comentado señala que ésta aumenta a medida que se incrementa el número de habitantes de la entidad. Desde el punto de vista de la eficiencia de escala, el tamaño óptimo lo marcarían los municipios de menos de 5.000 habitantes, que muestran menor ineficiencia de escala. No obstante, el estudio matiza que los municipios de mayores dimensiones son los que están más cercanos a la frontera, ya que, aunque su tamaño no sea el óptimo, cuentan con mejores y mayores medios de personal, informáticos o técnicos, que les permiten estar muy cerca de su frontera en rendimientos variables.

Como conclusión, se afirma, en la línea de lo comentado, que en lo que se refiere al tamaño de la entidad, si bien la dimensión óptima corresponde a los municipios relativamente pequeños, los municipios de mayor población, a pesar de no tener un tamaño óptimo, tienen mayores y mejores recursos por los que están muy cerca de su frontera variable.

En lo que se refiere a Navarra, existen estudios que analizan la eficiencia de los municipios navarros en virtud del número de habitantes. La conclusión a la que llegan dichos estudios es clara: cuanto menor es el tamaño población de un municipio, mayor es el nivel de ineficiencia que presenta.

ARCELUS, AROCENA, CABASÉS y PASCUAL han analizado la eficiencia municipal en Navarra, y los efectos que sobre la misma ha surtido la mancomunación de servicios⁵³⁰.

⁵²⁹ BALAGUER COLL, María Teresa, PRIOR JIMÉNEZ, Diego y VELA BARGUES, José Manuel, «Eficiencia y calidad en la gestión de las administraciones locales», en *X Congreso de ASEPU-Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad*, Santiago de Compostela, 2002.

⁵³⁰ ARCELUS ULIBARRENA, Francisco Javier, AROCENA GARRO, Pablo, CABASÉS HITA, Fermín, PASCUAL ARZOZ, Pedro, «Eficiencia municipal en Navarra: efectos de la mancomunación de servicios (versión preliminar)», en *XIV Encuentro de Economía Pública, Santander, Febrero de 2007*.

En dicho estudio, además de exponer los efectos de la mancomunidad de servicios sobre la eficiencia de los municipios de Navarra, se estudia en qué medida inciden diversos factores socioeconómicos en la eficiencia de los municipios. Así, se utiliza una variable que combina el tamaño de la entidad, la situación geográfica, y la situación socioeconómica.

A este respecto, se crean tres *cluster* o agrupaciones de municipios en virtud de estos tres factores.

El *cluster* 1 agrupa municipios rurales depresivos. Estos se caracterizan por ser municipios de escasa población, lejos de los centros de atracción, cuentan con malas conexiones viarias, tienen un crecimiento vegetativo negativo con poblaciones envejecidas, disponen de una escasa mecanización agraria, así como de pocos suelos de cultivo, tienen poca superficie urbana, y escasas zonas dotacionales y de equipamientos. La mayor parte de los municipios navarros entran en este primer grupo, y se localizan fundamentalmente en la zona del Pirineo, zona de Sangüesa, Tierra Estella, Zona Media o muchos municipios de la Montaña. En total, 191 municipios pertenecen a este *cluster*.

El *cluster* 2 agrupa a los municipios agroindustriales que están cercanos al núcleo de atracción, aunque se encuentran alejados de Pamplona, y se sitúan dentro de una red viaria equidistante entre los otros dos grupos de municipios. Existe una densidad poblacional mayor, algo más joven que en el *cluster* anterior, y creciente. Presentan una mayor actividad en los sectores industrial y de servicios que en el caso de los municipios rurales depresivos. Su nivel de desempleo es similar al de la media regional. Desde el punto de vista agrícola, cuentan con una superficie elevada de cultivos de regadío. Esta tipología se da en 56 municipios que se encuentran en la Ribera Alta, al sur de la Ribera Tudelana, y en algunas zonas al norte de Pamplona, así como en algunos municipios de la Montaña Navarra.

Por su parte, el *cluster* 3 contiene municipios dotados y complejos, con una clara vocación urbana. Se trata de los municipios de mayor número de habitantes, que tienen unos indicadores demográficos positivos y en crecimiento. Cuentan con mayor número de trabajadores asalariados y una mayor proporción de actividad en los sectores secundario y terciario. Además, el nivel de equipamientos y dotaciones es muy superior al resto. Este *cluster* comprende 25 municipios, tales como Pamplona, Tudela, Barañáin, o Baztán, entre otros.

Analizada la eficiencia de los municipios en virtud de la población, y del agrupamiento en tres *cluster*, según indicadores socioeconómicos, demográficos y geográficos, el estudio concluye que cuanto mayor es el tamaño de un municipio, éste se comporta de un modo más eficiente.

Así, los municipios pertenecientes al *cluster* 1, son los menos eficientes. De esta manera, los mayores niveles de ineficiencia se dan en los municipios

más pequeños y con menor accesibilidad a los servicios y a los grandes núcleos de atracción⁵³¹.

Los mismos autores presentan un análisis más amplio y profundo, que parte de la misma división en los 3 *cluster* descritos anteriormente⁵³².

Así, concluyen que la eficiencia de un municipio está relacionada directamente con su tamaño. De esta manera, los ayuntamientos navarros de menos de 3.000 habitantes son tres veces más ineficientes que los que tienen una población superior a esa cifra.

Es en los municipios más pequeños donde se genera la mayor ineficiencia, de manera que son responsables de la mayor parte del exceso de costes, a pesar de ser los que menor peso representan en el coste total⁵³³.

Así, CABASÉS HITTA ha afirmado que:

«nuestros resultados indican con claridad que la ineficiencia es un problema especialmente grave en los municipios menores de 3000 habitantes. Aunque estos son responsables del 24% del coste corriente municipal total de Navarra, sus elevados niveles de ineficiencia respecto a los municipios mayores de 3000 habitantes, hacen que el volumen total de ahorro potencial de recursos que se podría lograr con un comportamiento eficiente sea similar en ambos casos»⁵³⁴.

En conclusión, en los municipios de menos de 3.000 habitantes, la ineficiencia es un problema grave. Especialmente preocupante es la concentración de pequeños municipios en las comarcas que presentan mayores datos de ineficiencia, según este estudio, como lo son Pirineos y la Navarra media oriental⁵³⁵.

⁵³¹ ARCELUS ULIBARRENA, Francisco Javier, AROCENA GARRO, Pablo, CABASÉS HITTA, Fermín, PASCUAL ARZOZ, Pedro, «Eficiencia municipal en Navarra: efectos de la mancomunación de servicios (versión preliminar)», en *XIV Encuentro de Economía Pública, Santander, Febrero de 2007*, op. cit., p. 17.

⁵³² ARCELUS ULIBARRENA, Francisco Javier, AROCENA GARRO, Pablo, CABASÉS HITTA, Fermín, PASCUAL ARZOZ, Pedro, *La estimación de la eficiencia económica de los municipios de Navarra y sus factores determinantes: implicaciones para la mejora de la gestión del sector local*, Pamplona: Gobierno de Navarra- Instituto Navarro de Administración Públicas, 2009.

⁵³³ *Ibidem*, pp. 114, 134 y 146.

⁵³⁴ CABASÉS HITTA, Fermín, *Ensayos sobre eficiencia, transferencias y endeudamiento municipal*, Tesis Doctoral inédita, leída el 18 de diciembre de 2009, en la Universidad Pública de Navarra, bajo la dirección de PASCUAL ARZOZ, Pedro, p. 93

⁵³⁵ ARCELUS ULIBARRENA, Francisco Javier, AROCENA GARRO, Pablo, CABASÉS HITTA, Fermín, PASCUAL ARZOZ, Pedro, *La estimación de la eficiencia económica de los municipios de Navarra y sus factores determinantes: implicaciones para la mejora de la gestión del sector local*, op. cit., pp. 155 y 156.

Por lo tanto, es claro que el tamaño poblacional de un municipio incide de manera directa sobre la eficiencia en la gestión de los servicios públicos.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la existencia de multitud de municipios en determinadas zonas que mantienen una cierta unidad funcional, dificulta la toma de decisiones para la implantación de medidas y políticas estratégicas que faciliten la mejora de los servicios públicos y de la situación socioeconómica de la misma. Es el caso de la Valdorba, de la comarca de Sakana, de los valles de Roncal, Salazar y Aezkoa o de las Améscoas, entre otros.

Reajustar el tamaño de los municipios mediante la fusión de varios municipios en zonas deprimidas haría más sencilla la toma de decisiones estratégicas comunes.

Los pequeños municipios no tienen capacidad para adoptar sus propias decisiones de manera autónoma, puesto que su dependencia financiera hacia el Gobierno de Navarra es muy alta. Es decir, no pueden ejercer la autonomía local que la Carta Europea de la Autonomía Local, la Constitución de 1978, la Ley de Bases de Régimen Local y la Ley Foral de la Administración Local les reconocen.

Unido a lo anterior, el nivel de servicios públicos que pueden prestar es muy inferior al de los municipios más urbanos y de mayor tamaño, con lo que se genera una desigualdad en cuanto al acceso a los servicios públicos locales que va en detrimento de los habitantes de estos municipios de escasa población, al tiempo que genera mayor despoblamiento. Es decir, la existencia de pequeños municipios genera un problema desde la perspectiva del principio de igualdad de oportunidades.

Además, tal y como hemos visto, desde el punto de vista económico, presentan unos niveles de ineficiencia tres veces superior al de los municipios de mayor tamaño.

Todo lo anterior nos lleva a dibujar un panorama muy contrario al desarrollo del municipio como entidad local básica, y la posibilidad de incremento de la autonomía local. Así, en palabras de LEGUINA VILLA *«los municipios no han sido apenas otra cosa que puros apéndices marginales del poder central, últimos e insignificantes eslabones de la cadena del poder alumbrado por el moderantismo y el conservadurismo decimonónico, unidades terminales, en definitiva, de un poder central omnipotente y omnicompreensivo»*⁵³⁶.

También el Consejo de Estado, en su dictamen 567/2013, de 26 de junio sobre el Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administra-

⁵³⁶ LEGUINA VILLA, Jesús, «Gobierno municipal y Estado autonómico», en *Revista de Administración Pública*, núm. 102, 1983, p. 2187.

ción Local⁵³⁷ aseveró, al hilo de la posibilidad de articular un proceso de fusión de municipios:

«[...] la posibilidad de que el anteproyecto impulse un proceso de fusión de Municipios, medida esta que ha sido sugerida por diversas Comunidades Autónomas. En esta línea, se ha afirmado que no cabe considerar que este mecanismo sea contrario a la autonomía local, pues para que esta pueda existir como tal se hace imprescindible contar con una planta municipal bien estructurada en la que, respetando su diversidad, los Municipios se asienten sobre bases poblacionales y económicas sólidas, de manera que puedan atender con eficiencia a las necesidades vecinales y desempeñar su función como uno de los factores básicos de cohesión social».

Como consecuencia de todo lo anterior, es recomendable desarrollar en Navarra una estrategia de fusión de los municipios más pequeños, que tenga como objetivos principales la garantía del ejercicio efectivo del principio de la autonomía local, la mejora de la prestación de los servicios públicos locales y de la calidad de los mismos, la mejora de la red de equipamientos y dotaciones municipales, la garantía del principio de igualdad de oportunidades en todo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra y la mejora de la eficiencia en la gestión de los servicios públicos municipales.

3.5. El procedimiento para la alteración de términos municipales por fusión

3.5.1. La competencia para la regulación de la alteración de términos municipales

El artículo 148.1.2º de la Carta Magna prescribe que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de «alteraciones de términos municipales comprendidos en su territorio [...]». Se entiende que el ámbito autonómico es el más idóneo para establecer la regulación de la alteración de términos municipales comprendidos en su territorio, teniendo en cuenta, además, la enorme disparidad existente en las diferentes Comunidades Autónomas en cuanto a sus respectivos mapas municipales⁵³⁸.

⁵³⁷ CONSEJO DE ESTADO, Dictamen 567/2013, de 26 de junio.

⁵³⁸ EMBID IRUJO, Antonio, «Autonomía municipal y constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de la autonomía municipal», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 30, 1981, p. 466. En el mismo sentido, PEREIRA I SOLÉ, Albert, «El régimen local en la reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya», en *Anuario del Gobierno Local*, 2004, p. 201. También REBOLLO PUIG, Manuel, «La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 308, septiembre-diciembre, 2008, p. 156.

El Tribunal Constitucional, en sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, (f.j. octavo), realiza una interpretación que combina ambos preceptos constitucionales, y los pondera con los artículos 2, 137 y 140. Entiende el Tribunal Constitucional que, sin perjuicio de la competencia autonómica de artículo 148.1.2º, y del artículo 2, el Estado ostenta la competencia para establecer las bases a las que debe «sujetarse el ejercicio de las correspondientes competencias autonómicas», ya que es el Estado a quien se atribuye la «regulación básica de su propia estructura».

Así, el Estado ha fijado las bases de la regulación básica para la alteración de términos municipales, en tanto que las Comunidades Autónomas han desarrollado dicha legislación de bases, sin perjuicio del régimen común subsidiario para el caso de inexistencia de regulación autonómica.

No obstante, en el caso de Navarra, la alteración de términos municipales se encuentra entre las competencias históricas reintegradas a Navarra en materia de régimen local⁵³⁹.

Navarra ya ejerció la competencia en materia de alteración de términos municipales tras la instauración del municipio constitucional.

Ahora, la LFAL, ha incorporado y desarrollado legislativamente dicha competencia histórica, al regular el procedimiento para la alteración de términos municipales en la Sección 5ª de su Título I, en sus artículos 13 a 20.

3.5.2. La regulación estatal de la fusión de municipios

Las bases comunes para la fusión de términos municipales quedan reguladas a través de los artículos 13 y siguientes de la LRBRL. Además de ello, el Reglamento de Población y Demarcación Territorial (en adelante, RPDT) establece un procedimiento para la alteración de términos municipales que rige con carácter supletorio para el caso en que no exista regulación autonómica. En el caso que nos ocupa, pese a existir en Navarra un procedimiento específico para la alteración de términos municipales, regulado en la LFAL, el RDPT se aplica en algunas cuestiones no contempladas por la legislación foral.

El artículo 13.1 LRBRL establece una serie de requisitos formales, que deben ser necesariamente contemplados por la ley autonómica en materia de alteración de términos municipales.

⁵³⁹ SERRANO AZCONA, Ángel, «Artículo 13», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y SERRANO AZCONA, Ángel (Dirs.) *Comentarios a la Ley Foral de la Administración Local de Navarra*, op. cit., p. 70.

El primero de los requisitos se refiere a la prohibición taxativa que se establece de modificar los límites provinciales mediante la alteración de términos municipales. En este sentido, en artículo 141.1 de la Constitución reserva a una Ley Orgánica cualquier alteración de los términos provinciales.

Por otro lado, se requiere audiencia previa a los municipios interesados. Esta exigencia entronca directamente con el principio de autonomía local, y se incardina en la garantía que la CEAL prevé en cuanto a la «protección de los límites territoriales de las entidades locales», lo cual exige la previa consulta a los municipios afectados⁵⁴⁰.

Se requiere dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma correspondiente, si lo hubiere, así como la puesta en conocimiento a la Administración General del Estado⁵⁴¹.

Además, la LRSAL adiciona un nuevo requisito para llevar a efecto la alteración de términos municipales, como es el requerimiento de informe adicional de la administración que ejerza la tutela financiera de municipio.

Asimismo, la LRSAL exige que, para la creación de municipios, el municipio resultante sea financieramente sostenible, cuente con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales, no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados y cuente con una población mínima de 5.000 habitantes.

En cuanto a las distintas modalidades de alteración de términos municipales, la LRBRL prevé las cuatro siguientes: la incorporación de un municipio a otro, la fusión de dos o más municipios, la segregación de parte de un municipio para constituir uno nuevo, y la alteración simple de términos municipales para incorporar parte de un municipio al término municipal de otro colindante⁵⁴².

De estas cuatro modalidades, me centraré en la fusión de municipios, por ser el supuesto de alteración municipal que interesa al objeto de la presente investigación.

Con respecto a la fusión de municipios, además de los requerimientos de carácter general para toda alteración de términos municipales (prohibición de

⁵⁴⁰ REBOLLO PUIG, Manuel, «La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, op. cit., p. 157.

⁵⁴¹ Sobre la actuación del Consejo de Estado en la alteración de términos municipales, véase PALMA FERNÁNDEZ, José Luis, «El territorio de las administraciones locales. Alteración de términos municipales», en AROZAMENA SIERRA, Jerónimo (Coord.), *El Derecho Local en la doctrina del Consejo de Estado*, Madrid: Consejo de Estado-Boletín Oficial del Estado, 2002, pp. 261-292.

⁵⁴² PERDIGÓ I SOLA, Joan, *Manual del Alcalde. El municipio y su territorio*, Madrid: Banco de Crédito Local de España, 1987, pp. 24-65.

alterar los términos provinciales, audiencia de los municipios afectados, informe del Consejo de Estado o Consejo Consultivo autonómico y puesta en conocimiento a la Administración General del Estado), la LRBRL faculta al Estado, sin perjuicio de la competencia autonómica, a emprender medidas de fomento de la fusión de municipios, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales (art. 13.3).

Esta previsión para el fomento de las fusiones ha sido ampliada por la LRSAL⁵⁴³, con base en la STC 103/2013, de 25 de abril, que en su fundamento jurídico 5.b) confirma la constitucionalidad de la potestad del Estado para articular medidas de fomento de la fusión de municipios, y en el Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio.

De esta manera, la LRSAL⁵⁴⁴ introduce medidas para promocionar la fusión de municipios como la dispensa de prestar los servicios mínimos que le correspondan por razón del aumento poblacional, una mayor financiación *per capita*, o la prioridad en la asignación de planes de financiación, subvenciones y otros instrumentos de financiación en régimen de concurrencia, durante los primeros cinco años desde la fusión⁵⁴⁵.

La LRSAL, además, adiciona a la antigua redacción del artículo 13 de la LRBRL, una serie de previsiones sobre las consecuencias de la fusión de municipios. De esta manera, en su nueva redacción, la LRBRL establece que la fusión de municipios conllevará la integración de los elementos configuradores de los municipios fusionados, es decir, territorios, poblaciones y organizaciones, incluidos los medios económicos, materiales y personales. Al Pleno de cada una de las corporaciones municipales afectadas le corresponde aprobar las medidas de redimensionamiento necesarias.

También se prevé un régimen organizativo transitorio, durante el cual, se establece un órgano de gobierno constituido por la suma de los concejales de los municipios que hayan llevado a cabo la fusión.

Por otro lado, se articula la posibilidad de que alguno de los municipios fusionados funcione como una forma de organización desconcentrada, siempre y cuando esta posibilidad se hubiera acordado en el convenio de fusión.

⁵⁴³ RIVERO ORTEGA, Ricardo, «La reforma del régimen local en España: necesidad, alcance, orientación y contenidos básicos», en *Revista de Estudios Locales* núm. 162, 2013, pp. 17-19.

⁵⁴⁴ ALONSO MAS, María José, «El nuevo régimen de las fusiones de municipios», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel Jesús (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, op. cit., pp. 297-328.

⁵⁴⁵ LUCAS LUCAS, Carmen, «El problema de la Planta Local. Las entidades inframunicipales y supramunicipales», en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Coord.) et al., *La reforma de 2013 del régimen local español*, op. cit., p. 180.

En el caso de que uno de los municipios se encontrara en situación de déficit, está previsto que, por acuerdo de los fusionados, se puedan integrar en un fondo adscrito al nuevo municipio, sin personalidad jurídica y con contabilidad separada, las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que se consideren liquidables. Fondo que deberá ser liquidado en los cinco años siguientes a la fusión, por liquidador designado al efecto, y deberá ajustarse a las normas aprobadas por el Ministerio de Hacienda.

Finalmente, se contempla, como es obvio, que el nuevo municipio deberá aprobar un presupuesto propio.

El escaso número de fusiones de municipios que se han llevado a efecto desde la entrada en vigor de la LRBRL, es muestra de la falta de éxito de las medidas de fomento que la LRBRL preveía en su artículo 13. Aunque es pronto para evaluar la incidencia de las variables introducidas por la LRSAL en materia de fomento de fusiones, no parece aventurado aseverar que no es objetivamente previsible que las mismas vayan a surtir el efecto aparentemente buscado por el legislador.

3.5.3. La fusión de municipios en la LFAL

La LFAL sigue el modelo establecido por la LRBRL para la alteración de términos municipales, y recoge diversos preceptos del RPDT, elevándolos a rango de Ley Foral.

El artículo 13 de la LFAL parte de un criterio instrumental de las alteraciones de términos municipales, que parece marcado por un contexto de preocupación por la situación de atomización de la planta municipal navarra⁵⁴⁶. Así, establece los fines que debe seguir todo proceso de alteración de términos municipales en Navarra.

Entre éstos, la LFAL busca que las alteraciones de términos municipales estén dirigidas a la mejora de la prestación de los servicios públicos de competencia municipal, el incremento de la capacidad de gestión de las entidades locales que se vean afectadas, la adaptación de los términos municipales a las realidades físicas, demográficas, urbanísticas y culturales, así como a facilitar la participación ciudadana en los asuntos locales, junto con la garantía de la efectiva prestación de los servicios.

⁵⁴⁶ SERRANO AZCONA, Ángel, «Artículo 13», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y SERRANO AZCONA, Ángel (Dirs.) *Comentarios a la Ley Foral de la Administración Local de Navarra*, op. cit., p. 72.

Por otro lado, la LFAL ha optado por un modelo de administración local en el cual los entes locales tengan mayor capacidad de gestión. Y, en lo referente al municipio, se decanta por el principio de voluntariedad, al tiempo que se imponen medidas para tratar de evitar la proliferación de infra-municipios, como la exigencia de una población mínima de 1000 habitantes en el caso de municipios nuevos creados por segregación⁵⁴⁷.

A este respecto, se contempla una serie de medidas de fomento de la fusión de municipios, como lo son ayudas económicas y técnicas, la prioridad en la asignación de subvenciones corrientes y subvenciones de capital de carácter finalista y la preferencia para la inclusión de los municipios resultantes de una fusión en los planes para obras y servicios de interés local que desarrolle la Comunidad Foral de Navarra.

Con todo, la LFAL parece querer corregir por las vías de la voluntariedad y el fomento la realidad del minifundismo municipal. No obstante, casi un cuarto de siglo después de la aprobación de la Ley, el balance que debe hacerse a este respecto es que tales medidas no han conseguido mitigar la situación de atomización y minifundismo municipal de Navarra. Es más, a raíz de la aprobación de la LFAL, siete núcleos de población se acogieron a la posibilidad de segregarse de sus municipios matriz, al tener más de 1000 habitantes, para constituir nuevos municipios: Ansoáin, Beriáin, Berriozar, Irurtzun, Lekunberri, Orkoien y Zizur Mayor⁵⁴⁸. Por el contrario, no se ha producido ninguna fusión de municipios.

La fusión de municipios⁵⁴⁹, tal y como establece el artículo 15.1.a) de la LFAL, que es concordante con el artículo 5 del RPDT, supone la unión o la integración de dos o más municipios para constituir uno nuevo.

1) Requisitos para la fusión de municipios

La LFAL prevé, en su artículo 16, tres supuestos diferentes que deben darse para poder acudir a la fusión de municipios. No se trata de que deban

⁵⁴⁷ SARASÍBAR IRIARTE, Miren, «Población y Territorio», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, (Dir.), *Derecho Local de Navarra*, op. cit., p. 129.

⁵⁴⁸ IZU BELLOSO, Miguel, «El mapa local de Navarra», en ALENZA GARCÍA, F.J., RAZQUIN LIZARRAGA, M.M., y RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., *Organización y procedimientos administrativos. Libro homenaje al profesor Francisco González Navarro*, op. cit., pp. 437-438.

⁵⁴⁹ RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «Las entidades locales de Navarra. Clases, territorio, población, elección y organización», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y ENÉRIZ OLACHEA, Francisco Javier (Drs.), *Derecho Local de Navarra*, op. cit., pp. 125 y ss. También SARASÍBAR IRIARTE, Miren, «Población y territorio», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María (Dir.), *Derecho Local de Navarra*, op. cit., pp. 144 y ss. También, RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, «Artículo 16» y «Artículo 17», en RAZQUIN LIZARRAGA Martín María y SERRANO AZCONA Ángel (Drs.), *Comentarios a la Ley Foral de la Administración Local de Navarra*, op. cit., pp. 80 y ss.

concurrir los tres, sino que la acreditación de uno de ellos sería suficiente para poder instar la fusión de municipios. Debe señalarse que estas tres razones constituyen conceptos jurídicos indeterminados revisables por los Tribunales⁵⁵⁰. El hecho de constituir un concepto jurídico indeterminado, exige que su aplicación deba realizarse por parte de la Administración a través de una concreción razonada de los elementos de hecho que justifiquen, en este caso, la alteración de términos municipales por fusión. La indeterminación del concepto no excluye la concurrencia del hecho habilitante, según ha señalado el Tribunal Supremo en Sentencia de 10 de junio de 1999⁵⁵¹.

El primero de los motivos para la fusión se basa en la insuficiencia de medios de los municipios llamados a la fusión para poder hacer frente a los servicios mínimos obligatorios que les correspondieran.

El segundo de los supuestos que justifica la fusión es que, como consecuencia del desarrollo urbanístico, se produzca la confusión de los núcleos urbanos de dos municipios colindantes entre sí. En relación con este supuesto, la citada Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 1999, en su fundamento jurídico quinto, aclara que este supuesto de confusión de términos municipales debe darse de una manera notoria para poder ser justificativo de la fusión.

El tercero de los supuestos exige que concurren motivos notorios de necesidad o conveniencia económica o administrativa. Estos motivos deberán darse de manera clara y concluyente, tal y como ha dejado sentado tanto el Tribunal Supremo, en sentencia de 3 de noviembre de 2009⁵⁵², como el Tribunal Superior

⁵⁵⁰ RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, «Artículo 17», en RAZQUIN LIZARRAGA Martín María y SERRANO AZCONA, Ángel (Dirs.), *Comentarios a la Ley Foral de la Administración Local de Navarra, op. cit.*, p. 81.

⁵⁵¹ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, de 10 junio 1999, F. J. 6º «*La expresión «notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa» que el artículo 5 utiliza, constituye un concepto jurídico indeterminado, cuya aplicación al caso debe hacerla la Administración mediante una razonada concreción de los elementos de hecho, en virtud de los cuales la potestad puede ser ejercitada. La indeterminación del concepto no excluye la obligada concurrencia del presupuesto habilitante, ni permite que la Administración actúe sin que éste se produzca. En presencia de estos conceptos se ha de ser mucho más exigente en el requisito de motivación del acto administrativo, debiendo quedar clara cuál es la finalidad perseguida con él, y que la misma potencialmente puede lograrse mediante los mecanismos puestos en movimiento, sin necesidad de acudir a otros menos favorables. Este rigor debe acentuarse en el ejercicio de aquellas potestades que suponen restricción de derechos o intereses de personas o entidades en beneficio de otras».*

⁵⁵² Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 3 noviembre 2009, f.j. 3, «*En cualquier caso, los términos «notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa» identifican conceptos jurídicos indeterminados, los cuales deben ser integrados por la Administración competente en atención a las circunstancias que concurren en el caso concreto. Al respecto hay que tener a colación el fundamento de derecho 6º de la sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera y Sección Tercera) de 10 de junio de 1999 (RJ 1999, 4333) cuando dice: «La*

de Justicia de Navarra en su sentencia 295/2011, de 17 de junio⁵⁵³, así como la referida sentencia de Tribunal Supremo de 10 de junio de 1999⁵⁵⁴.

2) El procedimiento para la fusión de términos municipales en la LFAL

La LFAL no ofrece una regulación completa del procedimiento administrativo de fusión, teniendo que acudir a la aplicación supletoria del RPDT⁵⁵⁵.

expresión «notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa» que el artículo 5 utiliza, constituye un concepto jurídico indeterminado, cuya aplicación al caso debe hacerla la Administración mediante una razonada concreción de los elementos de hecho, en virtud de los cuales la potestad puede ser ejercitada. La indeterminación del concepto no excluye la obligada concurrencia del presupuesto habilitante, ni permite que la Administración actúe sin que éste se produzca. En presencia de estos conceptos se ha de ser mucho más exigente en el requisito de motivación del acto administrativo, debiendo quedar clara cuál es la finalidad perseguida con él, y que la misma potencialmente puede lograrse mediante los mecanismos puestos en movimiento, sin necesidad de acudir a otros menos favorables. Este rigor debe acentuarse en el ejercicio de aquellas potestades que suponen restricción de derechos o intereses de personas o entidades en beneficio de otras. En relación con la segregación de municipios, tendiendo precisamente a esta relación inversamente proporcional de beneficio y perjuicio entre los entes enfrentados, puede decirse, con la sentencia de esta Sala de 12 de diciembre de 1.989 (RJ 1989, 9403), que la actuación «no puede ser una cosa caprichosa o arbitraria, sino que tiene que hallarse plenamente justificada y reducirse a lo imprescindible, dentro de un lógico desenvolvimiento de las circunstancias, cuando tal segregación no es producto de un concierto de voluntades de los dos Ayuntamientos interesados». Pero es que, además, la idea de «conveniencia» no debe ser aislada de un contexto general y referirla sólo al municipio que va a experimentar el aumento de superficie, pues en ese caso lo normal es que siempre se produzca para él. La «conveniencia», por eso, ha de ser para el interés común y no responder a un criterio exclusivamente de expansión, cuando las finalidades que se persiguen pueden ser satisfechas en el propio territorio del municipio que pretende la anexión». Finalmente, no conviene olvidar que tanto el RDL 781/1986 como el RD 1690/1986 usan el calificativo «notorios», término indicativo de que (los motivos) deben ser evidentes y concluyentes, esto es, deberán revestir gran intensidad y serán perceptibles sin gran esfuerzo de análisis».

⁵⁵³ Tribunal Superior de Justicia de Navarra, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), núm. 295/2011, de 17 de junio.

⁵⁵⁴ Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 1999, *op. cit.*, «En relación con la segregación de municipios, atendiendo precisamente a esta relación inversamente proporcional de beneficio y perjuicio entre los entes enfrentados, puede decirse, con la Sentencia de esta Sala de 12 de diciembre de 1989 (RJ 1989\9403), que la actuación «no puede ser una cosa caprichosa o arbitraria, sino que tiene que hallarse plenamente justificada y reducirse a lo imprescindible, dentro de un lógico desenvolvimiento de las circunstancias, cuando tal segregación no es producto de un concierto de voluntades de los dos Ayuntamientos interesados». Pero es que, además, la idea de «conveniencia» no debe ser aislada de un contexto general y referirla sólo al municipio que va a experimentar el aumento de superficie, pues en ese caso lo normal es que siempre se produzca para él. La «conveniencia», por eso, ha de ser para el interés común y no responder a un criterio exclusivamente de expansión, cuando las finalidades que se persiguen pueden ser satisfechas en el propio territorio del municipio que pretende la anexión».

⁵⁵⁵ RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «Las entidades locales de Navarra. Clases, territorio, población, elección y organización», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y ENÉRIZ OLACHEA, Francisco Javier (Dirs.), *Derecho Local de Navarra*, *op. cit.*, p. 131.

De hecho, dos cuestiones que resultan fundamentales, como el plazo de duración del procedimiento, y el sentido del silencio administrativo en caso de resolución presunta, no se contemplan en la regulación de la LFAL, teniendo que acudir a la Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (LFACFNA) para resolver ambas cuestiones. La LFACFNA, en su Anexo I establece que el plazo máximo de duración de los expedientes de alteración de términos municipales será de 12 meses, y el Anexo II prevé que, en caso de falta de resolución en plazo, el silencio administrativo será negativo.

La LFAL prevé un procedimiento con tres fases: fase de iniciación, fase de instrucción y fase de resolución.

El artículo 17.1 de la Ley Foral 6/1990, establece que el procedimiento puede ser iniciado por tres vías:

- a) Por los vecinos, mediante petición que habrá de ser suscrita por la mayoría de integrantes del último censo electoral del municipio o municipios.
- b) Por el Ayuntamiento o Ayuntamientos interesados mediante acuerdo del pleno adoptado por mayoría absoluta.
- c) Por el Gobierno de Navarra.

En el caso de la iniciativa vecinal, el RPDT, en su artículo 11 exige la constitución de una comisión vecinal promotora, cuya función será preparar y presentar la documentación ante la administración competente. Además, deberán incorporar certificación del secretario del Ayuntamiento correspondiente, a través de la cual se acredite que los firmantes figuran como residentes en el padrón municipal⁵⁵⁶.

La LFAL no señala ante qué administración debe presentar la documentación y la iniciativa de fusión la comisión vecinal constituida al efecto. No obstante, el RPDT prevé, en su artículo 11 que lo haga ante el ayuntamiento o ayuntamientos afectados. En caso de que en el plazo de 2 meses no se hubiera dictado acuerdo municipal expreso, la Comisión vecinal promotora podrá elevar el expediente al órgano competente de la Comunidad Autónoma para que lo remita al Consejo Consultivo para su dictamen.

La iniciativa también puede partir del ayuntamiento o ayuntamientos afectados, mediante acuerdo de mayoría absoluta del Pleno de la Corporación.

⁵⁵⁶ El Consejo de Estado, en su Dictamen 1839/1996, de 13 de marzo de 1997, señala que se trata de un acto de legitimación colectiva, de interpretación flexible, pero exige que el núcleo de población tenga cierta entidad, medida en el contexto de cada proyecto de alteración de límites. Por otro lado, las Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 2001, Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2005 y la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2005 señalan que no existe por sí un derecho a la segregación, sino que es necesaria la acreditación de la concurrencia de motivos de hecho que la fundamenten, dando cumplimiento a los requisitos y procedimiento legalmente establecidos.

No obstante, debe matizarse que la Ley se refiere a estos efectos a los ayuntamientos interesados y no necesariamente a todos los que pudieran resultar afectados. Estos últimos, deberán, en todo caso, ser consultados, a través del trámite de audiencia correspondiente.

La tercera vía para la iniciación de procedimiento es la reservada al Gobierno Foral. La adopción de la iniciativa corresponde, en este caso, al órgano colegiado superior de la Administración Foral, a través del correspondiente acuerdo, no siendo suficiente que el mismo sea adoptado por el Consejero competente en materia de administración local.

En todo caso, una vez ejercida la iniciativa, ya sea esta vecinal, municipal o del Gobierno foral, la incoación del expediente corresponde al Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra.

En cuanto a la documentación que debe ser aportada, la misma se contempla en el artículo 14 del mismo RPDT, que exige la presentación de un plano de los términos municipales que vayan a ser alterados, en el cual se señalen los nuevos límites de los términos municipales; informe con motivación sucinta de las causas sobre las que fundamente la petición de alteración de términos municipales, y, finalmente, una memoria justificativa donde se acredite la no afectación a la solvencia económica de los municipios afectados ni a los servicios públicos locales.

Por otro lado, el RPDT prevé que se incorporen las estipulaciones jurídicas y económicas que se proponen, que deberán contener, en su caso, la forma de liquidar las deudas o crédito de cada municipio, las fórmulas de administración de sus bienes y otras que pudieran resultar necesarias respecto a obligaciones, derechos e intereses de los municipios afectados.

La segunda fase del procedimiento, que es la fase de instrucción, se regula en el artículo 17.2 de la LFAL y contempla los siguientes trámites:

a) Someter el expediente a información pública por un plazo mínimo de 2 meses, a través de anuncio en el Boletín Oficial de Navarra.

b) Dar trámite de audiencia a todos los ayuntamientos y, en caso de que los hubiere, a los concejos afectados, por el mismo plazo no inferior a dos meses contemplado en la fase de información pública. Este trámite debería canalizarse mediante informes, en virtud de lo dispuesto en el artículo 84 de la LRJ-PAC⁵⁵⁷. El informe desfavorable de las entidades locales afectadas no es óbice para que continúe la tramitación, ni determina la decisión final. En este caso, la decisión final debería asumirla la asamblea legislativa autonómica correspondiente, en nuestro caso, el Parlamento de Navarra, debido a que, en opinión del autor, la

⁵⁵⁷ Consejo de Estado, Dictamen 349/1991, de 14 de marzo.

garantía institucional de la autonomía local requiere que sea la ley el instrumento por el cual se modifique uno de los elementos constitutivos del municipio, en caso de informe desfavorable de las entidades afectadas⁵⁵⁸.

Debe apuntarse que esta fase de audiencia a los municipios afectados es un elemento fundamental en el procedimiento de alteración de términos municipales, pues se deriva del propio principio de la autonomía local, y constituye una forma de garantía de dicho principio. Debe tenerse en cuenta que se trata de la alteración de uno de los elementos constitutivos del municipio ante el cual las entidades afectadas deben, al menos, poder ser oídas. De hecho la CEAL contempla este requisito básico como una cláusula de protección de los límites territoriales de las entidades locales al señalar en su artículo 5 que «*para cualquier modificación de los límites territoriales locales, las colectividades locales afectadas deberán ser consultadas previamente, llegado el caso, por vía de referéndum allá donde la legislación lo permita*»⁵⁵⁹.

c) Requiere el correspondiente dictamen del Consejo de Navarra, así como dar conocimiento a la Administración General del Estado de manera simultánea a la petición de dicho dictamen. El dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo pero no es vinculante.

d) Informe de la Comisión de Delimitación Territorial. Este requisito se deriva del artículo 35.3. a) de la LFAL, en el cual se determinan las funciones de dicha Comisión que tiene por objeto el informe, estudio, consulta y propuesta en relación con las alteraciones de términos municipales⁵⁶⁰.

La carga de la prueba, si bien nada se dice en la regulación de la LFAL, corresponde a quien alegue la concurrencia de los requisitos legales para la al-

⁵⁵⁸ PERDIGÓ SOLA, Joan, *Manual del Alcalde. El municipio y su territorio*, editorial Banco de Crédito Local, *op. cit.*, p. 64. PERDIGÓ, establece como única excepción a este planteamiento el de la Comunidad Autónoma del País Vasco, debido a su régimen especial de Territorios Históricos. En este caso, correspondería a una Norma de las Juntas Generales de los Territorios Históricos resolver la cuestión, en virtud del artículo 7.a) 3 de la Ley Vasca de 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos.

⁵⁵⁹ En este sentido, SOSA WAGNER, Francisco, *Manual de Derecho Local*, Pamplona: Thomson Aranzadi, 2004, p. 79.

⁵⁶⁰ La Comisión de Delimitación Territorial queda regulada en el Decreto Foral 278/1990, de 18 de octubre, que contiene el Reglamento de organización y funcionamiento de la misma. Sobre la Comisión de Delimitación Territorial, HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Carlos, «Órganos de colaboración entre la Administración foral y la Local de Navarra: las Comisiones de Régimen Local y de Delimitación Territorial», en ALENZA GARCÍA, José Francisco, y RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, *Organización y Procedimientos Administrativos. Libro homenaje al Profesor Francisco González Navarra*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Aranzadi-Gobierno de Navarra, 2007, pp. 453-472.

teración de términos municipales. Así se ha pronunciado el Tribunal Supremo en sentencia de 3 de mayo de 2004 (f.j. 1º). En el caso de que hubiera habido un recurso, de acuerdo con la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 2001 (f.j. 3º), la carga de la prueba corresponderá al recurrente⁵⁶¹.

La última de las fases del procedimiento, la fase de resolución, corresponde al Gobierno de Navarra, en virtud de la competencia que le atribuye el artículo 17.3 LFAL.

En cuanto al objeto y contenido de la resolución, la misma debe pronunciarse sobre la alteración de términos municipales instada en el procedimiento, y deberá contener, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 LFAL, y, en concordancia con el artículo 89.1 de la LRJ-PAC todas las cuestiones planteadas, incluida la situación en que quedarían los concejos afectados.

La resolución habrá de motivar la concurrencia de los requisitos legales que den lugar a la alteración, así como el cumplimiento de los requisitos procedimentales y de la finalidad legal de la concreta alteración de términos que resuelva.

Debe resaltarse el carácter discrecional de la decisión final del Gobierno de Navarra, ahora bien, no exenta, como todo acto administrativo, de cumplir con el principio de interdicción de la arbitrariedad, por lo que la resolución deberá ser motivada.

El RDPT, en su artículo 15, exige que la resolución contenga el nombre del nuevo municipio, el núcleo donde se vaya a fijar la capitalidad del mismo, los nuevos límites de término municipal y la aprobación de las estipulaciones jurídicas y económicas pertinentes.

Debe apuntarse que no existe un criterio unánime respecto a la naturaleza jurídica del acto que resuelve el procedimiento de alteración de términos municipales. A pesar de que la LFAL y el RPDT utilizan el término «resolución», un sector doctrinal, en el que se encuentra MORELL OCAÑA, entiende que en realidad se trata de una disposición reglamentaria en los casos de supresión o de creación de municipios, pero tendría naturaleza de resolución si se tratara de casos de segregación o agregación⁵⁶². En similar sentido, RAZQUIN LIZARRAGA⁵⁶³ entiende que el acto que resuelve la alteración de términos municipales

⁵⁶¹ RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «Las entidades locales de Navarra. Clases, territorio, población y organización», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, *Derecho Local de Navarra*, op. cit., p. 136.

⁵⁶² MORELL OCAÑA, Luis, *El régimen local español*, Madrid: Civitas, 1988, pp. 287 y 388.

⁵⁶³ RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «Las entidades locales de Navarra. Clases, territorio, población y organización», en RAZQUIN LIZARRAGA, M.M., y ENÉRIZ OLAECHEA, F.J., *Derecho Local de Navarra*, op. cit., p. 138.

es un reglamento y, por lo tanto, en Navarra, debe resolverse mediante decreto foral. Esta opinión doctrinal está refrendada por el Tribunal Supremo en sentencia de 7 de junio de 2005 (f.j. 3º).

Por otro lado, en opinión de ESCUIN PALOP⁵⁶⁴ la decisión tiene naturaleza de acto administrativo, de acuerdo con la STS de 10 de junio de 1999 (f.j. 7º).

En particular, me inclino más por la primera de las dos vertientes, dado que, tal y como señala José Antonio RAZQUIN LIZARRAGA la alteración de términos municipales tiene eficacia general y carácter innovador, afecta a un elemento constitutivo de municipio, y los artículos 103.1 y 106 de la LFACFN prevén que para la creación de entidades jurídicas públicas en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, esta debe efectuarse a través de un decreto foral⁵⁶⁵.

3. 6. Una nueva estrategia para la fusión de municipios en Navarra

3.6.1. Objetivos de la fusión de municipios en Navarra

La fusión de municipios se plantea como un instrumento necesario para aumentar la capacidad de asumir un mayor grado de autonomía local de los municipios, mejorar su capacidad de gestión en tanto que entidades locales básicas, y favorecer la implantación de servicios públicos locales de calidad, así como la generación de políticas públicas eficaces para el fomento del desarrollo local desde un punto de vista económico y social.

En este sentido, fusionar municipios permitirá aumentar el tamaño poblacional de los mismos, disminuyendo en gran medida el minifundismo local que actualmente existe en Navarra y acrecentando las dimensiones de la entidad local básica.

Se trata de poner en marcha una actuación llamada a racionalizar la estructura municipal de Navarra, que permitirá dotar a los municipios navarros de una mayor capacidad de autogobierno y de una mayor incidencia en la puesta en marcha de políticas públicas para el desarrollo socioeconómico y la defensa de los intereses de las colectividades locales.

La nueva estrategia para la fusión de municipios en Navarra debe partir de los principios que se han fijado como inspiradores de la reordenación de

⁵⁶⁴ ESCUIN PALOP, Catalina, «La alteración de términos municipales», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal, op. cit.*, tomo II, pp. 1309-1310.

⁵⁶⁵ RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «Las entidades locales de Navarra. Clases, territorio, población y organización», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín Marçia, y ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, *Derecho Local de Navarra, op. cit.*, p. 138, nota al pie núm. 90.

la planta del Gobierno Local de Navarra, que son, por este orden, garantizar el ejercicio efectivo del principio de autonomía local, fortalecer al municipio como entidad básica de la organización territorial del Estado, garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de la organización administrativa, buscar el equilibrio territorial y la igualdad de oportunidad en la prestación de servicios públicos locales y garantizar el cumplimiento de la legalidad en las nuevas regulaciones de la buena administración como la transparencia, la contratación pública o la administración electrónica.

Para ello, la fusión de municipios es una de las medidas de reordenación de la estructura de entidades locales, junto con la necesaria reordenación de las entidades intermunicipales de cooperación (mancomunidades) y la redefinición del papel de los concejos.

En relación con la estrategia global para la reordenación de la planta del Gobierno Local de Navarra, he partido de dos ideas principales:

En primer lugar, la de tener en cuenta las diferentes tipologías de entidades locales ya existentes y consolidadas en Navarra. Y, en este sentido, mejorar su actual estructura, sin necesidad de crear nuevas figuras administrativas, ni otras fórmulas no ensayadas, al igual que sucediera en la LFAL de 1990 con la creación de los distritos administrativos, de los que no ha llegado a constituirse ni uno sólo. En este sentido, las diferentes experiencias que se han puesto en marcha en Navarra no han logrado solucionar la problemática de un mapa local atomizado y minifundista. Como ha sido el caso de las agrupaciones forzosas de servicios administrativos, o el citado caso de los distritos.

En segundo lugar, no crear nuevos niveles territoriales. Considero que la creación de un nuevo nivel de entidades territoriales, sin existir antecedentes inmediatos en Navarra, únicamente contribuiría a aportar una mayor complejidad a la ya de por sí complicada situación de la planta local de Navarra, además de todo lo conlleva la creación de un nuevo nivel de gobierno institucional. Al contrario, los elementos positivos que podría aportar una estrategia de comarcalización en Navarra pueden lograrse mediante una reorganización del actual mapa de mancomunidades.

En este sentido, y en cuanto a la fusión de municipios, la misma se plantea como alternativa a las diferentes acciones que se han intentado hasta ahora, que, a la vista está, no han obtenido el resultado esperado. Ante la falta de éxito de la estrategia de incentivos, la ineffectividad de la estrategia de creación de agrupaciones forzosas para compartir servicios administrativos, y ante la insuficiencia de la estrategia de cooperación intermunicipal que se ha realizado a través de las mancomunidades, la nueva estrategia para la reordenación del mapa municipal de Navarra debe contar con la fusión de municipios.

Fusión que ha de diseñarse teniendo en cuenta la realidad de Navarra desde el punto de vista de la tipología de municipios existente, así como desde el punto de vista de la realidad social, económica, cultural, geográfica, histórica, de conexiones, de servicios e infraestructuras existente en las diferentes zonas de Navarra.

Asimismo, la nueva estrategia para la fusión de municipios de Navarra ha de partir del principio de participación de los municipios y concejos afectados por la misma en su fase de elaboración. La participación de los municipios afectados es, además de un requerimiento obligado de la CEAL y, por lo tanto, ejercicio del principio de autonomía local, un presupuesto básico para que la estrategia de fusión pueda ser implantada con éxito.

3.6.2. Criterios generales para la fusión de municipios en Navarra

Antes de analizar de qué manera habrán de realizarse las fusiones y qué fases se prevén para su materialización, es necesario fijar unos criterios generales en relación con la población mínima para que un municipio sea fusionado, así como con la población mínima del nuevo municipio resultante.

1) La población mínima para llevar a cabo la fusión de municipios

El primer criterio que debe fijarse es la población mínima para que un municipio deba proceder a fusionarse con otros. A este respecto, entiendo que, no siendo posible la fijación de una cifra ideal que marque la mejores condiciones poblacionales posibles de un municipio, en el entorno de Navarra, es obligado acudir, por un lado, a las referencias ofrecidas por el legislador foral y ponderarlas con la realidad actual del mapa municipal navarro, así como con la tipología tradicional del municipio en Navarra.

En este sentido, la LFAL contiene diversas referencias a diferentes niveles de población. En primer lugar, el artículo 13.4 de la LFAL establece la cifra de 1.000 habitantes como límite poblacional para efectuar la creación de un nuevo municipio por segregación. En este sentido, el legislador foral opta porque ningún nuevo municipio que se cree a través de la segregación de un núcleo de población tenga una población menor a los 1.000 habitantes.

Por otro lado, el artículo 33 LFAL dispone que, para la creación de distritos, se requieren, al menos 5.000 habitantes.

Por su parte, la cifra de los 2.000 se establece en el artículo 225 de la LFAL como límite poblacional a la hora de fijar que en aquellos procedimientos de contratación en los que los únicos trámites exigibles sean la previa reserva de crédito, y la presentación de la correspondiente factura, la existencia de incom-

patibilidad en los cargos electivos locales determinará únicamente la concurrencia de una causa de abstención⁵⁶⁶.

Además, el artículo 243.2 de la LFAL pone en los 2.000 habitantes el umbral de población para que un municipio cuente con un puesto de secretario propio. Este precepto es de mayor relevancia que los anteriores, pues, dada la trascendencia que la LRBRL y la LFAL, además de otras disposiciones legales, atribuyen a los secretarios de las corporaciones locales, el mismo constituye una pieza clave en la organización municipal. Por lo tanto, lo deseable desde el punto de vista de la búsqueda de las mejores condiciones para el desarrollo y garantía del principio de la autonomía local, es que los municipios cuenten con unas dimensiones tales que, cuando menos, les permitan contar con un puesto propio de secretaría.

Finalmente, la LFAL establece el límite de los 3.000 habitantes como umbral para contar necesariamente con la figura de interventor municipal (artículo 244.2). Por otro lado, antes de la entrada en vigor de la LFHLN, la LFAL también fijaba el límite de los 3.000 habitantes para, en los municipios que no superen dicha cifra de población, acogerse a un tratamiento contable simplificado especial, así como para poder contar con un modelo simplificado de cuenta general. No obstante, estos dos últimos supuestos quedaron derogados por la mencionada LFHLN.

Por lo tanto, la LFAL establece, para distintos supuestos, los umbrales de población de 1.000 habitantes (creación de municipios por segregación), 2.000 habitantes (contar con secretario propio y régimen de incompatibilidades en determinados supuestos de contratación), 3.000 habitantes (puesto de interventor como figura necesaria) y 5.000 habitantes (creación de distritos).

En este sentido, no parece existir una cifra poblacional por la cual el legislador opte de manera prevalente, sino que se manejan diversos umbrales, en virtud del supuesto de que se trate. Esta idea se refuerza, si tenemos en cuenta que, a la hora de decantarse por una cifra poblacional concreta, el legislador foral, en el procedimiento parlamentario de elaboración de la LFAL, no se basó en criterios objetivos⁵⁶⁷.

⁵⁶⁶ Redacción introducida por la Ley Foral 4/2013, de 25 de febrero, por la que se modifica el Título VI de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.

⁵⁶⁷ A este respecto, es esclarecedora la intervención del entonces portavoz parlamentario del Grupo Socialista, Sr. Otano Cid, en la sesión de 5 de junio de 1990, de la Comisión de Administración Municipal del Parlamento de Navarra. En aquel momento, el Sr. Otano Cid reconoció que la fijación de la cifra de los 1.000 habitantes como umbral para la creación de nuevos municipios por segregación, no se debía a criterios objetivos, sino a la necesidad de establecer un límite poblacional por debajo del cual no pudiera constituirse una nueva entidad municipal. BERMEJO GARDE, Moisés, *PARLAMENTO DE NAVARRA, Ley Foral de la Administración Local de Navarra. Trabajos parlamentarios*, Pamplona: Parlamento de Navarra, 1990, p. 485.

Por lo tanto, las referencias inferidas de la LFAL no responden a criterios objetivables, sino que fueron dispuestas por el legislador navarro de manera discrecional. No obstante, deben ser tenidas en cuenta a la hora de fijar un umbral para la fusión de municipios.

Del mismo modo, es preciso observar cual es la realidad actual de las cifras poblacionales de los municipios de Navarra. Tal y como se ha analizado a lo largo del Capítulo IV, la cifra poblacional media que se da hoy en día en Navarra es de 2.367 habitantes por municipio. Así, de los 272 municipios navarros, sólo 56 superan esta cifra.

Cogiendo como referencia los umbrales de 5.000, 3.000, 2.000 y 1.000 habitantes, el resultado es el siguiente: 22 municipios tienen una población de más de 5.000 habitantes; por encima de los 3.000 habitantes existen 37 municipios en Navarra; 60 municipios cuentan con poblaciones superiores a los 2.000 habitantes; y, finalmente, 86 tienen más de 1.000 habitantes.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, y ante la imposibilidad empírica de fijar una cifra poblacional que indique el tamaño más idóneo del municipio, se hace preciso fijar un límite poblacional de cara al planteamiento de la fusión de municipios en Navarra.

En este sentido, he creído conveniente fijar la cifra de los 2.000 habitantes a tales efectos. De esta manera, entiendo que todos aquellos municipios navarros que no alcancen una población de 2.000 habitantes deberán ser incluidos en la estrategia de fusiones.

La cifra de los 2.000 habitantes se establece, puesto que, a la vista de la realidad del mapa municipal, permite una transformación lo suficientemente profunda de la planta municipal navarra, como para surtir los efectos deseados, pero, al mismo tiempo, no desdibuja el mapa local navarro de tal manera que devenga irreconocible.

Además, se trata del umbral de población que más se acerca a la media de habitantes por municipio de Navarra, que actualmente, y como ha quedado dicho, está en los 2.367 habitantes.

Finalmente, el umbral de los 2.000 habitantes es el que permite que un municipio deba contar con la figura esencial de un secretario propio. Ha de citarse, además, la coincidencia de criterio con LOPERENA ROTA que propuso la previsión de fusiones de municipios que no alcanzaran la cifra de población de los 2.000 habitantes⁵⁶⁸.

⁵⁶⁸ LOPERENA ROTA, Demetrio, «El mapa municipal ante la reforma del régimen local de Navarra», en *Revista Jurídica de Navarra*, op. cit., p. 118.

En conclusión, la primera propuesta que se realiza es la fusión de los municipios que no alcancen una población de derecho de, al menos, 2.000 habitantes. Esto tendría como consecuencia directa que 212 municipios navarros entrarían en el proceso de fusiones.

2) Población mínima del municipio resultante

El segundo criterio para la fusión es la población mínima que deba alcanzar el nuevo municipio. En este caso, entiendo que las fusiones deben realizarse creando nuevos municipios que alcancen una población mínima de 3.000 habitantes.

Además de las referencias legales observadas, respecto a que a partir de 3.000 habitantes la figura del interventor es obligatoria (artículo 244.2 LFAL), la cifra de los 3.000 habitantes es fundamental como umbral que marca una mayor eficiencia de los municipios. Así, y como ha quedado sentado anteriormente, los municipios navarros de menos de 3.000 habitantes son tres veces más ineficientes que los que superan esa población⁵⁶⁹.

En este sentido, fijar tal cifra como límite para la creación de nuevos municipios por fusión facilitará que los municipios que actualmente están catalogados dentro del *cluster* 1, por ser municipios rurales depresivos, pasen a encuadrarse en los *cluster* 2, que engloba municipios agroindustriales y 3, que comprende municipios de vocación urbana. La fusión de los municipios de menos de 2.000 habitantes para constituir nuevos municipios de, al menos, 3.000 habitantes, facilitaría el desarrollo económico y social de muchos de ellos, modificando sus condiciones socioeconómicas, en el sentido de lo determinado por el precitado estudio sobre la eficiencia de las entidades locales de Navarra⁵⁷⁰.

3) Municipios limítrofes entre sí y cercanos

Como tercer criterio, la fusión deberá realizarse entre municipios que sean limítrofes, formando un término municipal continuo.

Ahora bien, es necesario combinar el criterio poblacional con otros parámetros que garanticen una cierta agilidad y funcionalidad desde el punto de vista de la movilidad entre núcleos de población de un mismo municipio.

⁵⁶⁹ ARCELUS ULIBARRENA, Francisco Javier, AROCENA GARRO, Pablo, CABASÉS HITA, Fermín, PASCUAL ARZOZ, Pedro, «Eficiencia municipal en Navarra: efectos de la mancomunación de servicios (versión preliminar)», en *XIV Encuentro de Economía Pública, Santander, Febrero de 2007*, op. cit., p. 17.

⁵⁷⁰ *Ibidem*, p. 17.

Es fundamental, para procurar la funcionalidad de estos nuevos municipios que van a estar compuestos por varios núcleos de población, asegurar una movilidad que resulte cómoda y realista para procurar que los vecinos que residan en los diferentes núcleos de población de un mismo municipio, tengan un buen acceso a los servicios municipales que el mismo preste. Y evitar, de esta manera, el fenómeno de la despoblación de los núcleos más alejados, que acaban por aumentar los núcleos-cabecera, sucediendo una suerte de desequilibrio entre núcleos de población dentro de un mismo municipio⁵⁷¹.

A este respecto, siguiendo la propuesta de DE DIEGO GÓMEZ⁵⁷², planteo que los nuevos ayuntamientos se formen por los municipios que se encuentren en una isócrona de tiempo de un máximo de veinte minutos respecto del núcleo de población cabecera del nuevo municipio. De esta manera, se evita crear municipios que, si bien tendrían una cantidad de población mayor, la dispersión entre núcleos de población dificultaría la gestión y su funcionalidad. Además, se logra la suficiente cercanía entre núcleos de población de un mismo municipio, que facilite la movilidad de sus vecinos y el acceso a los servicios.

4) La especial situación de algunos municipios de zonas montañosas

En algunas zonas de Navarra no es posible cumplir con los criterios anteriores de contar con un mínimo de 3.000 habitantes en unas isócronas de tiempo de un máximo de veinte minutos por carretera. Esto es debido a la orografía del terreno, el estado de las comunicaciones y la situación de despoblamiento que se ha ido creando a lo largo de los años, que se produce en zonas fundamentalmente montañosas. Es el caso de los valles pirenaicos de Roncal, Salazar, Aezkoa, Erro o Esteribar. También de las Améscoas, en las faldas de la vertiente estellesa de la Sierra de Urbasa, o podría ser el caso de la Valdorba, en la Zona Media de Navarra, valle situado entre la Sierra de Alaiz, la Sierra de Gerinda, los Montes de la Valdorba, y la Sierra de Leoz.

En muchos de estos casos, las poblaciones que forman parte de estos valles montañosos están históricamente agrupadas en torno a entidades locales de

⁵⁷¹ Lo más adecuado para garantizar el equilibrio dentro de un municipio compuesto es que se diversifique, en la medida de lo posible, la ubicación de los diferentes servicios en los distintos núcleos de población que compongan ese municipio, para evitar que un núcleo concentre todos los servicios, y el resto carezca de los mismos. No obstante, esta es una cuestión de naturaleza política, cuya decisión competirá a las corporaciones locales de cada uno de esos nuevos municipios a crear, y, por lo tanto, queda al margen del objeto de la presente tesis.

⁵⁷² DE DIEGO GÓMEZ, Alejandro, «Hacia la fusión no traumática de ayuntamientos», *Tribuna Municipal, revista digital*, 2012, p. 14 http://www.tribunamunicipal.com/opinion/907_hacia-la-fusion-no-traumatica-de-ayuntamientos.html#.VBVwIFd0Yww.

carácter tradicional. Así, podemos citar la Junta General del Valle del Roncal, la Junta General del Valle de Aezkoa, la Junta General del Valle de Salazar, la Junta del Monte Limitaciones de las Améscoas, la Junta Administrativa de la Sierra de Santiago de Loquiz, o la Unión de Aralar- Aralarko Elkarte⁵⁷³.

En otros casos, forman agrupaciones de servicios administrativos, como es el caso de la Agrupación de Servicios Administrativos de la Valdorba, la Agrupación de Ayuntamientos de Basaburua-Imotz o la Agrupación de Municipios de Auritz-Burguete, Orreaga-Roncesvalles y Erro.

También hay otros supuestos en los que estos municipios forman mancomunidades, como es el caso de la Mancomunidad de Servicios de los Ayuntamientos de Huarte y Esteribar.

Esta experiencia previa y, en muchos casos de carácter histórico, de puesta en común de servicios y de gestión mancomunada de competencias municipales, debe servir de precedente a la hora de articular un nuevo criterio para la fusión de municipios que permita tener en cuenta la especial situación de los municipios de las zonas montañosas, despobladas y con malas comunicaciones.

Así, entiendo que quedarán dispensadas de cumplir los criterios de población mínima de 3.000 habitantes, en una isócrona de tiempo de un máximo de 20 minutos, aquellos municipios situados en zonas montañosas donde, por la orografía de terreno y la realidad poblacional de los núcleos de población no sea posible cumplirlas.

En este caso, los nuevos municipios podrán constituirse a través de la fusión entre aquellos municipios de menos de 2.000 habitantes que formen parte de una Agrupación Tradicional, de una Agrupación de Servicios Administrativos, o de una Mancomunidad. No obstante, hay que tener en cuenta que podría ocurrir que un municipio de una zona montañosa no formara parte de dicho ente asociativo. En este caso, entiendo lógico reconocer la posibilidad de integrar a ese municipio en el nuevo municipio resultante de la fusión, si concurrieran causas de conveniencia administrativa, económica o de interés público⁵⁷⁴.

⁵⁷³ FEDERACIÓN NAVARRA DE MUNICIPIOS Y CONCEJOS, *Guía de Entidades Locales 2011-2015*.

⁵⁷⁴ Es el caso de Barásoain. La Valdorba es un valle de la Zona Media de Navarra, situado 10 km al norte de Tafalla, de orografía montañosa y sinuosas carreteras, que está compuesto por siete municipios: Barásoain (municipio principal de la Valdorba, en población, industria y servicios), Garínain, Pueyo, Unzué, Olóriz, Leoz y Orísoain. Todos los pueblos de la Valdorba, salvo Barásoain, forman parte de la Agrupación de Servicios Administrativos de la Valdorba, y constituyeron la Asociación para el Desarrollo de la Valdorba. No tendría lógica que, en el caso de la creación de un nuevo municipio, «Valdorba», por fusión de los municipios que integran el valle, el municipio de mayor peso quedara fuera. Para casos como el que se acaba de narrar se prevé la incorporación de municipios que pudieran quedar fuera por no formar parte del ente asociativo común que se toma como referencia.

3.6.3. Determinación de los nuevos municipios resultantes. Necesidad de un estudio previo

Una vez fijados los criterios generales para la fusión de municipios es necesario establecer una metodología para llevar a efecto dichas fusiones.

Debe partirse de la idea de que la fusión no es un fin en sí misma, sino un medio para conseguir una mejor vertebración territorial, que se base en la capacidad de autonomía de los municipios como entidades locales básicas. Y, en este sentido, poder dotar a la institución del municipio de las dimensiones adecuadas para organizarse como entidades locales democráticas y con capacidad suficiente para desarrollar las dotaciones e infraestructuras y de prestar los servicios públicos necesarios para propiciar el desarrollo territorial equilibrado, con base en los principios de autonomía local e igualdad de oportunidades⁵⁷⁵.

Esa misma idea es la que inspiró las fusiones de municipios emprendidas en la República Federal Alemana después de la segunda guerra mundial: adaptar la estructura institucional de los niveles locales de gobierno, para que éstos pudieran asumir mayores competencias y prestar más y mejores servicios públicos, y mejorar así la calidad de vida de los ciudadanos en el contexto de la posguerra.

En este sentido, la fusión no debe basarse en un simple análisis económico de costes⁵⁷⁶, sino que tiene que tener en cuenta criterios funcionales, geográficos, económicos, históricos, sociales, culturales y administrativos. Se plantea reorganizar la planta del gobierno local en Navarra, y eso supone una modificación sustancial de una parte fundamental del sistema institucional y de la organización territorial de Navarra. En este sentido, es fundamental articular la fusión teniendo en cuenta todos esos factores citados.

A este respecto, partiendo de la experiencia europea y, fundamentalmente de la metodología que se siguió en Suecia a la hora de articular las fusiones de municipios⁵⁷⁷, entiendo necesario establecer los nuevos municipios en torno a una red funcional⁵⁷⁸.

⁵⁷⁵ LÓPEZ RAMÓN, Fernando, «Políticas ante la fragmentación del mapa municipal», en *REALA, revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 313-314, mayo-diciembre 2010, p. 99.

⁵⁷⁶ VELASCO CABALLERO, Francisco, «La planta local en España: criterios para la toma de decisiones», en *Anuario de Derecho Local*, 2012, Madrid: Marcial Pons-UAM, 2011, p. 31.

⁵⁷⁷ PÉREZ GUERRERO, Pedro Luis, «Gobierno Local y desarrollo en Suecia: El caso del Condado de Västerbotten», *Papers de Recerca* núm. 4, Barcelona: Carles Pi i Sunyer, 2000, p. 8. También RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Román, «El territorio local en Europa. Reestructuración de su base organizativa y posibilidades para España» en *Xeografía. Revista de Xeografía, Territorio e Medio Ambiente*, núm. 6, 2006, p. 123.

Para ello, debe elaborarse un estudio previo que, realizando un análisis económico, social, cultural, administrativo, histórico, geográfico, urbanístico y de comunicaciones, proponga el establecimiento de nuevos municipios, teniendo en cuenta los criterios generales preestablecidos, e identificando zonas funcionales desde el punto de vista comercial, industrial, de movilidad poblacional, de actividad económica, de crecimiento financiero, y teniendo en cuenta también elementos comunes culturales, sociales, históricos y, evidentemente geográficos y de conexiones y comunicaciones.

Se trata de adaptar la estructura municipal de Navarra a la realidad social y económica del momento, para poder responder mejor a las necesidades de desarrollo económico, social o cultural de las colectividades locales.

Así, se trataría de designar un comité de expertos que, en primer lugar, siga los criterios prefijados de fusionar aquellos municipios de menos de 2.000 habitantes creando nuevos municipios de, al menos 3.000 habitantes, en una isócrona de tiempo máxima de 20 minutos, y con la particularidad ya señalada para zonas montañosas con especial despoblación; teniendo en cuenta dichos criterios, divida el territorio en grupos de municipios en torno a zonas cohesionadas desde un punto de vista funcional; y, a partir de las mismas, realice una propuesta de fusión de municipios.

Navarra cuenta con precedentes en este sentido, como es el caso de la Estrategia Territorial de Navarra o el informe territorial Navarra 2000. Ambos estudios realizan divisiones del territorio navarro con base en criterios funcionales en áreas y subáreas, así como los propios Planes de Ordenación Territorial (POT), previstos en la LFOTU. Además de los anteriores, existen precedentes algo más lejanos en el tiempo como el proyecto de fusión de municipios de la Diputación Foral de Navarra de 1.977, o el análisis funcional de la estructura administrativa de Navarra que se realizó con ocasión de la elaboración del Proyecto de Ley Foral de la Administración Local de Navarra⁵⁷⁹.

⁵⁷⁸ En otros países europeos, fundamentalmente, del norte de Europa, acometieron profundas reforma de la planta local consistentes en fusiones de municipios, que partían de un informe elaborado previamente por una comisión de expertos. Además del caso sueco, debe hacerse referencia a la *Redcliffe-Maud Comission*, que aprobó el informe en el que se basó la reforma de la planta municipal de Inglaterra y Gales. Posteriormente, se crearía la *Local Government Comission*, que volvió a ser pionera de una nueva reorganización. Así mismo, en el caso de Escocia, la *Weathley Comission* elaboró el informe *Weathley*, que propuso una reforma local con conclusiones contrarias al caso anglo-galés. En Irlanda del Norte fue la *Marcory Comission* la que elaboró un trabajo de similar objeto. En el caso de los Estados del sur de Europa, hay que hacer referencia al Informe Balladur, que proponía 20 propuestas para la mejora de la planta local en la República Francesa.

⁵⁷⁹ JIMÉNEZ NESPEREIRA, Fermín (Dir.), BIURRUN ARAMAYO, Lidia, MARCÉN ZUNZARRÉN, José Antonio, *et. al*, *La estructura administrativa y funcional de Navarra. Análisis y propuesta*, editorial Gobierno de Navarra. Departamento de Administración Local, *op. cit.*

En este proceso, es fundamental la participación tanto de los municipios afectados como de sus respectivas poblaciones. En primer lugar porque, como reconoce la CEAL, del principio de la autonomía local se deriva directamente la necesidad de dar trámite de audiencia a los municipios afectados cuando se va a proceder a una modificación sustancial no sólo de uno de sus elementos constitutivos como lo es el territorio, sino de su propia existencia como tales municipios.

En definitiva, se plantea que, a la hora de realizar el estudio previo, en una fase intermedia de elaboración del mismo, se abra un proceso de participación ciudadana en el cual sean oídas y tenidas en cuenta las propuestas de los municipios y concejos afectados, de la Federación Navarra de Municipios y Concejos y de los ciudadanos que sean vecinos de los municipios afectados por la fusión. Se trata, de reforzar la exigencia legal de participación ciudadana, tal y como se ha expuesto al analizar el procedimiento de alteración de términos municipales.

3.6.4. Fases para la materialización de la fusión de municipios en Navarra

El planteamiento que se realiza no consiste en la realización de fusiones parciales de municipios, sino que pretende una reforma en profundidad de la estructura de la planta local de Navarra, empezando por la adecuación de la planta municipal. A este respecto se está proponiendo una intervención general sobre la planta municipal, consistente en la fusión de todos aquellos municipios que no alcancen una población de 2.000 habitantes de derecho.

En este sentido, el instrumento más adecuado para articular esta reforma es el de la Ley Foral, que, al versar sobre la materia de administración local con base en el artículo 46 de la LORAFNA, que como tal, se inserta dentro de las competencias históricas del Régimen Foral de Navarra, habrá de ser una Ley Foral de mayoría absoluta.

Este es el instrumento normativo más adecuado, por un lado, por ser la máxima expresión de la voluntad popular, y porque, al requerir su aprobación por mayoría absoluta, exige la concurrencia de un amplio acuerdo entre los representantes de la ciudadanía representados en el Parlamento de Navarra.

La Ley Foral prevista, habrá de sustanciarse según los trámites del procedimiento legislativo ordinario, regulado en los artículos 126 a 153 del Reglamento del Parlamento de Navarra.

La iniciativa debería asumirla el Gobierno de Navarra, elaborando el correspondiente proyecto de ley foral, a partir del informe que emitiera el comité de expertos al que se ha hecho referencia, según los criterios establecidos en apartados anteriores.

En la fase previa a la elaboración del proyecto de Ley Foral, considero de suma importancia no sólo dar audiencia a las entidades afectadas sino, en la medida de lo posible, implicarles en el proceso de elaboración tanto del informe previo elaborado por un comité de expertos, como en la fase de elaboración del propio proyecto Ley Foral que finalmente vaya a determinar el nuevo mapa municipal navarro.

La previsión de la participación de las entidades locales afectadas a través de sus representantes, en la fase previa al proyecto de Ley Foral y, especialmente, a la hora de elaborar el informe previo, es un requisito de vital importancia para lograr el resultado deseado con la reforma propuesta. Navarra es una tierra de arraigada tradición municipalista. Muchos ciudadanos perciben en su Ayuntamiento una referencia política y social de representación y reafirmación de su localidad y por ende de la identidad colectiva de pertenencia a la misma. No cabe obviar esta realidad. Por eso, es necesario abrir cauces de participación a quienes serán directamente afectados por una reorganización tan profunda del mapa municipal. Una reforma institucional de tal calado debe contar, en su gestación, con la implicación, participación y la colaboración de quienes día a día deben hacerla funcionar. Por eso, cualquier proceso de reforma debe contar con la implicación y participación de las entidades afectadas y con cauces adecuados y suficientes que permitan la participación de la ciudadanía en el diseño de lo que sería la futura organización institucional de Navarra en su ámbito básico y más cercano a los ciudadanos.

Finalmente, antes de poner en marcha un proceso de fusiones forzosas, la Ley Foral debería contemplar un periodo de 2 años para que sean los propios municipios afectados los que propongan el modo de realizar las fusiones, y los nuevos municipios resultantes, siempre cumpliendo los criterios generales que se han establecido. La referencia a los dos años se basa en que supone tiempo suficiente para adoptar las decisiones pertinentes, y constituye la mitad del mandato de las corporaciones locales. De esta manera, permite seguir el procedimiento de fusiones con la suficiente agilidad. Una vez transcurrido ese periodo de dos años, las fusiones que no se hubieran resuelto de manera voluntaria, serán establecidas mediante Ley Foral, siguiendo las propuestas del informe del Comité de Expertos.

4. LA REORDENACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL

4.1. La intermunicipalidad en España. Mancomunidades y comarcas

El sistema local español, si bien se caracteriza por la existencia de dos niveles de entidades locales, como lo son el municipio y la provincia, contempla

asimismo una serie de entidades locales que se ubican dentro del ámbito de la cooperación intermunicipal así como, en el caso de las comarcas, en el ámbito de la gestión de competencias e intereses de carácter supramunicipal.

Vaya por delante que, dado el denominado carácter bifronte del régimen local en España, y, siendo los entes intermunicipales administraciones de profunda interiorización autonómica, la regulación de mancomunidades y comarcas no es única.

En general, existen tres figuras principales dentro de lo que podemos denominar intermunicipalidad: las comarcas, las mancomunidades y las áreas metropolitanas.

4.1.1. Las comarcas⁵⁸⁰

1) La regulación de la comarca en la legislación del Estado

El artículo 141 de la Constitución, si bien no cita expresamente a la comarca, sí reconoce la posibilidad de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia», en clara alusión al fenómeno comarcal, y permitiendo de esta manera la posibilidad de dar cierta articulación administrativa a una realidad geográfica, social, política y económica latente, como es el ámbito comarcal⁵⁸¹.

Por su parte, el artículo 152.3 de la Norma Fundamental, establece que la creación de tales agrupaciones de municipios con personalidad jurídica habrá de contemplarse en el correspondiente Estatuto de Autonomía.

La comarca queda expresamente mencionada en trece de los diecisiete Estatutos de Autonomía, con las excepciones de Canarias y Baleares, en las cuales el hecho diferencial de la insularidad resulta determinante, ya que es la Isla la entidad local supramunicipal. Las dos comunidades peninsulares en cuyas normas estatutarias no se refiere a la comarca son la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra.

Más allá de la previsión estatutaria que se da, prácticamente, con carácter general, la comarca, como entidad local, únicamente ha sido desarrollada en Cataluña y Aragón, así como en el caso de la Comarca del Bierzo en Castilla y León.

⁵⁸⁰ GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo, «Las Comarcas», en CARBONERO GALLARDO, José Miguel (Coord.), *La intermunicipalidad en España*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2005, pp. 71-92.

⁵⁸¹ RIVERO YSERN, José Luis, *Manual de Derecho Local*, op. cit., p. 269.

Debe hacerse referencia al caso de Galicia, en el que, a través de la Ley autonómica 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal, se ha desarrollado este ámbito, pero como unidad de planeamiento económico de la administración autonómica, y no como entidad local

La LRBRL contiene una regulación de la Comarca en su artículo 42. Dicho precepto establece que las Comunidades Autónomas, según se disponga en el correspondiente Estatuto de Autonomía, podrán crear comarcas u otras agrupaciones municipales, dentro del territorio autonómico, cuando demanden intereses comunes o la prestación de servicios conjuntos. En el supuesto en que la comarca afecte a municipios de diferentes provincias, será preceptivo el informe de las correspondientes Diputaciones provinciales.

Se reconoce, además, la posibilidad de que la iniciativa para la creación de la comarca pueda partir de los propios municipios interesados. Asimismo, se contiene la previsión de que, en el caso de que se opusieran las dos quintas partes de los municipios afectados, si éstos representaran más de la mitad del censo electoral del total de municipios afectados, no podrá crearse la comarca en cuestión. La disposición adicional cuarta de la LRBRL excluye a Cataluña de la aplicación de esta previsión, por haber tenido en el pasado una organización local basada en la institución comarcal⁵⁸².

En cuanto al ámbito territorial, organización y funcionamiento, competencias y recursos económicos que se asignen a la comarca, la LRBRL efectúa una remisión expresa a la ley autonómica.

Finalmente, respecto a la cuestión competencial, la LRBRL establece una importante limitación, ya que prevé que la creación de la comarca no podrá suponer la pérdida por parte de los municipios de la gestión de los servicios mínimos obligatorios del artículo 26 de la misma LRBRL, y tampoco podrá suponer la privación de toda intervención en las materias previstas en el artículo 25.2, en el cual se establecen las materias propias que son competencia de los municipios. Estas dos limitaciones responden a la garantía institucional que se desprende del principio de la autonomía local, y que queda constitucionalmente garantizada.

Sobre los recursos económicos de que puedan disponer las comarcas, la LRHL, en su artículo 155, impide que las comarcas puedan exigir los impuestos y recargos regulada en dicho texto legal, excluyéndolas, además, de la participación en los tributos del Estado. Seguidamente realiza una remisión expresa al legislador autonómico, que será quién deberá determinar los recursos económicos de las comarcas.

⁵⁸² Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, F. j. 13.b).

Por lo que se refiere al desarrollo de la comarca en el ámbito autonómico, podemos diferenciar tres tipologías diferentes en cuanto a su implantación⁵⁸³:

El primero de ellos se refiere a aquellas Comunidades Autónomas en las que se exige la voluntad de todos los municipios implicados para la formación de la comarca. Se trata, por ejemplo, del caso de Asturias (Ley 3/1986, de 15 de mayo, de regulación del proceso de creación de las comarcas), y Cantabria (Ley 8/1999, de 28 de abril). En estas no se ha constituido ni una sola comarca.

En el segundo grupo entrarían aquellas Comunidades Autónomas que en las cuales existen comarcas implantadas solamente en una parte del territorio. Tal es el caso de Castilla y León y la Comarca del Bierzo, creada por la Ley de Castilla y León 1/1991, de 14 de marzo.

En el tercer grupo se enmarcan las Comunidades Autónomas que han optado por la comarca como entidad local supramunicipal a implantar en la totalidad de su territorio, mediante el establecimiento de un mapa comarcal general y sin perjuicio de la iniciativa municipal de creación. Se trata de las Comunidades Autónomas de Cataluña⁵⁸⁴ y Aragón⁵⁸⁵.

⁵⁸³ LÓPEZ RAMÓN, Fernando, «Políticas ante la fragmentación del mapa municipal», en GIMENO FELIÚ José María (Coord.). *La organización local. Nuevos modelos*, op. cit., p. 99.

⁵⁸⁴ Sobre la comarcalización en Cataluña vid. PALLARÉS, Francesc y CANALS, Ramón, «La elección de los consejos comarcales en las propuestas sobre organización territorial de Cataluña», en *Autonomies*, Núm. 5, 1986; BAYONA ROCAMORA, Antony, «Descentralización y desconcentración en las leyes de organización territorial de Cataluña», en *Documentación Administrativa*, núm. 214, 1988, pp. 137-169; MIRÓ MIRÓ, Romá, «La comarca en las leyes de organización territorial de Cataluña», en *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 2, 1988; LOSADA MARRODÁN, Carlos, «El gerente comarcal», en *Autonomies*, núm. 11, 1989; ARRÓNIZ I MORERA DE LA VALL, M. Angels, «La organización comarcal», en *Autonomies* núm. 21, diciembre de 1996, pp. 139-173; MIR BAGÓ, Josep (Dir.), *Manual de Govern Local*, Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya, 2.000, pp. 171-196. TORNO MAS, Joaquín, «El ente comarcal en la Ley catalana de Alta Montaña», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 226, 1985, pp. 297-315 y OLIVÁN DEL CACHO, Javier, *El régimen jurídico de las zonas montañosas*, Madrid: Civitas, 1994.

⁵⁸⁵ Sobre el proceso de comarcalización en Aragón vid. SALANOVA ALCALDE, Ramón, *La comarcalización de Aragón*, Zaragoza: Cortes de Aragón, 2002; CADAVAL SAMPEDRO, María, SOLE OLLE, et al. *Innovaciones en política territorial. Comarcas y otras experiencias internacionales de cooperación interterritorial*, Zaragoza: Fundación Economía Aragonesa, Zaragoza, 2007; GARCÍA CASTRILLO, Pedro, LANASPA SANTOLARIA, Luis, PUEYO BALDELLOU, Fernando y SANZ GARCÍA, Fernando, *Estructura productiva, infraestructura y dotación de servicios en las comarcas aragonesas*, Zaragoza: Consejo Económico y Social de Aragón, 2005; INFANTE DÍAZ, Jorge, *Las comarcas de Aragón: territorio y futuro*, Zaragoza: Diputación General de Aragón, Zaragoza, 2003; BONÉ PUEYO, Alfredo, SILVA GAYOSO, Rogelio (Coords.), *El proceso de comarcalización de Aragón. Análisis político y administrativo*, Zaragoza: Diputación General de Aragón, 2003; DOMINGO CEBOLLADA, Carmen, ROMEO SERRAPIO, Cristina, *Estructura productiva y renta de las comarcas*

En cuanto al balance de las experiencias comarcalizadoras, hay que resaltar, en primer lugar, el éxito de su implantación, tanto en el caso catalán como en de Aragón, en el que la comarca se ha establecido en la totalidad del territorio, con la excepción de Zaragoza.

No obstante, hay que resaltar que la comarca no ha servido para conseguir atajar los problemas que acarrea el acentuado minifundismo local de Aragón. Las comarcas se han configurado como un nivel propio de la organización local, que prestan sus propios servicios, pero no como entes de cooperación y agrupación de municipios. Más que una entidad que contribuya a la vertebración equilibrada del territorio desde el ámbito municipal y a facilitar y asistir a los pequeños municipios desde el ámbito de la cooperación intermunicipal, la comarca parece haberse convertido en una nueva instancia para el reparto de poder entre partidos políticos⁵⁸⁶.

A este respecto, debe destacarse que el sistema de elección indirecta de los vocales de los Consejos Comarcales tanto en Aragón como en Cataluña, ni garantiza la participación de representantes de los municipios en los órganos de la comarca, ni permite que los ciudadanos pueda elegir directamente a sus representantes. Es decir, los miembros del Pleno Comarcal de Cataluña y del Consejo Comarcal de Aragón, en puridad, ni representan a los municipios ni representan a los ciudadanos directamente, sino que representan a las candidaturas que obtuvieran representación en las elecciones municipales. Por lo tanto, existe cierta carencia desde el punto de vista de la legitimidad democrática directa de los representantes designados para los Consejos Comarcales.

Por otro lado, la comarcalización ha introducido la existencia de un nuevo ente local, que no está contribuyendo a resolver los graves problemas que una situación de atomización y minifundismo está creando en la entidad local básica, y, por el contrario, sí ha aportado una mayor complejidad al mapa local. Se ha creado un nuevo ente prestador de servicios, en este caso de naturaleza supramunicipal, a menudo creando un neocentralismo comarcal en beneficio de los municipios cabecera, pero esto no ha logrado atajar el minifundismo local,

aragonesas. Serie 2000-2007, Zaragoza: Instituto Aragonés de Estadística- Caja Inmaculada, 2010; EMBID IRUJO, Antonio, «La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 20, 2002, pp. 84 y 97; INFANTE DÍAZ, Jorge, «Aproximación al modelo de Comarcalización de Aragón. Una reflexión crítica», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 52, 2010, pp. 59-80.

⁵⁸⁶ LÓPEZ RAMÓN, Fernando, «Políticas ante la fragmentación del mapa municipal», en GIMENO FELIÚ, José María (Coord.), *La organización local. Nuevos modelos*, op. cit., p. 103 y APARICIO PÉREZ, M.A., «Territorio y organización política», en INFANTE DIAZ, Jorge, *Las comarcas de Aragón: territorio y futuro*, Zaragoza: Gobierno de Aragón, 2003, p. 154.

ni tan siquiera reducir la dependencia económica, política e institucional de los pequeños municipios con respecto a los Gobiernos Autonómicos⁵⁸⁷.

No puedo escapar a la cita necesaria de la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, que determina que el principio constitucional de la autonomía local, contiene la garantía institucional del municipio. Y que, en virtud de esa garantía institucional, por ser el municipio una institución cuya existencia queda garantizada por la Constitución (debe matizarse que lo que la Constitución garantiza no es la pervivencia de todos y cada uno de los municipios individualmente considerados, sino del municipios como institución, según la percepción social que del mismo se tenga), el municipio no puede ser sustituido por las comarcas. De esta manera, el Tribunal Constitucional no es que rechace que, en un momento dado, una Comunidad Autónoma pueda convertir una comarca en un municipio, sino que impide que se traspasen las competencias de los municipios a la comarca, vaciando de contenido a los primeros, y produciéndose una sustitución del municipio por la comarca. En este sentido, la reflexión que surge es si, más que crear unas comarcas-municipio, no resultaría más adecuado crear municipios allá donde se ha previsto la creación de comarcas⁵⁸⁸.

Comparto la necesidad de prestar asistencia y cooperación a los municipios, especialmente a los de menor tamaño, y, asimismo, la necesidad de procurar la mejor vertebración del territorio, a través del principio de equilibrio territorial. Y considero que, a este respecto, en Comunidades aquejadas de un alto minifundismo y atomización municipal, es necesario articular estas cuestiones a través de la creación de entidades de cooperación intermunicipal, además de reducir en el mayor grado posible el minifundismo mediante la fusión de los municipios de menor tamaño. No obstante, la comarca no ha dado el resultado que se buscaba de dicha entidad local.

En definitiva, los fines propios del proceso de comarcalización emprendido, como eran la mejora en la prestación de servicios locales y el equilibrio territorial en cuanto a las condiciones de vida que se dan en las distintas zonas, no llevaban de manera inevitable al concreto modelo comarcal que se ha implantado⁵⁸⁹.

⁵⁸⁷ LÓPEZ RAMÓN, Fernando, «Políticas ante la fragmentación del mapa municipal», en GIMENO FELIÚ, José María (Coord.), *La organización local. Nuevos modelos*, op. cit., p. 105.

⁵⁸⁸ *Ibidem*, p. 105.

⁵⁸⁹ BARBERÁN ORTÍ, Ramón, «La comarcalización de Aragón. Una valoración desde la economía del federalismo fiscal», en *XI Encuentros de Economía Pública*, 2004, p. 33.

Probablemente, debería haberse precedido de una racionalización de las estructuras municipales que fortalecieran la institución del municipio como entidad local básica, y, a partir de ahí, contribuir a la mejor prestación de servicios públicos locales y, en este sentido, al reforzamiento del municipio, a través de entidades de cooperación intermunicipal.

4.1.2. Las mancomunidades de municipios. Principales características y problemática que presentan⁵⁹⁰

Las mancomunidades de municipios constituyen la materialización del derecho de asociación de los municipios⁵⁹¹, reconocido en el artículo 10 de la CEAL.

La LRBRL contempla la figura de las mancomunidades de municipios entre los diferentes entes locales en que se articula la estructura de la organización local.

Las mancomunidades son producto de la creación voluntaria de los municipios que la integran, y se articulan como entidades de cooperación intermunicipal para la gestión, agrupada y común, de competencias y servicios de ámbito municipal. Así, el artículo 44 de la LRBRL reconoce el derecho de los municipios a asociarse para la gestión de materias y ejecución en común de obras de competencia municipal.

Para ello, la LRBRL les reconoce personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de los fines específicos para los que se hayan creado.

Las mancomunidades se regirán por lo dispuesto en sus Estatutos, en los que habrá de regularse el ámbito territorial, objeto, competencias de la mancomunidad, régimen de organización, recursos económicos, o el plazo de duración de la mancomunidad, si así se estableciera, entre otras cuestiones que pudieran resultar relevantes para el funcionamiento de la mancomunidad en cuestión.

En cuanto al procedimiento de su creación, tal y como ha quedado analizado en el Capítulo II, en el mismo cobra gran importancia el papel de los muni-

⁵⁹⁰ MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, «Las mancomunidades y asociaciones de municipios», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo II, *op. cit.*, pp. 1599-1614. CANDELA TALAVERO, José Enrique, «Asociacionismo municipal: especial referencia a las mancomunidades de municipios», en *Revista de Estudios Locales*, núm. 151, 2012, p. 44-59.

⁵⁹¹ MERINO ESTRADA, Valentín, «Los municipios y el derecho de asociación», en *Actas del XXI Congreso Iberoamericano de municipios*, Madrid: FEMP-OICI, 1994, pp. 296-301.

cipios promotores, y, más precisamente de sus concejales, como representantes de la voluntad popular de las comunidades locales de dichos municipios. Esto entronca directamente con el carácter asociativo de la mancomunidad.

Por lo tanto, pueden destacarse las siguientes notas características de la naturaleza jurídica que la LRBRL atribuye a las mancomunidades⁵⁹², y que se derivan y al mismo tiempo determinan, la naturaleza jurídica de la mancomunidad como entidad local no territorial:

En primer lugar, destaca el carácter asociativo y voluntario. La posibilidad de crear mancomunidades es una potestad dispositiva de los municipios, que no puede estar sujeta a ninguna aprobación superior⁵⁹³. Ahora bien, esta afirmación debe matizarse a tenor de lo dispuesto en la disposición transitoria 11ª de la LRSAL, que dispone que el expediente de disolución de las mancomunidades habrá de ser iniciado y resuelto por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma⁵⁹⁴.

La segunda de ellas es la personalidad jurídica y la capacidad jurídica que la LRBRL les atribuye, pero que queda circunscrita al cumplimiento de los fines de la mancomunidad. Es en el ámbito exclusivo de sus fines, competencias y servicios mancomunados en los que esta entidad local tendrá la potestad para ser titular de derechos y obligaciones, y para ejercerlos.

La tercera nota característica, es que se trata de una personalidad jurídica derivada, ya que las mancomunidades se crean como consecuencia de la voluntad asociativa de otra entidad local. Por esta razón, su personificación es, en palabras de RIVERO YSERN, «tributaria de otra administración».

En cuarto lugar, la mancomunidad no dispone de una generalidad en cuanto a su objeto, sino que sus fines y competencias son específicamente los que los municipios mancomunados hayan establecido en los Estatutos, por lo que su objeto lo define la voluntad de los municipios que dan lugar a la creación de la mancomunidad. En este sentido, debe reseñarse que la LRSAL introduce una limitación a los fines de las mancomunidades, en su disposición transitoria 11ª, al establecer que deben dedicarse «exclusivamente a la realización de obras y la prestación de los servicios públicos que sean necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias o prestar los servicios enumerados en los artículos 25 y 26 LRBRL»⁵⁹⁵.

⁵⁹² RIVERO YSERN, José Luis, *Manual de Derecho Local*, op. cit., pp. 276-278.

⁵⁹³ Dictamen del Consejo de Estado núm. 49.436, de 18 de septiembre de 1986.

⁵⁹⁴ NIETO GARRIDO, Eva, «La reforma de las entidades instrumentales por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *REDA* núm. 165, 2014, pp. 104-145, y especialmente p. 130.

⁵⁹⁵ *Ibidem*, pp. 104-145, y especialmente p. 133.

En quinto lugar, sus potestades pueden limitarse en los estatutos. El artículo 4.3 LRBRL, tras la reforma de la Ley 57/2003, de modernización del régimen local, otorga a las mancomunidades aquellas potestades que la LRBRL atribuya a las entidades locales, y sus estatutos les reconozcan. Por lo tanto, los estatutos pueden limitar las potestades administrativas, lo cual supone otra consecuencia del carácter asociativo, voluntario y contingente de la mancomunidad con respecto del municipio.

Vistas las características principales en relación con la naturaleza jurídica de las mancomunidades, considero de interés, siguiendo a MERINO ESTRADA⁵⁹⁶, citar algunos elementos de relevancia para una mayor efectividad de este tipo de entidades.

En primer lugar, la flexibilidad de la mancomunidad, consecuencia de su carácter voluntario, ha generado una gran heterogeneidad en las tipologías de mancomunidades que se han creado. Existen aquellas constituidas para un único fin, o para la gestión de un servicio público determinado, como puede ser la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos. Al mismo tiempo hay mancomunidades creadas con una generalidad de fines, y que tienen encomendada la gestión de varios servicios como las basuras, el ciclo integral del agua, transporte urbano, servicios sociales, servicios deportivos, y otros, e incluso asumen una posición que linda con la defensa de intereses de naturaleza supramunicipal.

Las mancomunidades para un único fin, sin duda contribuyen a la prestación del servicio con una mayor eficiencia. Sin embargo, las mancomunidades con una generalidad de fines facilitan la articulación y vertebración del territorio, desde ese nivel intermedio que constituyen.

Ahora bien, para este fin, es necesario que cuenten con una dimensión adecuada. Es decir, ha de tener un volumen de población suficiente que permita la creación de economías de escala. Al mismo tiempo deben contar con una extensión territorial ponderada, para lo que habrá de tener en consideración las distancias entre los núcleos de población y a la red de comunicaciones existentes, así como la red de equipamientos y zonas de atractividad económica existentes, junto con la existencia de características sociales y culturales comunes al territorio.

La segunda de las cuestiones a tener en cuenta guarda relación con la organización. El artículo 44.2 LRBRL exige que los órganos de las Mancomunidades sean representativos de los ayuntamientos que la integran, debiendo existir, al menos, un órgano unipersonal encarnado por el Presidente de la Mancomunidad y un órgano colegiado asambleario que se compone por representantes de

⁵⁹⁶ MERINO ESTRADA, Valentín, «Las Mancomunidades de Municipios», en CARBONERO GALLARDO, José Miguel, *La intermunicipalidad en España, op. cit.*, pp. 128-137.

los municipios integrantes, habitualmente concejales, oscilando el número de representantes de cada municipio en virtud de la población del mismo.

Habitualmente puede suceder que exista un órgano de gobierno que preste asistencia al presidente asumiendo las funciones de la Junta de Gobierno Local de los ayuntamientos.

Este sistema garantiza que todos los ayuntamientos se ven representados en los órganos de la mancomunidad, aunque la representación de los ayuntamientos de menor población es considerablemente inferior a la de los municipios más grandes, lo cual provoca que sean estos últimos quienes tengan una mayor influencia en la mancomunidad. En consecuencia, a la hora de establecer la cuota de representación de cada ayuntamiento en los estatutos, debería tenerse en cuenta esta realidad, y dotar de un mayor peso a los municipios de menor tamaño para que la diferente representatividad en los órganos de la mancomunidad no genere mayor desigualdad.

La tercera de las cuestiones de relevancia es la relacionada con la financiación. Los recursos económicos de las mancomunidades vienen determinados por las aportaciones que realicen los municipios, en función con lo que dispongan los estatutos, y, por otro lado, las tasas y precios públicos que pueda obtener por los servicios que presten.

El sistema de financiación está directamente relacionado con la configuración de las mancomunidades como entidades creadas voluntariamente por los municipios para la gestión de unos fines y servicios determinados.

Esto conlleva que la mancomunidad pueda verse indirectamente afectada en caso de que se produzca una merma en los ingresos municipales, o una peor situación económica en los ayuntamientos que las integran.

Finalmente, la política de fomento que se ha llevado a cabo por los gobiernos autonómicos para la creación de mancomunidades, unido a la flexibilidad, voluntariedad y facilidad de creación de estas entidades, ha conllevado una proliferación en la creación de mancomunidades. La heterogeneidad de este tipo de entes ha generado una mayor complejidad al mapa local.

Debe reconocerse que el fenómeno de la mancomunación de servicios en términos generales ha resultado positivo, puesto que ha permitido la prestación de servicios locales básicos donde, de otra manera, no habría sido posible, y, al mismo tiempo, ha contribuido a la vertebración del territorio.

No obstante lo anterior, no podemos obviar que existe la necesidad de aportar mayor racionalidad a la ordenación de las mancomunidades, tendiendo a la creación de mancomunidades que alberguen una pluralidad de intereses y competencias y se asienten sobre una superficie territorial con población suficiente y dimensiones adecuadas para la generación de economías de escala, con-

tribuir al desarrollo local y para la prestación de los servicios públicos locales en términos de eficacia y eficiencia.

La forma en que se ha asentado el asociacionismo municipal a través de las mancomunidades, en vez de servir a la solución de los profundos problemas que presentan los municipios, especialmente los de menor tamaño, ha generado no pocos problemas que han salido a la luz, fundamentalmente a raíz de la crisis económica. Por esa razón, es preciso llevar a cabo una reflexión sobre las debilidades de la implantación de las mancomunidades, antes de que acaben de convertirse en «un lastre para el desarrollo de un esquema administrativo local eficaz y eficiente»⁵⁹⁷.

4.2. La actual situación de las entidades funcionales intermunicipales en Navarra

El artículo 3 de la LFAL reconoce las siguientes entidades locales de naturaleza intermunicipal:

- Las Agrupaciones de Municipios y las Agrupaciones de Servicios Administrativos creadas mediante Ley Foral.
- Las mancomunidades de municipios.
- Los distritos.
- Los consorcios locales. Estos han adquirido el carácter de entidad local a raíz de la Ley Foral 23/2014, de 2 de diciembre, de modificación de la LFAL.
- Las agrupaciones de carácter tradicional.

No obstante, la figura más relevante y abundante es la de las mancomunidades.

4.2.1. Mancomunidades

La figura de la mancomunidad, con antecedentes en el anterior régimen establecido por el RAMN, ha servido en Navarra como fórmula asociativa para hacer frente a la fragmentación del mapa municipal.

En efecto, si bien el régimen instaurado por la LFAL en 1990 ha promovido y facilitado la creación de mancomunidades, el anterior sistema del RAMN de 1928 ya preveía la existencia de este tipo de entidades asociativas.

⁵⁹⁷ ZAMORA ROSELLÓ, Remedios, «La estructuración de la planta del gobierno local y las mancomunidades de municipios», en DíEZ SÁNCHEZ, Juan José, *La planta del gobierno local*, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-AEPDA, 2013, p. 142.

Así, el RAMN, instituía las mancomunidades como uniones de ayuntamientos, concejos y otras entidades administrativas, para la realización de obras y servicios. Se trataba de entidades de cooperación interadministrativa para el ejercicio de competencias locales⁵⁹⁸.

Además de las agrupaciones forzosas de municipios, y de las agrupaciones tradicionales, el RAMN contemplaba dos tipos de mancomunidades: en primer lugar, las mancomunidades voluntarias, fruto de la libertad de asociación de los municipios y, en ese sentido, similares a las mancomunidades actuales.

En segundo lugar, el artículo 55 del RAMN contemplaba la figura de las Mancomunidades de Planificación general. En principio se instituían como entidades voluntarias, aunque reservando la posibilidad de creación forzosa por el Parlamento Foral. En estas entidades se producía la participación de la Diputación Foral, para prestar asistencia técnica, servicios administrativos, y otros recursos.

A partir de la entrada en vigor de la LFAL, el número de mancomunidades se ha ido incrementando en Navarra, llegando a ser la figura asociativa de mayor relevancia. La existencia de un exceso de pequeños municipios y la falta de capacidad para la prestación de servicios públicos locales desde el ámbito estrictamente municipal ha tratado de ser paliada a través de la mancomunidad de servicios.

El régimen que la LFAL establece para las mancomunidades, basado en la libertad asociativa y en la voluntariedad por parte de los ayuntamientos, ha contribuido a la proliferación de este tipo de entidades.

La LFAL regula el régimen de las mancomunidades dentro del Título III, Capítulo II, en el cual se contiene la regulación de las entidades locales no territoriales de Navarra, y más precisamente en la sección 4^a, en los artículos 47 a 53.

La LFAL configura la mancomunidad como un producto del derecho de asociación de los municipios, entidad local de cooperación intermunicipal constituida para la gestión de competencias y servicios concretos. En cuanto al régimen de organización y funcionamiento de las mancomunidades, este vendrá determinado por sus respectivos estatutos, exigiendo que los órganos de gobierno sean representativos de los municipios miembros de la mancomunidad.

⁵⁹⁸ ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, «La organización local navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y LARUMBE BIURRUN, Pedro (Dirs.), *La administración local de Navarra*, op. cit., pp. 43-44.

A este respecto, la nota característica en las mancomunidades es la voluntad tanto para crearlas, como para adherirse posteriormente. En este último caso, con sujeción a lo que los estatutos en cuestión hubieran dispuesto al efecto.

Este fenómeno no se ha dado exclusivamente en Navarra, sino que ha ocurrido de manera similar en el conjunto del Estado. Así, la proliferación de mancomunidades ha servido como solución funcional a un mapa municipal fragmentado y a la necesidad de crear economías de escala. De esta manera, el número de mancomunidades ha aumentado en España desde 108, en el año 1986, hasta las 1024 del año 2009.

Sin embargo, este incremento no encuentra su causa en una inexistente política de fomento del asociacionismo municipal, sino que es debido a la voluntad asociativa de los municipios, ante la necesidad objetiva de unir recursos y medios para lograr una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de servicios⁵⁹⁹.

En Navarra existen 64 mancomunidades. De estas, algunas de ellas son mancomunidades de ámbito general, que agrupan a municipios de un mismo entorno geográfico para prestar varios servicios. En cualquier caso, el mayor número de mancomunidades tienen mancomunado un solo servicio.

Entre las mancomunidades de ámbito general, la de mayor relevancia tanto por extensión poblacional como por ser la precursora y modelo para la posterior constitución de otras mancomunidades es la Mancomunidad de Servicios de la Comarca de Pamplona, que presta los servicios del ciclo integral del agua, recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, transporte urbano comarcal, servicio de taxi y gestión del parque fluvial de la Comarca de Pamplona.

Las demás mancomunidades de ámbito general son la Mancomunidad de Sakana, la Mancomunidad de Montejurra, la Mancomunidad de Mairaga, la Mancomunidad de Valdizarbe, la Mancomunidad de Servicios Generales de Malerreka y la Mancomunidad de Servicios de la Comarca de Sangüesa⁶⁰⁰.

Se da la circunstancia de municipios que están asociados a diferentes mancomunidades, con distintos municipios. Hay mancomunidades diferentes que prestan servicios diferentes en un mismo territorio, y, a la inversa, mancomunidades que prestan el mismo servicio en diferentes zonas territoriales.

⁵⁹⁹ RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel, «Estructura institucional y organización territorial en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes», en *Política y sociedad*, Vol. 4º, núm. 3, 2010, p. 71.

⁶⁰⁰ La relación completa de las Mancomunidades de Navarra, con los municipios agrupados en cada una de ellas y los servicios mancomunados, se puede consultar en el Registro de entidades locales de Navarra, del Gobierno de Navarra, disponible en Internet.

Los servicios mancomunados más frecuentes son el servicio social de base, ciclo integral del agua, recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, actividades de fomento del ámbito del deporte y la cultura, promoción del desarrollo económico local, y oficina de rehabilitación de viviendas⁶⁰¹.

Siendo los anteriores los servicios que con mayor frecuencia se mancomunan, las mancomunidades navarras gestionan servicios en torno a las siguientes materias: servicio social de base, y acción social, tratamiento y abastecimiento de aguas, instalaciones y actividades deportivas, juventud, servicios socio-culturales comunitarios, bibliotecas, tratamiento y gestión de residuos sólidos urbanos, apoyo técnico y jurídico a los ayuntamientos, cementerio, desarrollo económico comarcal, oficina de rehabilitación de viviendas, limpieza viaria, euskera, alumbrado público, medio ambiente, abastos y mercados, consumidores y usuarios, parques y jardines, patrimonio histórico, vivienda, vías urbanas y caminos rurales, urbanismo, transporte urbano colectivo, servicios a la tercera edad, turismo, medios de comunicación locales, extinción de incendios, tráfico, seguridad ciudadana y protección civil, servicio del taxi comarcal.

Como puede deducirse de los servicios mancomunados, las mancomunidades se han erigido en fórmulas de cooperación intermunicipal de naturaleza funcional, que posibilitan la prestación de determinados servicios, que, de no ser mancomunados, no podrían ser prestados a la población por las escasas dimensiones de la mayoría de los municipios navarros.

Incluso, han sido la vía para garantizar la prestación de servicios mínimos obligatorios como el abastecimiento de aguas, la recogida de residuos o el transporte urbano, entre otros.

Por otro lado, el fenómeno de la mancomunación de servicios en Navarra ha influido de manera positiva sobre la eficiencia en la prestación de servicios locales⁶⁰².

No obstante, dada la gran cantidad de entidades mancomunadas que se ha ido creando y la diversidad de fines, es claro que el fenómeno de la mancomunación no ha servido para dotar al mapa de entidades locales de mayor racionalidad, ni puede decirse, tampoco que la autonomía de los municipios navarros haya aumentado como consecuencia de la proliferación de mancomunidades.

⁶⁰¹ Datos obtenidos del Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

⁶⁰² AROCENA GARRO, Pablo, CABASÉS HITA, Fermín, PASCUAL ARZOZ, Pedro, «La eficiencia municipal en Navarra: efectos de la mancomunación de servicios», ponencia presentada en el *XIV encuentro de economía pública*, Santander, 2007.

De hecho, algunos de los problemas más acuciantes de los municipios como su falta de suficiencia financiera o la alta dependencia de las transferencias del Gobierno de Navarra ha acabado por reproducirse en algunas mancomunidades.

Debe reconocerse, por tanto, que las mancomunidades han influido positivamente en la eficiencia, y que han permitido la prestación de servicios locales que no hubieran podido ser prestados directamente por los ayuntamientos. No obstante, también es cierto que no sólo no han servido para simplificar la estructura de entidades locales de Navarra, sino que la han dotado de una mayor complejidad. Además, dada la escasa dimensión poblacional en la que algunas mancomunidades prestan servicios, muchas mancomunidades carecen de las dimensiones adecuadas para prestar los servicios que tienen encomendados⁶⁰³.

Así pues, la actual estructura de entidades intermunicipales, representadas de manera preponderante por las mancomunidades de municipios, debe avanzar hacia una necesaria racionalización y mejor ordenación del mismo.

Por otro lado, ha de reiterarse que la asunción en torno al poder ejecutivo foral de las funciones que en las Comunidades Autónomas multiprovinciales desarrollan las Diputaciones, ha permitido que el Gobierno de Navarra concentre una cantidad excesiva de facultades sobre los municipios. En consecuencia, la dependencia de los municipios con respecto al Gobierno Foral es excesiva e incide negativamente en el adecuado desarrollo del principio de la autonomía local.

Por lo tanto, es recomendable la consolidación en Navarra de un nivel de entes funcionales de cooperación intermunicipal que contribuyan a la prestación mancomunada de servicios municipales y a la prestación de asesoramiento y auxilio técnico a los municipios, funciones que deben desarrollarse desde el ámbito de la administración local.

En este sentido, es necesario proceder a la racionalización del mapa de mancomunidades.

El proyecto de Ley Foral de reforma del mapa municipal de Navarra pretendió hacer frente a esta necesidad. Así, destaca la creación de dos tipos de entidades intermunicipales: las agrupaciones de servicios administrativos (A.S.A.) y las Mancomunidades de Interés General.

⁶⁰³ IZU BELLOSO, Miguel, «El mapa local de Navarra», en ALENZA GARCÍA, José Francisco y RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, Organización y procedimientos administrativos. Libro homenaje al profesor Francisco González Navarro, *op. cit.*, p. 441.

Las Agrupaciones de Servicios Administrativos se configuran en el proyecto como entidades asociativas forzosas, que agrupan a municipios siguiendo las 40 subáreas definidas por la Estrategia Territorial de Navarra, con el fin de compartir determinados servicios administrativos y recursos humanos. Se les reconoce la naturaleza de entes instrumentales para la reorganización administrativa de los municipios de Navarra.

Para la creación de las A.S.A., se prevé un primer plazo de seis meses para que el Gobierno de Navarra presente el plan director con la propuesta de nueva organización, que habrá de ser sometido, previo a su aprobación, a la consulta de los municipios afectados.

Esta previsión supone el reconocimiento tácito de la incapacidad de gestión que afecta a los municipios de Navarra, situación que se pretende paliar con un nuevo parche, en este caso, mediante la constitución de estas entidades asociativas de cooperación, en lugar de afrontar la necesaria racionalización del mapa municipal de Navarra.

Por otro lado, el proyecto de Ley Foral prevé la creación de seis grandes mancomunidades de interés general. Mediante esta figura se pretende reordenar la actual situación de las mancomunidades, creando esta nueva figura.

No obstante, el proyecto de Ley Foral no define las competencias que asumirían estas Mancomunidades de Interés General, cuestión que remite a la futura elaboración de los Estatutos de la entidad, ni tampoco determina su forma de financiación. En este sentido, estas mancomunidades de interés general, tal y como están previstas en el proyecto de Ley Foral, pueden quedar como entidades entre dos aguas, ya que no se clarifica del todo si de lo que se trata es de instituir entes funcionales de naturaleza intermunicipal (auténticas mancomunidades) o, por el contrario, se pretende crear un segundo nivel de ámbito supramunicipal (comarcas).

Navarra tiene una evidente necesidad de reordenar el actual mapa de mancomunidades. La propuesta contemplada en el proyecto de Ley marca una dirección interesante. En primer lugar, por la importante reducción que realiza, permitiendo que cada una de estas entidades adquiera una dimensión poblacional y geográfica suficiente para la prestación eficaz de servicios. Además, por la racionalización que supondría ya que, una vez implantadas estas mancomunidades de interés general, carecería de sentido el mantenimiento de las actuales 65 mancomunidades.

En cualquier caso, considero importante, en primer lugar, definir si la fórmula para una reestructuración óptima del mapa de las mancomunidades ha de realizarse a través de la creación de entidades supramunicipales de segundo nivel o, por el contrario, ha de basarse en un redimensionamiento y racionaliza-

ción de las entidades de cooperación intermunicipal. Y unido a esto, es preciso determinar, o, al menos orientar, las competencias y servicios que estas nuevas mancomunidades habrán de gestionar.

4.2.2. Otras entidades locales de cooperación intermunicipal

A. Consorcios

La figura del consorcio local apenas tiene relevancia en Navarra. En la nueva redacción de la LFAL, se configuran como entes asociativos para la consecución de fines de interés público entre entidades locales y otras entidades de naturaleza pública o privada. No obstante, no todos los consorcios ven reconocida su naturaleza de entidad local. Así, serán entidades locales, únicamente aquellos consorcios que se hubieran constituido entre administraciones públicas de diferente naturaleza, de carácter voluntario, para la prestación exclusiva de servicios obligatorios de competencia municipal, cuya complejidad técnica y dimensión económica requieren ámbitos de actuación superiores a los de las áreas de la Estrategia Territorial de Navarra, o bien cuando así lo determine la Ley. La razón de su reconocimiento como entidad local, radica en la nueva regulación que de los Consorcios realiza la LRSAL⁶⁰⁴, ahora acogida en la Ley Foral 23/2014, de 2 de diciembre⁶⁰⁵.

B. Distritos administrativos

Los distritos administrativos, si bien quedan recogidos en el artículo 33 de la LFAL con la finalidad de crear un ente funcional para agrupar competencias en municipios menores de 5.000 habitantes, la realidad es que no tienen ninguna implantación en Navarra, ya que desde su creación en 1990, no se ha constituido ninguno.

⁶⁰⁴ KONINCKX FRASQUET, Amparo, «De nuevo sobre los consorcios», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel Jesús, *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*, op. cit., pp. 563-602.

⁶⁰⁵ La Exposición de Motivos de la Ley Foral 23/2014, de 2 de diciembre dice así: «*Se pretende otorgar carta legal de entidad local a aquellas entidades consorciales que se creen exclusivamente por administraciones públicas para la prestación de servicios municipales obligatorios, motivado por la conveniencia y necesidad de identificar y asignar a la gestión de los servicios de carácter local un régimen jurídico propio de las entidades locales, sin distorsión alguna por la distinta naturaleza de las administraciones públicas que las integran y en la necesidad de diferenciarlas del resto de entidades consorciales integradas también por entidades privadas sin ánimo de lucro y para la prestación de otros servicios de interés local que no tienen la consideración de obligatorios*».

C. Agrupaciones administrativas

En cuanto a las agrupaciones de municipios, la LFAL las recoge en su artículo 46, como agrupaciones forzosas, creadas a instancia de la Comunidad Foral de Navarra para la prestación de servicios administrativos comunes a los municipios agrupados, como son los servicios de secretaría e intervención. Hoy en día existen 9 agrupaciones forzosas de municipios, según el registro de entidades locales de Navarra.

D. Agrupaciones tradicionales

Se trata de agrupaciones de municipios de origen histórico, para la gestión de bienes de diferente naturaleza. La LFAL, en su artículo 3.1, les da un especial reconocimiento como entidades locales, como *numerus apertus*, aunque citando expresamente a la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra⁶⁰⁶, la Comunidad del Valle de Aezkoa⁶⁰⁷, la Mancomunidad del Valle de Roncal⁶⁰⁸ y la Universidad del Valle de Salazar⁶⁰⁹.

4.3. La reordenación de las mancomunidades de Navarra

La reorganización del mapa local de Navarra debe tener presente el fenómeno de la mancomunación de servicios. Y debe hacerlo desde una doble vertiente. En primer lugar, por haber supuesto una fórmula cuyo balance general ha sido positivo, ya que ha permitido la prestación de importantes servicios públicos (abastecimiento de aguas, recogida y tratamiento de residuos, servicios sociales de base, servicios deportivos, servicios culturales, desarrollo económico, etc.) para cuya prestación los municipios, por sí solos, carecen de medios económicos, técnicos y humanos. Además, han contribuido a una gestión más eficiente de los servicios que prestan.

En segundo lugar, porque en Navarra se ha creado un número excesivo de mancomunidades, muchas de ellas para prestar un solo servicio, y dándose la circunstancia de la pertenencia de un solo municipio a varias mancomunida-

⁶⁰⁶ RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, *Régimen jurídico-administrativo de las Bardenas Reales*, Pamplona: Gobierno de Navarra-Departamento de Administración Local, 1990.

⁶⁰⁷ LARRÁYOZ LEZAUN, Miguel Ángel, *La Comunidad del Valle de Aezkoa*, tesis doctoral inédita, Universidad de Navarra, Pamplona, 1986.

⁶⁰⁸ Sobre la Mancomunidad del Valle del Roncal, *vid.* IDOATE IRAGUI, Florencio, *La Comunidad del Valle del Roncal*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1977. También ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, *La Mancomunidad del Valle del Roncal*, Pamplona: Gobierno de Navarra-Departamento de Presidencia e Interior, 1989.

⁶⁰⁹ HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Carlos, *Régimen jurídico administrativo de la Universidad del Valle de Salazar*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1990.

des. Esta realidad hace que el mapa de entidades locales adquiera una excesiva complejidad, y tenga una incidencia directa en la vertebración del territorio, y en la ordenación adecuada de los servicios públicos locales. En este sentido, la existencia de este número excesivo de mancomunidades no puede obtener un juicio positivo desde el punto de vista de la eficacia.

De igual manera, la implantación del asociacionismo municipal mancomunado en Navarra no ha contribuido a garantizar el efectivo ejercicio del principio de la autonomía local por parte de los municipios navarros, porque, si bien hay que reconocer que ha permitido la prestación de servicios locales necesarios, no ha servido para aumentar la capacidad de los municipios para la gestión municipal propia, ni para asumir por sí mismos nuevas competencias o gestionar más eficazmente las actuales, ni para disponer de mayores recursos económicos. En definitiva, no ha solucionado los problemas que se derivan del minifundismo local y de la atomización de entidades locales, aunque sí ha ejercido cierta función paliativa en este sentido.

Por todo ello, es preciso acometer una racionalización del actual mapa de mancomunidades.

Siguiendo el Informe sobre Cobertura Territorial de Dotaciones y Servicios elaborado por el Observatorio Territorial de Navarra en diciembre de 2002⁶¹⁰, es necesaria esta reordenación para aumentar la eficiencia económica y garantizar la viabilidad en la prestación de los servicios locales, manteniendo la calidad en la atención al ciudadano. Para esto, dicho informe propone impulsar mancomunidades plurifuncionales a partir de las subáreas de la Estrategia Territorial de Navarra, y fomentando mecanismos de colaboración entre mancomunidades.

Por lo tanto, la actual situación en la que coexisten 64 mancomunidades debe reordenarse, a través de mancomunidades que asuman una pluralidad de fines, que actúen sobre un territorio que sea lo suficientemente amplio y albergue la suficiente población como para poder prestar los servicios de manera eficiente, en el que existan redes de relaciones socioeconómicas, y en el que se den unas características comunes desde el punto de vista cultural, social e histórico.

Para tal finalidad, pueden resultar de aplicación las características que la Estrategia Territorial de Navarra establece para las áreas de escala intermedia⁶¹¹:

Su creación debe partir de una lógica que se derive de un análisis territorial previo, como el planteado en la propia ETN.

⁶¹⁰ JIMÉNEZ GURUCHARRI, José María *et al.*, *Informe sobre Cobertura Territorial de Dotaciones y Servicios*, Pamplona: Observatorio Territorial de Navarra-Gobierno de Navarra, 2012, pp. 23-25.

⁶¹¹ GOBIERNO DE NAVARRA, *Estrategia Territorial de Navarra*, Pamplona, 2003, pp. 89-91

Han de tener capacidad para adaptarse a la evolución a futuro de las funciones, la actividad y la población.

Su número debe reflejar la diversidad social y geográfica de Navarra, y debe adaptarse a las relaciones históricas existentes entre municipios. Pero al mismo tiempo, el número de mancomunidades que se constituya habrá de ser razonable para permitir una gestión eficaz del territorio y de los servicios públicos.

Sus dimensiones tanto en población como en superficie han de adaptarse a las relaciones sociales y a la realidad geográfica del entorno, pero, al mismo tiempo, han de tener una dimensión mínima que permita la gestión eficaz de los servicios públicos.

Además, debe tenerse en cuenta la propuesta de zonificación funcional que se realizó por parte del equipo de trabajo que elaboró el Estudio sobre la estructura administrativa y funcional de Navarra⁶¹², en 1989, que se enmarcó en los estudios previos encargados por el Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra para la posterior elaboración del Proyecto de Ley Foral de Administración Local. Esta propuesta partía de un profundo estudio territorial de equipamientos y dotaciones, conexiones y realidad y demográfica, en la cual se delimitaron un total de nueve áreas funcionales, con vocación de albergar algún tipo de estructura intermunicipal o supramunicipales.

Dichas áreas funcionales partían de una población media de 25.000 habitantes, con una superficie media de unos 1.000 km⁶¹³.

En estas se buscaba la existencia de un municipio de influencia, así como la existencia de un nivel equilibrado de equipamientos.

No se trata de trazar límites y líneas, sino de acometer una delimitación funcional basada en la existencia de núcleos urbanos que la vertebran.

Por lo tanto, más que ajustarse a los límites preexistentes, se buscaba asumir los núcleos de cada zona como centros para los distintos niveles de servicios, para que resultaran lo más idóneos posible para la vertebración territorial equilibrada. Además, se trató de respetar la delimitación de comarcas naturales o ámbitos supramunicipales preexistentes, para facilitar la generación de cierta identidad común.

⁶¹² JIMÉNEZ NESPEREIRA, Fermín, BIURRUN ARAMAYO, Lidia y MARCÉN ZUNZARREN, José Antonio, *La Estructura Administrativa y Funcional de Navarra. Análisis y propuesta*, op. cit., pp. 273-328.

⁶¹³ Se proponía la creación de las siguientes nueve áreas: Valles Cantábricos, Valles Precantábricos, Valles Pirenaicos, Valles Prepirenaicos, Pamplona, Tierra Estella, Tafalla, Ribera del Ebro y Ribera de Tudela.

Con base en el estudio citado, la articulación de ese nivel de cooperación intermunicipal debe perseguir los siguientes fines

En primer lugar, el de prestar asistencia a los municipios, complementando las otras propuestas de reordenación de la planta local (fusiones de los municipios de menos de 2.000 habitantes y redefinición del papel de los concejos), y permitiendo una mayor autonomía local.

En segundo lugar, contribuir a favorecer la igualdad de oportunidades y el equilibrio territorial, garantizando una prestación similar de servicios locales, tanto en cantidad como en calidad, en todas las zonas de Navarra.

No se plantea aquí la creación de un segundo nivel de entidades locales de naturaleza jurídica territorial. No se trata de acometer un nuevo proceso de comarcalización general en todo el territorio. No es necesario establecer un nuevo nivel institucional para articular correctamente el ámbito de la intermunicipalidad. Es más, las experiencias comparadas de Cataluña y Aragón apuntan que la comarcalización no ha logrado ni aumentar la autonomía de los municipios de menor tamaño, ni solucionar los problemas derivados del minifundismo.

Por esa razón, apostado por articular el ámbito de la intermunicipalidad en Navarra a través de entes funcionales de cooperación entre municipios. Es decir, mantener la figura de las mancomunidades de municipios, pero aportando mayor racionalidad a la actual situación compleja, ineficaz y desordenada donde cohabitan 64 mancomunidades.

Por lo tanto, la fórmula debe consistir en la creación de mancomunidades plurifuncionales, basadas en la cooperación intermunicipal, que no supongan la constitución de un segundo nivel de gobierno local, y que abarquen una superficie geográfica y un número de habitantes lo suficientemente amplio como para poder prestar servicios de manera eficaz y eficiente. Y que sustituyan a las actuales mancomunidades, con la excepción de aquellas que ya responden a esa naturaleza multifuncional. En el caso de estas últimas, lo razonable es que sirvan de punto de partida para la creación de la mancomunidad de su correspondiente zona.

En cuanto a las competencias que deberían gestionar, si bien esta decisión debe depender de la voluntad de los ayuntamientos plasmada en los Estatutos de la mancomunidad, cabe apuntar los siguientes servicios:

- Servicio social de base.
- Ciclo integral del agua.
- Recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos.
- Actividades de fomento del ámbito del deporte y la cultura.
- Promoción del desarrollo económico local.
- Oficina de rehabilitación de viviendas.
- Asistencia técnica y jurídica a los municipios.

El anterior apunte se hace sin perjuicio de que los municipios puedan mancomunar aquellos otros servicios y competencias que consideraran de interés.

Para determinar el número de mancomunidades a crear, al igual que en el caso de los municipios, una comisión de expertos debería realizar un estudio previo a tal efecto.

Este estudio tendría que establecer la división del territorio en zonas con una extensión territorial lo suficientemente amplia para que permita una prestación de servicios públicos de calidad.

De esta manera, en lo atinente a la definición de las zonas, el estudio deberá comprender una fase de participación directa de los ayuntamientos afectados, siguiendo criterios geográficos, de flujos y usos sociales, culturales y de actividad económica, criterios de ordenación del territorio y de eficiencia y calidad en la prestación de servicios.

En relación con el procedimiento de creación, siendo la mancomunidad una de las principales expresiones del derecho de asociación del municipio, el cual es considerado por la CEAL como elemento integrante del principio de la autonomía local, estas mancomunidades no pueden ser directamente creadas por Ley Foral. En este caso estaríamos saliendo del ámbito de la cooperación intermunicipal, y entrando en la esfera de las asociaciones forzosas de municipios de naturaleza supramunicipal. Han de ser los propios municipios quienes adopten la decisión de crear estas nuevas mancomunidades, que habrán de sustituir a las actuales. No obstante, el legislador foral, debería tener en cuenta esta situación, e introducir cambios que, de alguna manera, empujaran a la reordenación del mapa de mancomunidades.

Por esa razón, una futura reforma de la LFAL debe perseguir el objetivo de encauzar la creación de mancomunidades en la dirección indicada, y reordenar las 64 mancomunidades actuales en mancomunidades de fines múltiples.

4.4. La necesaria evolución de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona hacia un ente de naturaleza y vocación metropolitana

4.4.1. Características principales de la Comarca de Pamplona

La Comarca de Pamplona-Iruñerria constituye un supuesto singular, debido a que es la zona donde mayor población reside. Alberga a 350.000 habitantes, aproximadamente, alberga a más de 50% de la población de Navarra, en una extensión de 585,3 km², es decir, apenas el 6% del total del territorio navarro.

Además, es un área compuesta por municipios medianos y grandes, la mayoría de más de 2.000 habitantes, incluso superando los 20.000 en el caso de Barañáin, y teniendo en cuenta los 198.000 habitantes de Pamplona. No puede decirse que la problemática derivada del minifundismo afecte a la mayoría de municipios de la Comarca de Pamplona.

Cuentan con una buena dotación de equipamientos y servicios municipales. Muchos de ellos constituyen un continuo urbano con la ciudad de Pamplona, siendo ésta una realidad en aumento, como consecuencia de los nuevos desarrollos urbanísticos.

Asimismo, en esta área se encuentra el centro administrativo y político de Navarra, así como el centro económico, buena parte de la industria y el mayor porcentaje del sector servicios. En cuanto a dotaciones, Pamplona acoge aquellas que tienen un interés general para Navarra, como el Complejo Hospitalario de Navarra, el aeropuerto de Noain-Pamplona, los campus universitarios de la Universidad Pública de Navarra, de la Universidad de Navarra y del centro asociado de la UNED, y, la mayor dotación hotelera, entre otros equipamientos.

4.4.2. La Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, como entidad plurifuncional de cooperación intermunicipal en la Comarca de Pamplona

Esta realidad geográfica, cuenta con una cierta organización administrativa común en la Mancomunidad de Servicios de la Comarca de Pamplona⁶¹⁴.

La Mancomunidad de la Comarca de Pamplona se creó en 1982⁶¹⁵, para gestionar el servicio de abastecimiento y saneamiento de aguas. Se constituyó bajo la forma jurídica de Mancomunidad de Planificación General del artículo 55 del RAMN, bajo el nombre «Mancomunidad de Aguas de la Comarca de Pamplona». Para la gestión del servicio, constituyó una sociedad mercantil instrumental, de capital perteneciente al 100% a la Mancomunidad, y que adquirió la forma jurídica de Sociedad Anónima, bajo la denominación Sociedad de Aguas de la Comarca de Pamplona S.A.

Posteriormente, en 1986, los ayuntamientos integrantes adoptaron la decisión de mancomunar el servicio de recogida y tratamiento de los residuos sólidos urbanos, para lo cual se actuó la correspondiente modificación estatutaria.

⁶¹⁴ DONÁZAR PASCUAL, Maite, «Aspectos jurídicos de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona», en MANCOMUNIDAD DE LA COMARCA DE PAMPLONA, *Jornadas sobre pasado y presente de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona*, 2001, Pamplona.

⁶¹⁵ MAGDALENO ALEGRÍA, Antonio, *Gestión de servicios medioambientales mediante Sociedad Pública. La experiencia de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona*, Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2003, pp. 33 y ss.

Además, se crearon dos secciones (Residuos y Ciclo Integral del Agua), a las cuales los municipios podían adscribirse, bien a ambas, bien a una de las dos. Y se creó una nueva sociedad mercantil para la gestión de los residuos: Residuos de la Comarca de Pamplona, S.A. En 1988 se mancomunó el servicio de alcantarillado, redes locales y saneamiento.

Por lo tanto, la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona se empieza a configurar como una entidad local de cooperación intermunicipal, funcional, con una vocación plurifuncional y, hasta cierto punto, comarcal. Como consecuencia de esta situación, la Cámara de Comptos alertó sobre la necesidad de, una vez superada la fase de consolidación de la Mancomunidad, clarificar la compleja estructura, en secciones, de la entidad⁶¹⁶.

A raíz de la entrada en vigor de la LFAL en 1991 se procedió a dar inicio a la modificación de la estructura de la Mancomunidad. Las dos secciones se fusionaron, y las dos entidades mercantiles convergieron en la nueva sociedad Servicios de la Comarca de Pamplona S.A. (SCPSA). De esta manera, la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona adquiere una estructura unitaria.

El siguiente hito importante se produce en 1998, a raíz de la Ley Foral 8/1998, de 1 de junio, del transporte regular de viajeros en la Comarca de Pamplona/ Iruñerria. En esta ley se estableció la posibilidad de que la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona asumiera la gestión del Transporte Urbano Colectivo. Hasta ese momento el transporte urbano lo prestaba el Ayuntamiento de Pamplona, y el interurbano el Gobierno de Navarra. A partir de 1999, se unifican ambos servicios, asumiendo la gestión del Transporte Urbano Comarcal la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona.

En el año 2006, como consecuencia de la aprobación de la Ley Foral 9/2005, de 30 de junio, del Taxi, la Mancomunidad asumió también la gestión del taxi en la Comarca de Pamplona, prestando servicio a 19 municipios.

Más recientemente, en 2006, la Mancomunidad ha asumido la gestión del Parque Fluvial de la Comarca de Pamplona, hasta entonces gestionado por el Consorcio Parque Fluvial de la Comarca de Pamplona, participado por varios ayuntamientos, el Gobierno de Navarra y por la sociedad pública NILSA (Navarra Infraestructuras Locales S.A.). Debe excluirse el tramo del Parque Fluvial que transcurre por el término municipal de Pamplona, ya que éste es gestionado por el ayuntamiento de Pamplona.

Como consecuencia de ese devenir histórico, hoy en día la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, es una entidad funcional de vocación comarcal

⁶¹⁶ CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA, *Informe de fiscalización económico-financiera de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona*, Pamplona, 1986., pp. 7 y ss.

que gestiona los servicios de ciclo integral del agua; recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos; redes locales, alcantarillado y saneamiento, transporte urbano comarcal, servicio del taxi en la comarca de Pamplona, y gestión del Parque Fluvial de la Comarca de Pamplona.

Actualmente, la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona se rige por sus Estatutos⁶¹⁷. En los mismos, en los cuales se determinan como fines de la entidad, la gestión de los servicios que se han detallado en párrafo anterior. Además, se tiene una previsión de asumir competencia, siempre y cuando los municipios acuerden que la Mancomunidad las asuma, en las siguientes materias:

1. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de las vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.
2. Patrimonio histórico-artístico.
3. Protección del medio ambiente.
4. Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de consumidores y usuarios.
5. Cementerios y Servicios funerarios.
6. Limpieza viaria.
7. Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.

Por otro lado, en cuanto a la organización, el artículo 11 de los Estatutos, establece los siguientes órganos de gobierno:

- Presidente y vicepresidente: asumen las funciones propias del alcalde y teniente de alcalde.

- Comisión permanente: le corresponden las funciones propias de la Junta de Gobierno Local de los municipios.

- Asamblea: le corresponden las funciones del Pleno del Ayuntamiento. Es representativa de los Ayuntamientos. Tiene 54 miembros, todos ellos concejales de los ayuntamientos mancomunados, cuya representatividad se determina en virtud de la población. Así, la mitad (27), está formada por los 27 concejales de Pamplona, y el resto corresponde a concejales del resto de municipios, según el número de habitantes.

- Comisión especial de cuentas: similar al órgano análogo de los Ayuntamientos.

⁶¹⁷ Estatutos de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, Boletín Oficial de Navarra, núm. 69, de 8 de abril de 2011.

En cuanto a los municipios integrantes de la Mancomunidad, en la actualidad integra a 50 municipios, habiendo rebasado los límites de lo que desde el punto de vista geográfico es la Cuenca o Comarca de Pamplona⁶¹⁸.

Por lo tanto, la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona es una entidad consolidada que está contribuyendo a la prestación de determinados servicios públicos fundamentales para la vertebración de la Comarca de Pamplona, y que se asienta sobre una realidad territorial lo suficientemente amplia para la prestación de servicios en términos de eficacia y eficiencia.

Por lo tanto conviene ahondar en la fórmula, tal y como recomienda la Cámara de Comptos en informe de 2001⁶¹⁹:

La propia evolución y desarrollo de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona demuestran que está resultando una fórmula válida desde la que partir para consolidar una estructura de cooperación intermunicipal, con vocación metropolitana.

No obstante, así como resulta una fórmula cooperativa válida para la solución de problemas comunes que se producen en la Comarca de Pamplona, como el tratamiento de los residuos, el ciclo integral del agua o el transporte, existe otras problemáticas comunes que están por resolver, y cuya instancia más adecuada para la solución común es la Mancomunidad de la

⁶¹⁸ Los municipios integrados en la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona son: Adiós, Ansoáin, Anué, Añorbe, Aranguren, Atez, Barañáin, Basaburua, Belascoáin, Beriáin, Berrioplano, Berriozar, Bidaurreta, Biurrun, Burlada, Ciriza, Cizur, Echarrí, Egüés, Enériz, Esteribar, Etxauri, Ezcabarte, Galar, Guirguillano, Huarte, Ibargoiti, Imotz, Iza, Juslapeña, Lantz, Legarda, Monreal, Muruarte de Reta, Muruzábal, Noáin (Valle de Elorz), Odieta, Oláibar, Olcoz, Olza, Orkoien, Pamplona, Tiebas, Tirapu, Úcar, Ultzama, Uterga, Villava, Zabalza y Zizur Mayor. <http://www.mcp.es/la-mancomunidad/quienes-somos>.

⁶¹⁹ La Cámara de Comptos de Navarra, en su Informe sobre racionalidad económica de la Comarca de Pamplona, de marzo de 2001, señala lo siguiente:

«Dotarse de una estructura administrativa comarcal que asuma gradualmente las competencias de gestión de los servicios públicos susceptibles de prestarse bajo esta modalidad, determinando previamente las necesidades de recursos humanos y materiales y su contraste con los actuales, evitando tanto duplicidades en la gestión y en las tareas administrativas como la existencia de políticas de planificación y ordenación del territorio contradictorias en áreas determinadas.

Esta estructura comarcal debe atender no sólo servicios concretos, sino ocuparse igualmente de cumplimentar una serie de fines genéricos imprescindibles para un desarrollo armónico y ordenado del territorio, tales como equilibrio en la dotación de equipamientos, diseño de grandes infraestructuras, promoción de la actividad económica.

En definitiva debe constituir un instrumento de cooperación intermunicipal y no un mecanismo anexionista de la gestión municipal. En esta línea, la actual Mancomunidad de la Comarca de Pamplona podría ser el germen de esta estructura comarcal, dado que ya sus estatutos contemplan los grandes objetivos que contienen estas reflexiones. No obstante, no debería desecharse ninguna fórmula posible» (pp. 25-26).

Comarca de Pamplona. A este respecto, y tal y como ha afirmado RAZQUIN LIZARRAGA:

«el futuro es, así pues, un futuro necesariamente más común, más en común, máxime en una época caracterizada por la globalización. Pero esa aldea global debe también poder decir algo, aunque sea poco, y para eso necesita unirse, y organizarse como una aldea fuerte, dentro del complejo mundo globalizado»⁶²⁰.

Por esa razón, es necesario desarrollar la fórmula de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, y hacerla evolucionar hacia la prestación de mayores servicios, que plantean problemáticas comunes que afectan a todos los municipios de la Comarca de Pamplona/ Iruñerria, y que, por lo tanto, deben ser gestionados, en una conurbación como la de Pamplona, por la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, desde una perspectiva metropolitana.

En este sentido, existe una serie de servicios públicos, que representan problemas que han trascendido los límites del término municipal y se han instalado como problemáticas de naturaleza comarcal. Dichos servicios hoy en día se prestan por parte de los ayuntamientos de la Comarca. Dada su trascendencia comarcal, deberían ser coordinados a través de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, como paso previo a su mancomunación. Me refiero a servicios como seguridad ciudadana y policía municipal, instalaciones deportivas, instalaciones culturales o servicios sociales de base, así como a la posibilidad de crear instrumentos urbanísticos para dotar a la Comarca de una planificación urbanística general, que suponga un marco común sobre el cual diseñar posteriormente los planes urbanísticos municipales y otros instrumentos de planeamiento. Todas esas materias deben encontrar en la Mancomunidad una instancia adecuada para, en un primer momento ser gestionadas con mayor coordinación, y, en un segundo estadio, para su gestión mancomunada.

Por lo tanto, creo necesario avanzar en la fórmula asentada de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, reforzándola, y configurándola como una mancomunidad general de servicios con sentido metropolitano. Así, deben mancomunarse nuevos servicios que, pese a plantear problemáticas que han adquirido una dimensión comarcal, siguen gestionándolos los ayuntamientos, a menudo con escasa coordinación entre sí.

⁶²⁰ RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, «De la dispersión a la centralidad administrativa», en GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, Ángel, *La Comarca de Pamplona. Territorio, economía, sociedad e historia*, Pamplona: Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, 2002, p. 278.

5. LA REDEFINICIÓN DEL PAPEL DE LOS CONCEJOS

5.1. Los concejos en la LFAL

La figura del concejo sufrió una gran transformación desde la aprobación de la LFAL en 1990. En el régimen anterior, marcado por el RAMN de 1928, el concejo asumía un papel mucho más relevante en el sistema institucional local de Navarra que el que tiene atribuido hoy en día en la LFAL⁶²¹.

Así, el concejo tenía reconocido un elenco de competencias mucho más amplio que el actual, y se situaban, en el RAMN, en una posición casi de igualdad con respecto al municipio⁶²². Sin embargo, en la LFAL se produce la adaptación de la administración local de Navarra a la nueva realidad constitucional y a los principios constitucionales del régimen local que rigen desde 1978, posicionando al municipio como entidad básica, y central del sistema institucional local, y al concejo como una entidad menor con competencias limitadas a la administración de su propio patrimonio, caminos rurales, algunas cuestiones relacionadas con los bienes comunales, archivo concejil y festejos.

La nueva regulación instaurada por la LFAL de 1990 es absolutamente rupturista con el anterior sistema. El concejo pasará de ser una de las instituciones de mayor trascendencia en el entramado institucional de la administración local, a convertirse en una entidad local de naturaleza no territorial, con carácter de entidad menor, contingente y subordinada al municipio, que es la entidad local básica.

A partir de la entrada en vigor de la LFAL de 1990, el concejo perdió esa caracterización central que ocupaba en el régimen anterior del RAMN, configurándose como una entidad local menor, contingente y subordinada del municipio⁶²³.

La LFAL configura al concejo como una entidad local no territorial, reconocida en el artículo 3 de la misma⁶²⁴. Así, el artículo 37 LFAL define a los

⁶²¹ ALDEA EGUÍLAZ, Raimundo, *Curso de Derecho Foral Navarro*, Pamplona: Estudio General de Navarra, 1959, p. 74. También, GARCÍA LESAGA, Gerardo, *El Concejo Navarro y los pequeños municipios*, Pamplona: Aranzadi, 1972.

⁶²² RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, «Los concejos y su régimen jurídico. Los concejos en Navarra», en AAVV, *Jornadas: El Concejo alavés en el siglo XXI- Jardunaldiak: Arabako Kontzejua XXI. Mendean- Asociación de Concejos de Álava-Arabako Kontzeju Elkarte*, op. cit., 2002, p. 47.

⁶²³ ZUAZU MONEO, Alfonso, «Comentarios al artículo 37», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y SERRANO AZCONA, Ángel (Dirs.), *Comentarios a la Ley Foral de la Administración Local de Navarra*, op. cit., p. 133.

⁶²⁴ La LFAL omite en todo momento mencionar que los concejos tengan carácter de entidad territorial, por lo que es claro que carecen de tal naturaleza. Es más, en el trámite parlamentario, los Grupo de

concejos como entidades locales enclavadas en el término de un municipio, con ámbito inferior al mismo, que tienen capacidad para tener bienes propios y a los cuales se les reconoce personalidad jurídica para la gestión de sus intereses.

Por otro lado, y en relación con el carácter contingente de los concejos, la LFAL introdujo una serie de requisitos tanto para mantener el carácter de concejo, como para la constitución de nuevos concejos. En concreto, el artículo 37.2 LFAL para mantener la condición de concejo, requiere que haya, al menos 15 habitantes, que compongan, al menos, tres unidades familiares. Y, por otro lado, para la constitución de nuevos concejos, el artículo 42 de la LFAL exige que tenga una población mínima de 100 habitantes y que cuente con recursos suficientes, que no conlleve una pérdida en la calidad de los servicios y que concurren circunstancias geográficas, históricas, económicas o administrativas que aconsejen la creación.

En cuanto a la elección y organización de los concejos, la LFAL modificó sustancialmente el anterior sistema. Así, se suprimen las Juntas Vecinales de Oncena, Quincena y Veintena, y el concejo pasa a estar regido por un presidente, y una Junta Concejil, o, cuando se trate de concejos entre 16 y 50 vecinos, el Concejo abierto o *batzarre*.

El Presidente ostenta las facultades que la legislación general le atribuye al Alcalde. Por su parte a la Junta Concejil o, en su caso, al *batzarre* corresponde ejercer el control y fiscalización del Presidente, aprobar presupuestos y ordenanzas, censurar las cuentas y reconocer créditos cuando exista dotación presupuestaria para ello, la administración y conservación del patrimonio y la regulación del aprovechamiento de los bienes comunales, ejercer las acciones judiciales y administrativas que sea menester y adoptar acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito, expropiación forzosa (que deberá ser ratificada por el pleno del Ayuntamiento), así como las demás atribuciones que la legislación atribuya al Pleno de Ayuntamiento.

En el ámbito competencial, la LFAL es absolutamente rupturista con el régimen anterior. Si bien en el RAMN, el papel de los concejos, desde el punto de vista de sus competencias, se situaba en una posición casi de igualdad a los Ayuntamientos, la LFAL atribuye a los ayuntamientos la competencia para la toma de decisiones principal, y relega a los concejos a cumplir con un papel meramente gestor de su patrimonio y otras materias limitadas.

Eusko Alkartasuna y Popular del Parlamento Foral de Navarra presentaron sendas enmiendas para que se reconociera el concejo como entidad local territorial. Enmiendas que fueron finalmente rechazadas. BERMEJO GARDE, Moisés, *Ley Foral de la Administración Local de Navarra. Trabajos Parlamentarios*, op. cit., 167 y ss.

Se prima por lo tanto al ayuntamiento como entidad local básica y se caracteriza el concejo como una entidad local inferior al municipio y de carácter subordinado a éste, cuyas competencias tienen que ver con la administración de cuestiones patrimoniales y de conservación del espacio urbano, así como sobre elementos tradicionales como las fiestas locales (art. 39.1 LFAL)⁶²⁵.

Además, los concejos pueden ejercer las competencias que les delegue el Gobierno de Navarra o el ayuntamiento correspondiente, e incluso, se faculta al concejo para la realización de obras y para prestar servicios que sean de exclusivo interés para la comunidad concejil siempre y cuando el Ayuntamiento no los lleve a cabo.

En cuanto a la hacienda de los concejos, se pasa de una situación, en el sistema del RAMN, en el cual el concejo tenía la facultad de exigir tributos, adoptando una posición, incluso, hasta cierto punto, de preeminencia, con respecto al Ayuntamiento, a otra completamente diferente. En el sistema de financiación que se deriva del régimen establecido tras la LFAL, en la LFHLN, al concejo únicamente le corresponden ingresos principalmente de carácter no tributario, así como tasas y contribuciones especiales, pero no impuestos, aunque se le permite acceder a parte de los recursos derivados del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de la Comunidad Foral de Navarra⁶²⁶.

⁶²⁵ El artículo 39.1 de la LFAL, atribuye a los concejos las siguientes competencias:

- 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 de servicio públicos 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.

⁶²⁶ La aprobación, en 1995, de la LFHLN traería consigo una renovación del sistema de financiación de las haciendas concejiles. Conforme a lo dispuesto en el artículo 5.1 de dicha norma, los recursos de las Entidades Locales de Navarra son los siguientes:

- a) Recursos no tributarios:
 1. Ingresos de propios o de derecho privado.
 2. Aprovechamientos comunales.
 3. Precios públicos.
 4. Cuotas de urbanización.

En cuanto a distribución de ingresos provenientes del Fondo de Participación en los tributos de Navarra en el caso de municipios compuestos, la Ley Foral 20/2012, de 26 de diciembre, en sus artículo 10 y 11 prevé que en el caso de los municipios compuestos, se detraerá de la participación asignada a los municipios, una parte para que sea distribuida entre los Concejos enclavados en dicho municipio. Para el cálculo de la participación inicial de los concejos, se debe multiplicar la dotación del correspondiente Municipio por el 30 por 100 y por la proporción que representen los habitantes del Concejo sobre la población total del Municipio. La cantidad restante será la asignación inicial correspondiente al Municipio.

5.2. La situación de los concejos de Navarra

Actualmente, existen en Navarra, 348 concejos, la mayoría de ellos de una población inferior a los 500 habitantes. Debe tenerse en cuenta que existen núcleos de población de importantes dimensiones, fruto de los nuevos desarrollos urbanísticos, que no tienen la cualidad de concejo aunque formen parte de municipios compuestos, y que, por tanto no son contabilizados aquí.

Los concejos de Navarra, se distribuyen de la siguiente manera según su población:

- Con población superior a los 3.000 habitantes existe un solo concejo (Artica, que ha llegado a esa cifra tras el desarrollo de la nueva urbanización de Artika Berri).
- Con población superior a los 2.000 habitantes, existen dos concejos (Artica y Cizur Menor).
- Con población superior a los 1.000 habitantes hay 3 concejos (además de los anteriores, Arre).
- Entre 500 y 1.000 habitantes hay 6 concejos.

5. Multas.

6. Otras prestaciones.

7. Demás ingresos de derecho público.

b) Tributos:

1. Tasas.

2. Contribuciones especiales.

c) Participación en los tributos del Estado.

d) Participación en los tributos de Navarra.

e) Subvenciones.

f) Operaciones de crédito.

- Entre 300 y 500 habitantes, 16 concejos.
- Entre 100 y 300 habitantes, 71 concejos.
- Entre 50 y 100 habitantes, 97 concejos.
- Menores de 50 habitantes, 152 concejos.

Los concejos con menor número de habitantes se concentran en zonas rurales y montañosas, tanto de la Montaña de Navarra como de la Zona Media. Por el contrario, aquellos con mayor número de habitantes son entidades enclavadas, fundamentalmente, en la Comarca de Pamplona.

Por lo tanto, las características de la atomización y el minifundismo que existe en los municipios de Navarra, son aún más notorias en lo correspondiente a los concejos.

En este caso la situación se agrava, puesto que se trata de entidades administrativas que no cuentan con medios personales, económicos, técnicos, materiales o tecnológicos adecuados para la gestión de sus competencias.

Esta realidad plantea una variada problemática en cuanto a la gestión. Así, tal y como ha advertido el Defensor del Pueblo de Navarra, una estructura de estas características es contradictoria con el principio de eficacia, con el principio de eficiencia y con el principio de objetividad⁶²⁷.

Sin embargo, no puede obviarse que el concejo es una forma de organización local de Navarra que ha subsistido desde antiguo, y que está socialmente consolidada como tal, ya que ha sido, en tiempos pasados no demasiado lejanos, una de las piedras angulares del sistema de organización local de Navarra.

Por otro lado, la existencia del concejo permite dotar de un mínimo de organización institucional a núcleos de población que no constituyen municipio propio. Esto les permite regirse a sí mismos, en el ámbito de los intereses propios del concejo.

Teniendo en cuenta el planteamiento que se propone en la presente investigación en cuanto a la fusión de aquellos municipios que no alcancen un mínimo poblacional determinado, el concejo puede servir para no condenar a los municipios a extinguir a una realidad al margen de todo tipo de organización institucional. En este sentido, la conversión en concejos de aquellos núcleos antes municipios, puede mitigar la crisis de identidad que, sin duda, el planteamiento de la fusión generará en sus vecinos.

⁶²⁷ DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA, «Informe especial sobre la Competencia de los Concejos de Navarra», Pamplona, 2008. Boletín Oficial del Parlamento de Navarra, núm. 61, de 27 de junio de 2008, pp. 17 y ss.

También el concejo puede resultar una instancia política adecuada para dar impulso a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas, acercando a los ciudadanos a los procesos decisionales del municipio y a la propia administración de su Ayuntamiento.

Por otro lado, el concejo puede asumir el papel de ser un espacio de conexión que contribuya a la desconcentración de la administración municipal en el caso de ayuntamientos compuestos.

5.3. Las entidades locales menores en la LRSAL y su aplicación en Navarra

La LRSAL de 2013 introduce importantes modificaciones en cuanto a la naturaleza jurídica de las entidades locales menores, tal y como se ha analizado en el Capítulo II⁶²⁸.

Las medidas que la LRSAL introduce en relación con las entidades locales menores son, fundamentalmente, dos: en primer lugar la desaparición automática, a fecha 31 de diciembre de 2014 de todas aquellas que no hubieran presentado las cuentas al Estado, o en su caso, a la Comunidad Autónoma; y, por otro lado, la degradación de las entidades locales menores que se creen a partir de la entrada en vigor de la LRSAL, que ya no tendrán la condición de entes locales, sino que se configurarán como entes desconcentrados sin personalidad jurídica⁶²⁹.

Por otro lado, la LRSAL introduce el principio de eficiencia como requisito para la constitución de una entidad local menor, de tal manera que sólo será posible tal cosa, si resultara la opción más eficiente para la administración desconcentrada de esa población.

⁶²⁸ Sobre el nuevo régimen de las entidades locales menores en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, LUCAS LUCAS, Carmen, «El problema de la planta local. Las entidades inframunicipales y supramunicipales», en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Coord.), *et al.*, *La reforma de 2013 de Régimen Local Español*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, pp. 182-187. VILLANUEVA CUEVAS, Antonio, «El anteproyecto de reforma del régimen local español y sus consecuencias sobre las entidades locales de ámbito inferior al municipio», en *Diario La Ley*, 5 de junio de 2013. También VELASCO CABALLERO, Francisco, «Supresión de entidades locales inframunicipales», en Boletín de Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid- IDLUAM, núm. 43, 2013. Sobre las entidades locales menores, MARTÍNEZ MANOVEL, Ana Belén y PEDREIRA GARCÍA, Julio Javier, «Las entidades locales menores: pasado, presente y futuro», en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 21, 2002.

⁶²⁹ VELASCO CABALLERO, Francisco, «La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel Jesús (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, op. cit., p. 51.

En todo caso, la LRSAL apunta hacia la reconfiguración de las entidades locales menores que, por un lado, resitúa a las de nueva creación como entidades desconcentradas del municipio sin personalidad jurídica y, por otro lado, apunta hacia la desaparición de las existentes siempre y cuando no cumplan los requisitos mínimos de gestión que se materializan en la presentación de las cuentas.

En lo referente a Navarra, debe reseñarse que la competencia histórica de la Comunidad Foral⁶³⁰, del artículo 46 de la LORAFNA, afecta de lleno a los concejos⁶³¹. Dicha competencia queda salvaguardada expresamente por la LRSAL, por lo que la regulación que la LRSAL introduce sobre las entidades locales menores, no es de aplicación en Navarra.

5.4. La redefinición de los concejos en la nueva planta del gobierno local de Navarra

La situación actual en que se encuentran los concejos de Navarra antes expuesta, obliga a redefinir el papel que juegan en el entramado institucional local.

Este replanteamiento de la función del concejo debe enmarcarse en la propuesta que se ha realizado de racionalización del mapa municipal y de las entidades de cooperación intermunicipal.

En este sentido, lo primero que debe tenerse en cuenta, en lo que se refiere a la racionalización del mapa municipal, es la idoneidad del concejo, como entidad local, como fórmula organizativa que puede contribuir a que los municipios menores de 2.000 habitantes, una vez extinguidos por las fusiones que se proponen, se transformen en concejos. De esta manera, podrán contar con una organización propia, que garantiza que ese núcleo de población va a continuar

⁶³⁰ Sobre la competencia histórica de Navarra en materia de régimen local, y en lo concerniente a los concejos, RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, «Marco Constitucional y Foral del derecho local de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, (Dir.), *Derecho Local de Navarra*, op. cit., pp. 21-28. ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, «Historia y fuentes del derecho local de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y ENÉRIZ OLAECHEA, F.J., *Derecho Local de Navarra*, op. cit., pp. 70-73. ROTALOPERENA, Demetrio, «El marco constitucional y las competencias de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y LARUMBE BIURRUN, Pedro (Dir.), *La Administración Local de Navarra*, op. cit., pp. 35-37

⁶³¹ RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, «Reforma local y derechos históricos: Navarra y País Vasco», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel Jesús (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés estudios*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters- Aranzadi, 2014, pp. 120 y ss. También ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, «Historia y fuentes del derecho local de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier (Dir.), *Derecho Local de Navarra*, editorial Gobierno de Navarra, op. cit., p. 71.

organizado en torno a un ente institucional, que, aunque en forma de concejo, le va a permitir continuar gestionando algunas cuestiones relativas a su patrimonio, y va a favorecer la participación de sus vecinos en la toma de decisiones públicas.

Se da la circunstancia de algunos concejos que superan la cifra de los 2.000 habitantes, como es el caso de Artika, dentro del municipio de Berrioplano, o Cizur Menor, perteneciente al municipio de la Cendea de Cizur. Del mismo modo, los nuevos desarrollos urbanísticos han dado pie a núcleos de población de gran tamaño, como es el caso de Sarriguren, perteneciente al municipio del Valle de Egüés, que cuenta con unos 12.400 habitantes, y no constituye concejo. En estos casos, la conversión de estos núcleos de población en municipios no tendría sentido y sería contradictorio con el planteamiento que aquí se contiene. Por lo tanto, deberían continuar en su situación actual y, en el caso de Sarriguren y análogos, analizar la posibilidad de su conversión en concejos.

Todo lo anterior, debe desarrollarse sin perder de vista que la figura clave de la estructura institucional local es el municipio. En este sentido, el reconocimiento constitucional del municipio como entidad local básica es determinante a la hora de diseñar el papel que deben jugar el resto de entidades locales.

Por lo tanto, el concejo ha de continuar como una entidad local contingente y subordinada del municipio, para preservar el carácter básico de este, configurado como una entidad menor para la gestión de las cuestiones más directamente relacionadas con el núcleo de población, como la administración del patrimonio, la conservación urbana, o los aprovechamientos de los bienes comunales⁶³².

También, el concejo, dado su enraizamiento histórico, su cercanía a los vecinos, y su forma de organización abierta a través del *batzarre* o Concejo Abierto, resulta una instancia idónea para crear cauces de participación ciudadana.

En este sentido, se propone que el concejo se configure con una doble función:

⁶³² Cabe recordar el modelo portugués de administración local, en el cual, la potenciación del papel de las freguesias mitigó los efectos de la supresión de municipios que se llevó a cabo en la década de 1930. No obstante debe tenerse en cuenta que en Portugal la freguesia o parroquia es la entidad local central, y sin embargo en nuestro sistema de régimen local, la entidad básica es el municipio. Por lo tanto, el modelo portugués es una referencia a tener en cuenta en cuanto al hecho de que la existencia de parroquias permite contar con municipios de gran tamaño, en un modelo de población diseminada en varios núcleos, posibilitando que cada uno de estos núcleos de población cuente con su propia institución de referencia. Pero el modelo luso no puede ser trasladado enteramente a nuestra realidad, porque aquí la entidad local básica es el municipio, y no el concejo.

- Por un lado, como entidad local para la gestión de núcleos de población separados.

- Por otro lado, como cauce más idóneo para favorecer la participación ciudadana. En este sentido, cabe articular, a través de los concejos, la puesta en marcha de procesos de participación ciudadana en asuntos de relevancia, tanto de índole municipal como que afecten al elenco competencial concejil.

En cuanto a las competencias del concejo, se plantea una modificación de las mismas, de manera que se mantengan aquellas relacionadas con la gestión del patrimonio propio, fiestas y archivo concejil, y se introduzcan nuevas competencias en materia de participación ciudadana.

En cuanto a la competencia urbanística, dado que la casuística muestra cómo, *de facto*, es el informe vinculante de los técnicos municipales el elemento realmente decisorio para su resolución y que los concejos carecen de medios técnicos para ello, entiendo más lógico dejar el otorgamiento de licencias urbanísticas en manos del ayuntamiento, y reconocer a los concejos la potestad de influir en el proceso de elaboración de los instrumentos de planeamiento urbanístico del municipio que les afecten directamente y de las ordenanzas y reglamentos municipales, abriendo un trámite de audiencia específico antes de la aprobación inicial, así como previo a la aprobación definitiva.

En lo referido a limpieza viaria y alumbrado público, considero más adecuado que las mismas queden en manos del Ayuntamiento, por cuestiones de eficiencia en la contratación del servicio, ya que es más adecuado que, a la hora de lograr mayor ahorro y mejor servicio, se centralice la contratación de los servicios de limpieza viaria y alumbrado, en lugar de mantener una situación en la cual cada concejo debe cargar sobre sí esta responsabilidad.

Se propone el siguiente listado de atribuciones en favor de los concejos:

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 de servicio públicos de interés exclusivo del Concejo.

c) Conservación y mantenimiento de cementerios.

d) Archivo concejil.

e) Fiestas locales.

f) Participar en la elaboración de los instrumentos de planeamiento urbanístico que afecten directamente al concejo, tanto en la fase previa a la aprobación inicial, como antes de la aprobación definitiva.

g) Participar, en todo caso, en la elaboración de las ordenanzas y reglamentos municipales tanto en la fase previa a la aprobación inicial, como antes de la aprobación definitiva.

h) Desarrollar procesos de participación ciudadana en cuestiones relacionadas con el ámbito de competencias del concejo.

En cuanto a la organización de los concejos, se propone que el límite de población para la constitución del *batzarre* o concejo abierto se eleve hasta los 100 habitantes, tal y como se prevé para los municipios. La razón de esto radica en que si se lleva a cabo la fusión de los ayuntamientos de menos de 2.000 habitantes, muchos de los municipios que se extingan, al contar con menos de 100 habitantes, tienen constituido el *batzarre*, y no tendría mayor sentido perder un instrumento de democracia directa. En cuanto a los concejos existentes de entre 50 y 100 habitantes, el cambio de la Junta concejil por el *batzarre* puede contribuir a una gestión más abierta a la participación.

V. CONCLUSIONES

PRIMERA. Es necesario avanzar hacia una nueva construcción doctrinal del principio de autonomía local, que cohoneste con los principios de subsidiariedad y descentralización así como con el principio democrático.

El principio de autonomía local, en tanto que elemento indispensable y no disponible de la organización territorial del Estado, constituye uno de los pilares fundamentales del orden constitucional, y así, queda situado en un lugar preeminente de la Constitución. En consecuencia, el legislador ha de poner los medios adecuados no sólo para su reconocimiento y desarrollo legislativo adecuado, sino también para su ejercicio efectivo y real por parte de municipios y provincias, que se alzan en elementos indisponibles de la estructura arquitectural del Estado.

El Tribunal Constitucional ha interpretado el principio de autonomía constitucional como una garantía institucional, que protege, de manera objetiva, el núcleo esencial de la institución del municipio y la provincia, frente a una posible deformación o desaparición. Ese núcleo esencial viene determinado, por el derecho de la comunidad local a participar, a través de sus órganos propios en el gobierno y la administración de cuantos asuntos le atañen. Ahora bien, según el Tribunal Constitucional, el principio de autonomía local no garantiza un contenido material concreto de dicha autonomía, por lo que la fijación de dicho contenido, que en definitiva definirá el alcance de esa autonomía, queda reservada al legislador, que en cualquier caso deberá respetar la existencia de la institución de manera que se haga reconocible de manera clara por los ciudadanos como una institución que actúa y decide en la gestión y el gobierno de los intereses inherentes a sus correspondientes colectividades. Además, un elemento fundamental del principio de la autonomía local, lo será el principio de autonomía financiera local, en el sentido de suficiencia financiera, entendido como el derecho de municipios y provincias a obtener por sí mismos o mediante

la participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas, recursos económicos suficientes para el desarrollo y gestión de las competencias que el legislador les haya encomendado. Y comprende, también, la capacidad de decidir el destino de esos recursos económicos, siempre dentro del marco competencial referido.

De esta manera, el Tribunal Constitucional, entiende la autonomía local como el derecho de la colectividad local a participar tanto en el gobierno como en la gestión de sus correspondientes intereses que le son propios. Sin embargo, en esta interpretación, la Constitución únicamente garantiza el núcleo básico de la institución local, entendiendo por tal el contenido esencial que hace que municipios y provincias sean socialmente reconocidos como entes dotados de autogobierno.

Esta interpretación de los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución debe completarse con la formulación y reconocimiento que la CEAL contiene. En la CEAL, la autonomía local va más allá de ser una mera garantía institucional. De hecho, se promulga este principio como un instrumento para la consolidación del sistema democrático a través de las entidades locales, en tanto que instancias de gobierno más cercanas a la ciudadanía, y como tales, instrumentos adecuados para fortalecer y promulgar en la sociedad de la Europa de hoy el principio democrático.

No es desdeñable el hecho de que la CEAL ponga en relación la autonomía local con el principio de subsidiariedad, que, además de ser uno de los principios fundamentales de la Unión Europea, alcanza también el ámbito local a través, precisamente, de la CEAL. Y no es esta cuestión baladí, por cuanto el principio de subsidiariedad viene a ser un instrumento para la materialización del principio de descentralización política del poder.

Así, la autonomía municipal, además de ser un instrumento para la descentralización, cuenta con un elemento político esencial en cuanto a su naturaleza, que le viene dado por cuanto la propia autonomía local comprende la vertiente de autogobierno o capacidad de *indirizzo* político de los gobiernos locales dentro del ámbito de sus competencias; en segundo lugar, porque los órganos llamados a ejercer esa autonomía son órganos elegidos por los ciudadanos a través de un sistema de elección democrática; y en tercer lugar, porque la instancia local es un instrumento que posibilita la conexión del poder político con la sociedad de manera directa. Por ende, la autonomía local comprende un elemento político que le es inherente y además entronca directamente con el principio democrático.

En este sentido, considero que la interpretación que el Tribunal Constitucional ha hecho del principio de autonomía local debe ser reformulada y

completada, pues, la autonomía local, además de una garantía institucional que obra a favor de municipios y provincias, constituye un elemento esencial de la descentralización política del Estado que está directamente relacionada con el principio democrático.

SEGUNDA. El régimen local propio de Navarra, que se basa en su fundamento histórico y en el principio de autonomía local, debe actualizarse a través de la consolidación y ampliación del marco competencial local, de la reforma del sistema de financiación que garantice la suficiencia financiera, y de la reordenación de la planta del gobierno local.

El régimen local de Navarra se sustenta sobre un doble fundamento. Por un lado, el principio de autonomía local, que es la piedra angular de todo el ordenamiento local del Estado, y también constituye el principio básico y fundamental del régimen local de Navarra.

Por otro lado, el régimen local de Navarra encuentra su basamento en su fundamento histórico. En efecto, la existencia de un régimen local propio en Navarra se remonta hasta los mismos orígenes del antiguo Reino de Navarra, y posteriormente, se ha mantenido, adaptándose a las diferentes realidades históricas y a los marcos jurídicos que se han ido sucediendo, hasta nuestros días. Ese origen histórico, y su reconocimiento en el artículo 46 de la LORAFNA, con remisión expresa a las normas históricas de derecho foral Navarro en materia de régimen local, como lo son la Ley Paccionada, el Real Decreto de 4 de noviembre de 1925 y el RAMN, fundamentan la existencia en Navarra de un régimen local propio, especial y privativo.

El régimen local de Navarra se ha adaptado al marco de la Constitución de 1978, con base en la disposición adicional primera de la Carta Magna, a través del artículo 46 de la LORAFNA, y se ha desarrollado por medio de la LFAL, que ha fijado un marco extenso completo y sistemático para la administración local de Navarra.

No obstante, ese marco está hoy en día necesitado de una profunda revisión, que debe tener como objetivo la garantía de un ejercicio efectivo del principio de autonomía local. Dicha revisión ha de articularse en torno a los tres ejes siguientes:

Por un lado, debe reforzarse el ámbito competencial local, desde el reconocimiento del principio de subsidiariedad, de manera que el sistema competencial local se base en la determinación de una relación de competencias debidamente definidas, y que garantice a las entidades locales un ámbito de actuación suficientemente amplio, siempre con correspondencia con los intereses propiamente locales. Los Estatutos de Autonomía, en este caso la LORAFNA,

pueden resultar el instrumento legislativo más idóneo por su propia naturaleza normativa, y su capacidad de obligar tanto al ámbito autonómico como al ámbito estatal.

Además, como consecuencia del estrechamiento competencial que ha supuesto la LRSAL, Navarra debe hacer uso de la competencia histórica que ostenta, para garantizar un ámbito competencial a sus municipios similar a la situación anterior a la LRSAL. Posteriormente, y una vez acometidas las necesarias reformas del sistema de financiación local y de la planta del gobierno local, procede ampliar el ámbito de competencias locales.

En segundo lugar, debe acometerse una profunda revisión del sistema de financiación local de Navarra, ya que es claramente insuficiente para garantizar el principio de suficiencia financiera, y crea un alto grado de dependencia de los municipios con respecto a la Administración Foral. Esta reforma debe abordarse desde una doble vertiente: garantizar el ejercicio efectivo de la autonomía local y, por tanto, dotar de una verdadera autonomía financiera a los municipios; y, en segundo lugar, procurar una gestión eficiente de las competencias locales así como que la prestación de servicios públicos locales se articule con base en los principios de igualdad de oportunidades y equilibrio territorial. Para ello, debe delimitarse y concretarse las competencias locales, calcular los costes de prestación de los servicios públicos, y, con base en ello, fijar un sistema tributario en el cual cobren especial relevancia los ingresos propios. Por otro lado, debe disminuirse el grado de dependencia respecto de la Administración Foral, de manera que los instrumentos de participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Foral se articulen mediante aportaciones no finalistas.

En tercer lugar, es necesario acometer una profunda reordenación de la planta del gobierno local que refuerce la institución del municipio, tienda a la eliminación del minifundismo local y racionalice el actual mapa de mancomunidades.

TERCERA. En Europa se dan dos modelos de sistemas de gobierno local, que se han caracterizado por hacer frente al minifundismo local mediante medidas reductoras de número de municipios (sistema del norte), o creación de entidades intermunicipales (sistema francés). Los procesos de fusión han permitido aumentar la capacidad de gestión y la autonomía local, aunque han generado cierto alejamiento entre la administración local y los ciudadanos.

En el contexto europeo comparado existen dos sistemas de gobierno local: el de los países del centro y del norte de Europa, y el sistema de origen napoleónico, de los países del sur.

En los países del norte de Europa, en los cuales se parte de una forma de concebir el municipio como una entidad administrativa para la prestación de servicios públicos, se pusieron en marcha, durante la segunda mitad del siglo XX procesos de fusiones de municipios, que tenían como objetivo adaptar la estructura administrativa e institucional a las necesidades del nuevo Estado del Bienestar generado tras la II Guerra Mundial. Como consecuencia de dichos procesos, países como Suecia, Alemania o Gran Bretaña, cuentan con una planta local caracterizada por la existencia de municipios de gran tamaño, con fortaleza institucional, suficiencia financiera, y con una gran capacidad de gestión y de prestación de servicios públicos de calidad. En contraposición, la administración local carece del grado de cercanía que pudiera tener en los Estados con un municipio medio de menor tamaño.

Por el contrario, en los países del sur de Europa, se han instaurado sistemas de régimen local de influencia francesa-napoleónica, que parten de una concepción del municipio como forma de organización natural en torno al cual debe organizarse cada núcleo de población. En países como Francia, Italia y España, existen estructuras de entidades locales que se caracterizan por contar con un elevado de municipios de pequeño tamaño. Para hacer frente a la problemática que esto genera, se han creado entidades locales de cooperación intermunicipal de diferente naturaleza, de creación voluntaria, que permiten la prestación de determinados servicios que los pequeños municipios no pueden realizar por sí mismos. Estos países se caracterizan por contar con estructuras locales atomizadas, con escasa capacidad de gestión, y con una mayor dependencia respecto de estructuras de gobierno regionales y estatales.

CUARTA. La planta local española, caracterizada por su atomización, minifundismo, heterogeneidad y complejidad, causa importantes problemas desde el punto de vista de la gestión y de la prestación de servicios en los municipios de menor tamaño. Los cambios normativos acontecidos como consecuencia de la crisis económica no sólo no han solucionado dicha problemática, sino que han contribuido al estrechamiento de la autonomía local de los municipios.

La planta local española se caracteriza por ser compleja, heterogénea, atomizada y minifundista. Enmarcada dentro del sistema de gobierno local de influencia francesa, cuenta con un gran número de municipios, en su mayor parte de exiguas dimensiones. Además, al haber proliferado el fenómeno de la mancomunidad de servicios como fórmula para paliar los problemas derivados del minifundismo, ha tenido como consecuencia una mayor complejidad de la planta del gobierno local.

Esta realidad, unida a la existencia de un sistema de financiación que no ha garantizado la suficiencia financiera de los municipios de menor tamaño, avocándolos a sufrir una alta dependencia financiera respecto de niveles de gobierno superiores, ha causado una problemática en cuanto a la capacidad de gestión y de prestación de servicios públicos en los municipios más pequeños.

La respuesta para atajar los problemas derivados del minifundismo se ha articulado mediante la puesta en marcha de fórmulas voluntarias de cooperación municipal como las mancomunidades de municipios, que, si bien han permitido una mayor eficiencia en la gestión de los servicios públicos locales, no han servido para atajar el minifundismo ni, mucho menos, para garantizar el principio de autonomía local.

En el contexto de la crisis económica el debate en torno a la planta del gobierno local se ha forzado, aunque en torno a una perspectiva excesivamente economicista. El denominado derecho público de la crisis económica, ha tenido una incidencia especial sobre las entidades locales, y ha pasado por dos etapas. Una primera en la cual se aplicaron medidas de incentivo económico a través de la inversión pública llevada a cabo desde la administración local, en la cual se desarrolló un volumen considerable de obra pública, aunque sin la necesaria fiscalización en torno a la necesidad real y consecuencia en gastos de mantenimiento de las nuevas dotaciones generadas; y una segunda época en la que se han aplicado medidas drásticas de reducción del gasto público.

En este segundo periodo han resultado determinantes la incorporación a la Constitución del nuevo artículo 135, y la reforma de la LRBRRL a través de la LRSAL. El nuevo artículo 135 eleva a rango constitucional los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que se ha traducido, a través de la LOEPSF, en una limitación de las posibilidades de inversión de las entidades locales, y en una priorización de la amortización de la deuda contraída por éstas.

Por otro lado, la LRSAL ha introducido modificaciones importantes que han reducido el ámbito competencial de los municipios, han consolidado el inframunicipalismo, genera municipios tutelados, en aquellos con población inferior a los 20.000 habitantes, y han reducido a las entidades de ámbito inferior al municipio a meros órganos de gestión desconcentrada. En definitiva, la LRSAL ni acomete la necesaria reforma de la planta local, ni introduce medidas tendentes a aumentar la autonomía local. Así, el balance de la LRSAL es un adelgazamiento del poder local en España. En pocas palabras, podría decirse que, después de la LRSAL, los municipios españoles siguen teniendo los mismos problemas, aunque con menores competencias, mayor dependencia de poderes superiores, y mayores dificultades y controles tanto del ingreso como del gasto público.

QUINTA. La planta del gobierno local de Navarra está aquejada por los fenómenos de la atomización y del minifundismo, hasta tal punto que esto afecta a la autonomía local de los municipios, a la prestación de servicios públicos locales y al equilibrio territorial. En consecuencia, es necesaria una reordenación de la planta de gobierno local de Navarra

Navarra tiene una planta del gobierno local atomizada y minifundista. Las consecuencias han sido el debilitamiento del municipio como institución y la alta dependencia respecto del Gobierno de Navarra, afectando directamente al ejercicio efectivo de la autonomía local. La respuesta que se le ha dado al minifundismo local, a través de las mancomunidades, ha servido para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios, pero no para aumentar el grado de autonomía local de los municipios, por lo que es necesaria la reordenación de la planta del gobierno local de Navarra.

De hecho, en una superficie de 10.391,08 km² y con una población de 640.800 habitantes, el número de entidades locales de Navarra supera el de 700. Entre éstas, existen 272 municipios, 347 concejos, 64 mancomunidades, 9 agrupaciones de municipios, 11 agrupaciones tradicionales y 17 consorcios.

Por otro lado, y en cuanto a su relación con las cifras de población, la media de habitantes por municipio de la Comunidad Foral se sitúa en 2.356, siendo una de las más bajas del Estado. Además, la mayoría de los municipios son de pequeño tamaño, más de la mitad no supera los 500 habitantes de derecho.

Además, existen diferencias significativas poblacionales en las diferentes zonas de Navarra, siendo el área de Pamplona la que más habitantes concentra y, en el otro extremo, los valles del Pirineo, como zona menos poblada.

Esta estructura local atomizada, con una notoria preponderancia de municipios de pequeño tamaño, ha generado importantes problemas de gestión en los municipios de menor número de habitantes, dificultades para la gestión de las competencias legalmente asignadas y en general, un significativo desequilibrio territorial entre las diferentes zonas, en cuanto al nivel y a las condiciones de la prestación de los servicios públicos municipales, lo cual tiene una incidencia directa, por un lado, en la ausencia de una efectiva autonomía de los municipios, pero también incide directamente sobre el acceso en pie de igualdad de todos los ciudadanos a un nivel similar de servicios públicos, ya que se generan notables diferencias en este sentido.

La atomización y el minifundismo de mapa local Navarra, por un lado, y la ineficacia del sistema de financiación local junto con la dependencia económica de los municipios con respecto a la administración foral, tienen como consecuencia directa la ausencia en Navarra de una autonomía local efectiva.

Dado que la autonomía local es el principio fundamental sobre el que se construye todo el edificio que forma el régimen local de Navarra, y es, también, elemento «arquitectural» básico de la organización territorial del Estado, además de un instrumento para la descentralización política que entronca directamente con el principio democrático, es necesario acometer una reforma de la planta del gobierno local de Navarra que estructure la administración local para una mayor garantía del ejercicio efectivo del principio de autonomía local en Navarra.

SEXTA. Fines de la reordenación de la planta del gobierno local de Navarra.

La necesaria reforma de la planta del gobierno local de Navarra debe fundamentarse en los siguientes principios:

En primer lugar, la reforma de la planta del gobierno local ha dirigirse a procurar la garantía del efectivo ejercicio de la autonomía local. En éste sentido, debe ser diseñada de tal manera que de la precitada reordenación del mapa local resulten unos municipios realmente dotados de un autogobierno efectivo.

En segundo lugar, la reforma debe estar orientada a reforzar el municipio como entidad local básica de la organización local. El municipio debe fortalecerse como institución para ocupar el centro y la posición primaria del sistema institucional y administrativo de Navarra, de manera que los municipios gocen de mayor autonomía y mayor capacidad de gestión para procurar una prestación de servicios públicos eficaz y eficiente, y que pueda dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos. Y todo ello desde el nivel más básico de la administración.

En tercer lugar, la reordenación del mapa local debe garantizar que los principios constitucionales de la organización administrativa, como lo son los de eficacia, eficiencia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, puedan desarrollarse plenamente en la administración local.

En cuarto lugar, la reforma que se plantea ha de procurar un mayor equilibrio territorial así como el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades, en las diferentes zonas de Navarra. En el momento actual, la estructura local ha generado diferencias importantes en cuanto a la prestación de servicios locales en las diferentes zonas de Navarra, que deben superarse.

Finalmente, el quinto objetivo de la reforma, ha de estar orientado a la garantía del cumplimiento del principio de legalidad en materias como la transparencia, la contratación pública y la administración electrónica, para las cuales, los municipios de menor tamaño no disponen de los medios y de la capacidad necesaria para cumplir estrictamente con los nuevos requerimientos legales que se derivan de las recientes regulaciones que se han producido en las materias señaladas.

SÉPTIMA. Debe fortalecerse la institución del municipio, a través de un aumento de su tamaño poblacional que, necesariamente ha de lograrse mediante una reducción del número de municipios.

La reordenación de la planta del gobierno local debe comenzar por la estructura municipal, en la cual se propone una nueva estrategia para la fusión de municipios en Navarra, que no debe basarse en un mero análisis económico, sino que ha de tener en cuenta criterios de funcionalidad, históricos, sociales, culturales y administrativos.

Los criterios para la fusión de municipios que se establecen son los siguientes: fusionar aquellos municipios menores de 2.000 habitantes, formando nuevos municipios que cuenten con un mínimo de población de 3.000 habitantes, y cuyos núcleos de población estén en unas isócronas de tiempo de 20 minutos en automóvil desde el núcleo cabecera del nuevo municipio. En el caso de poblaciones pertenecientes a zonas montañosas que, debido a la orografía, la situación de las comunicaciones y la densidad poblacional de sus núcleos no sea posible cumplir con los anteriores requisitos, podrá crearse el nuevo municipio fusionando entre sí a todos aquellos municipios con población inferior a los 2.000 habitantes, que formen una entidad local de carácter tradicional, una Agrupación de Servicios Administrativos o una Mancomunidad de Servicios, pudiendo incorporar al nuevo municipio a otros municipios que formen parte del mismo valle, y que, no perteneciendo a dicho ente asociativo, se diera la conveniencia de su incorporación al nuevo municipio por razones administrativas, económicas o de interés público.

En cuanto al procedimiento, se realizan las siguientes propuestas, para racionalizar el mapa con el fin de garantizar una autonomía local efectiva:

1º. La creación de un Comité de Expertos que elabore un informe en el cual proponga el establecimiento de los nuevos municipios a crear, teniendo en cuenta los criterios generales preestablecidos, e identificando zonas funcionales desde el punto de vista comercial, industrial, de movilidad poblacional, de actividad económica, de crecimiento financiero, y considerando también elementos comunes culturales, sociales, históricos y, evidentemente geográficos y de conexiones y comunicaciones.

2º. En la fase intermedia de la elaboración de dicho informe se abrirá un proceso de participación pública al que estarán llamados especialmente los representantes de los municipios y concejos afectados, la Federación Navarra de Municipios y Concejos, y los ciudadanos de las entidades locales afectadas.

3º. La fusión de municipios se decidirá, finalmente, mediante una Ley Foral de mayoría absoluta. El proyecto de Ley habrá de elaborarse a partir del informe resultante de la Comisión de Expertos.

4°. Se establecerá un periodo voluntario de dos años durante el cual los propios municipios, cumpliendo los criterios generales para la fusión, podrán decidir la creación de los nuevos municipios. Transcurrido dicho plazo, para aquellos municipios que no las hubieran efectuado de manera voluntaria, las fusiones serán forzosas, según los nuevos municipios que se propongan en la Ley Foral, y con base en el informe de la Comisión de Expertos.

OCTAVA. Es preciso reordenar el mapa de mancomunidades, sustituyendo las actuales 64 mancomunidades por mancomunidades de fines múltiples que tengan la capacidad de prestar servicios, dar asistencia a los municipios y cohesionar el territorio de manera equilibrada. Por su parte, la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona debe avanzar hacia un ente mancomunado con las nuevas necesidades comunes de los municipios de la Comarca de Pamplona.

En Navarra se ha optado por la vía de la mancomunación de servicios para responder a las carencias que ha generado el mapa municipal. De esta manera, se han creado 64 mancomunidades que son la materialización del derecho de los municipios a asociarse voluntariamente entre sí. La mancomunación de servicios ha permitido una mayor eficiencia en la gestión de servicios municipales, pero no ha logrado que se produzca una mayor autonomía de los municipios más pequeños, ni para que se incremente su capacidad de gestión, ni tan siquiera han posibilitado frenar el desequilibrio territorial que, en términos de prestación de servicios, se produce en las diferentes zonas de Navarra. Al contrario, la existencia de 64 mancomunidades con diferentes fines, ha generado una mayor complejidad de la planta del gobierno local de Navarra.

Por consiguiente, considero necesario proceder a una racionalización del mapa de mancomunidades. El ámbito de la intermunicipalidad en Navarra debe articularse a través de mancomunidades de municipios, y no en la creación de un segundo nivel de gobierno local, pero generando una estructura racional y funcional.

Así, propongo la creación de mancomunidades de fines múltiples, que se asienten sobre una superficie geográfica y en torno a un número de habitantes amplio, con el fin de poder prestar sus servicios con la mayor eficacia y eficiencia. Estas nuevas mancomunidades, deberán sustituir a las actuales mancomunidades existentes, excepto en los casos de mancomunidades generales. En cuanto a los fines que deberían asumir, y sin perjuicio de que los municipios mancomunados pudieran decidir otros servicios a mancomunar, las nuevas mancomunidades deberían gestionar, cuando menos, los siguientes: servicio social de base, ciclo integral del agua, recogida y tratamiento de residuos sólidos urba-

nos, actividades de fomento en el ámbito del deporte y la cultura, promoción del desarrollo económico local, oficina de rehabilitación de viviendas, y asistencia técnica y jurídica a los municipios.

La determinación del número de mancomunidades a crear, deberá elaborarse a partir de un estudio previo realizado por parte de una comisión de expertos que establecerá la división del territorio en zonas lo suficientemente amplias, para permitir una prestación de servicios de calidad, y atendiendo a criterios funcionales, geográficos, socioeconómicos, culturales, de ordenación del territorio, así como criterios de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios. Además, la definición de las nuevas mancomunidades a constituir, deberá comprender la participación de los ayuntamientos afectados.

La Mancomunidad de la Comarca de Pamplona debe avanzar, partiendo de la actual fórmula, ya consolidada, hacia su reconfiguración como una mancomunidad general de servicios con sentido y vocación metropolitana. En este sentido considero importante la mancomunación de nuevos servicios que hoy en día siguen gestionando los municipios, aunque plantean problemáticas que han trascendido el ámbito municipal y se sitúan en el estadio comarcal. Así, servicios como policía local, instalaciones deportivas, dotaciones culturales, servicios sociales de base, y el planeamiento urbanístico, deberían, en un primer estadio, ser coordinados por la Mancomunidad, y, en un segundo estadio, ser asumidos por dicha Mancomunidad.

NOVENA. La función de los concejos en el sistema institucional local debe redefinirse, de tal manera que el concejo sea un ente local menor, contingente y subordinado al municipio, y, al mismo tiempo un instrumento idóneo para articular cauces que permitan una mayor implicación vecinal y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas locales.

La existencia en Navarra de concejos, como entidades de ámbito inferior al municipio, aunque enraizadas en el sistema institucional local, permite utilizar esta figura para contribuir al reforzamiento del municipio como entidad local básica. En este sentido, considero que el concejo resulta una figura idónea para que los antiguos municipios que dejen de serlo como consecuencia del proceso de fusión que se propone, continúen organizados en torno a ésta figura administrativa, que va a permitir que continúen gestionando determinadas competencias, fundamentalmente relacionadas con su propio patrimonio.

Para ello, es necesario redefinir el papel de los concejos teniendo en cuenta dos elementos básicos:

En primer lugar, la entidad local básica es el municipio. Por lo tanto, que el concejo ha de configurarse como una entidad local contingente y subordinada

al municipio, que se desarrolla como entidad menor, cuya finalidad es la gestión de aquellas cuestiones directamente relacionadas con el núcleo de población: administración del patrimonio, conservación urbana y gestión de aprovechamientos de bienes comunales.

En segundo lugar, derivada de la inmediatez del concejo con respecto al ciudadano, el concejo puede actuar como instancia a través de la cual se articulen cauces de participación ciudadana.

En consecuencia, con base en esa doble consideración, propongo que los concejos asuman competencias en torno a las siguientes cuestiones:

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 de servicio públicos de interés exclusivo del Concejo.

c) Conservación y mantenimiento de cementerios.

d) Archivo concejil.

e) Fiestas locales.

f) Participar en la elaboración de los instrumentos de planeamiento urbanístico que afecten directamente al concejo, tanto en la fase previa a la aprobación inicial, como antes de la aprobación definitiva.

g) Participar, en todo caso, en la elaboración de las ordenanzas y reglamentos municipales tanto en la fase previa a la aprobación inicial, como antes de la aprobación definitiva.

h) Desarrollar procesos de participación ciudadana en cuestiones relacionadas con el ámbito de competencias del concejo.

Finalmente, propongo elevar hasta los 100 vecinos el límite para el funcionamiento en *batzarre* o concejo abierto, ya que los municipios de menos de 100 habitantes también se organizan en torno a esta figura, y lo contrario podría crear disfunciones en el momento en que se procediera a la fusión de los municipios con población inferior a los 2.000 habitantes, tal y como se plantea como propuesta para la reordenación de la planta del gobierno local de Navarra.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ALBI CHOLBI, Fernando, *La crisis del municipalismo*, Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1966.

-«Las derivaciones inmediatas de la crisis del municipalismo», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 150, 1966. pp. 801-869.

ALDEA EGUÍLAZ, Raimundo, *Curso de Derecho Foral Navarro*, Pamplona: Estudio General de Navarra, 1959.

-*Divulgación de los fueros de Navarra*, Pamplona: Industrial Gráfica Aralar, Pamplona, 1971.

ALENZA GARCÍA, José Francisco, RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, *Organización y procedimientos administrativos. Libro homenaje al profesor Francisco González Navarro*, Cizur Menor (Navarra): Gobierno de Navarra-Thomson Aranzadi, 2007.

ALENZA GARCÍA, José Francisco, «Los bienes de las entidades locales», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María (Dir.), *Derecho Local de Navarra*, Madrid: Iustel, 2013, pp. 333-381.

ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, «La organización local navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y LARUMBE BIURRUN, Pedro (Dirs.), *La administración local de Navarra*, Pamplona: Aranzadi, 1987, pp. 39-47.

-*La Mancomunidad del Valle del Roncal*, Pamplona: Gobierno de Navarra-Departamento de Presidencia e Interior, 1989.

-«El municipio en la Comunidad Foral de Navarra. Historia, tradición y principios», en *Iura Vasconiae*, nº 2, 2005, pp. 149-198.

- «Historia y fuentes del Derecho Local de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, *Derecho Local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2005, pp. 31-100.
- «El artículo 46 de la LORAFNA y el régimen local navarro», en *Anales de Derecho. Colección Huarte de San Juan*, nº 6, 2005, pp. 39-60.
- Comentarios a la Ley Foral de Contratos Públicos*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2006.
- Los convenios económicos entre Navarra y el Estado. De la soberanía a la autonomía armonizada*, Pamplona: Gobierno de Navarra-Instituto Navarro de Administración Pública, 2010.
- ALLI ARANGUREN, Juan Cruz y ALLI TURRILLAS, Juan Cruz, *Manual de Derecho Urbanístico de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2005.
- ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier (Dirs.), *La administración electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Comentarios a la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2008.
- ALMEIDA CERREDA, Marcos, «Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edición, Madrid: Iustel, 2011, Tomo III, pp. 2701-2734.
- «La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la administración local», en DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José (Coord.), *La planta del gobierno local (Actas del VIII Congreso AEPDA)*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local- Asociación de Profesores de Derecho Administrativo, 2013, pp. 61-122.
- ALONSO GARCÍA, Enrique, «La gestión del medio ambiente por las Entidades Locales», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., Madrid: Iustel, 2011, Tomo II, pp. 2453-2528.
- ALONSO GARCÍA, Enrique, MONTES MARTÍN, María José, *et al.* «Bienestar animal y corporaciones locales: competencias y servicios públicos», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., Madrid: Iustel, 2011, Tomo III, pp. 2781-2854.
- ALONSO MAS, María José, «Arts. 42-45», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel Jesús (Coord.), *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, 3ª edic., Cizur Menor (Navarra): Thomson-Cívitas, 2013, pp. 717-954.
- «Artículo 3», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel Jesús (Coord.), *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local. Ley 7/1985, de 2 de abril*,

reguladora de las bases del régimen local^{3a} edic., Cizur Menor (Navarra): Thomson-Cívitas, 2013, pp. 184-193.

-«El nuevo régimen de competencias municipales», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel Jesús, *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Cizur Menor (Navarra): Thomson- Reuters- Aranzadi, 2014, pp. 153-186.

-«El nuevo régimen de las fusiones de municipios», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel Jesús (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Veintitrés estudios*, Cizur Menor (Navarra): Thomson- Reuters- Aranzadi, 2014, pp. 297-329.

AMÁTRIAIN CÍA, Ignacio, «Las haciendas locales de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y ENÉRIZ OLAECHEA, Fco. Javier (Coords.), *Derecho local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2005, pp. 706-784

-«Las haciendas locales de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, *Derecho Local de Navarra*, Madrid: Iustel, 2013, pp. 439-482.

APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel, «Territorio y organización política», en INFANTE DIAZ, Jorge, *Las comarcas de Aragón: territorio y futuro*, Zaragoza: Gobierno de Aragón, 2003, p. 143-156

ARCELUS ULIBARRENA, Francisco Javier, AROCENA GARRO, Pablo, CABASÉS HITA, Fermín, PASCUAL ARZOZ, Pedro, «Eficiencia municipal en Navarra: efectos de la mancomunación de servicios (versión preliminar)», en *XIV Encuentro de Economía Pública, Santander, Febrero de 2007*, documento electrónico.

-*La estimación de la eficiencia económica de los municipios de Navarra y sus factores determinantes: implicaciones para la mejora de la gestión del sector local*, Pamplona: Gobierno de Navarra- Instituto Navarro de Administración Públicas, 2009.

ARENILLA SÁEZ, Manuel, «El pequeño municipio: núcleo democrático vs. prestación de servicios», en JIMÉNEZ ASENSIO, Rafsael, HEINELT, Hubert, VELASCO CABALLERO, Francisco *et al.*, *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonomico*, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, junio de 2012, pp. 159-219.

-«El nuevo sistema de competencias locales», en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013, pp. 15-55.

ARZAMENA SIERRA, Jerónimo (Coord.), *El Derecho Local en la doctrina del Consejo de Estado*, Madrid: Consejo de Estado-Boletín Oficial del Estado, 2002.

- ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, Juan, «Financiación», en VELASCO CABALLERO, Francisco (dir.), DÍEZ SASTRE, Silvia (Coord.), GALÁN GALÁN, Alfredo (Coord.), RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María (Coord.) *et al.*, *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, 1ª edic., Barcelona: Institut d'Estudis Autònomicos, Generalitat de Catalunya, 2010, pp. 334-362.
- ARRÓNIZ I MORERA DE LA VALL, M. Angels, «La organización comarcal», en *Autonomies* nº 21, diciembre de 1996, pp. 139-173.
- AUTIN, Jean-Louis., «La reforma de la cooperación intermunicipal en Europa. Balance de la experiencia francesa», *Anuario de Gobierno Local*, 2003, p. 241-258.
- BALAGUER COLL, María Teresa, PRIOR JIMÉNEZ, Diego, y VELA BARGUES, José Manuel, «Eficiencia y calidad en la gestión de las administraciones locales», en *X Congreso de ASEPUK - Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad*, Santiago de Compostela, 2002. Documento electrónico.
- BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel, «La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», en *Cuadernos de Derecho Local*, nº 20, junio de 2009, pp. 7-22.
- BARBERÁN ORTÍ, Ramón, «La comarcalización de Aragón. Una valoración desde la economía del federalismo fiscal», en *XI Encuentros de Economía Pública*, 2004.
- BARCELONA LLOP, Javier, «Los municipios y la protección civil», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., Madrid: Iustel, 2011, Tomo II, pp. 2215-2254.
- BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, «Artículo 42», en REBOLLO PUIG, Manuel e IZQUIERDO CARRASCO, Manuel, *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Valencia: Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, Tomo I, pp. 995-1014.
- BAYONAROCAMORA, Antoni, «Descentralización y desconcentración en las leyes de organización territorial de Cataluña», en *Documentación Administrativa*, nº 214, 1988, pp. 137-169.
- «La planta municipal: análisis y propuestas para hacer más eficiente el gobierno municipal en el Estado autonómico», en JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *et al.*, *Documento Técnico. Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012, pp. 221-247.
- BELLO PAREDES, Santiago, «Las competencias locales balance de situación»,

- en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, nº extraordinario, enero 2015.
- BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis, «La competencia de las entidades locales de Navarra en materia de sanidad», en *Revista Jurídica de Navarra*, nº 2, 1986, pp. 105-118.
- «Organización Local», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María (Dir.), *Derecho Local de Navarra*, Madrid: Iustel, 2013, pp. 167-206.
- BERMEJO GARDE, Moisés, *Ley Foral de la Administración Local de Navarra. Trabajos parlamentarios*, Pamplona: Parlamento de Navarra, 1990.
- BERNADÍ I GIL, Xavier y GALÁN GALÁN, Alfredo, *El debate actual sobre las diputaciones provinciales. Un análisis de las últimas propuestas electorales*, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011.
- BLAIRON, Katia, «Organización territorial en Francia: alcance de las reformas de 2010», en *Revista catalana de dret públic*, núm. 43, 2011, p. 343-371.
- BLASCO ESTEVE, Avelino (Coord.), *El derecho Público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo derecho administrativo. Actas del VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho, Administrativo*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2011.
- BOIX PALOP, Andrés, «Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, nº 2, julio-diciembre 2014. Documento electrónico.
- BONÉ PUEYO, Alfredo y SILVA GAYOSO, Rogelio (Coords.), *El proceso de comarcalización de Aragón. Análisis político y administrativo*, Zaragoza: Diputación General de Aragón, 2003.
- BORGONOVO RE, Donata, «La provincia como chivo expiatorio de los males de la política italiana», en *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 27, 2012, pp. 56-64.
- BOSCH, Nuria y SOLÉ SOLÉ, Albert, «Una valoración preliminar de la reforma de la Administración Local en España», en VON HÄGEN, Jürgen, *et al., Informe IEB sobre Federalismo Fiscal 2012*, Barcelona: IEB Cátedra Federalisme Fiscal, 2012, pp. 80-87.
- BOUAZZA ARIÑO, Omar, «Medio ambiente acústico municipal», en MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., Madrid: Iustel, 2011, Tomo II, pp. 2529-2560.
- BURGUEÑO RIVERO, Jesús, «El eterno debate sobre la reforma del mapa municipal. El caso de Cataluña», *Revista de Geografía*, 2004 pp. 7-33.

- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco Manuel (Coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo: la carta europea de la autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003.
- CABASÉS HITTA, Fermín, *Ensayos sobre eficiencia, transferencias y endeudamiento municipal*, Tesis Doctoral inédita, defendida en la Universidad Pública de Navarra el 18 de diciembre de 2009.
- CADAVAL SAMPEDRO, María., *Los problemas de la Hacienda Local, una visión de conjunto*, Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, 2001.
- CADAVAL SAMPEDRO, María, SOLÉ OLLÉ, Albert, BEL, Germá, *et al. Innovaciones en política territorial. Comarcas y otras experiencias internacionales de cooperación interterritorial*, Zaragoza: Fundación Economía Aragonesa, 2007.
- CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio, «La fusión de municipios, único instrumento de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local para la modificación de la planta municipal: una oportunidad perdida», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, nº extraordinario, enero 2015, documento electrónico.
- CALVO DEL CASTILLO, Vicente, «La regulación del control económico-financiero y de la estabilidad en la Ley de racionalización y sostenibilidad en el ámbito de la administración local. Las modificaciones del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel Jesús (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Veintitrés estudios*, Cizur Menor (Navarra): Thomson- Reuters- Aranzadi, 2014, pp. 767-826.
- CALVO VÉRGEZ, Juan, «La nueva reforma de la Administración Local: principales cuestiones planteadas en el marco de su racionalización y sostenibilidad», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, nº 2, julio-diciembre 2014, documento electrónico.
- CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA, *Informe de fiscalización económico-financiera de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona*, Pamplona, 1986.
- Informe sobre racionalidad económica de la Comarca de Pamplona*, Pamplona, marzo de 2001.
- Informe sobre los municipios de Navarra con población inferior a 500 habitantes (ejercicio 2010)*, Pamplona, 2011.
- Informe sobre el sector público local de Navarra. Año 2011*, Pamplona, noviembre de 2012.

- Evolución económico-financiera de los ayuntamientos de Navarra con mayor población (ejercicios 2003 a 2010)*, Pamplona, 2012.
- Los municipios de Navarra con población comprendida entre 500 y 2.000 habitantes. Ejercicio de 2010*, Pamplona, 2012.
- Informe sobre el sector público local de Navarra, 2012*, Pamplona, 2014.
- Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Pamplona. Ejercicio 2013*, Pamplona, 2014.
- Informe sobre el sector público local de Navarra. Año 2013*, Pamplona, junio de 2015
- CANDELA TALAVERO, José Enrique, «Asociacionismo municipal: especial referencia a las mancomunidades de municipios», en *Revista de Estudios Locales*, nº 151, 2012, pp. 44-59.
- CÁNDIDO OLIVEIRA, Antonio, «El régimen de la administración local autónoma en Portugal», en GARCÍA RUBIO, F., *Las reformas locales en el entorno comparado*, Barcelona: La Jurídica, 2013, pp. 123-137.
- CANO CAMPOS, Tomás, «Las competencias municipales en materia de tráfico», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., Madrid: 2011, Tomo III, pp. 2565-2632.
- CARBONELL PORRAS, Eloísa, «Transporte urbano y movilidad», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., Madrid: Iustel, 2011, Tomo II, pp. 2275-2346.
- «La planta local: análisis general y perspectivas de reforma», en DíEZ SÁNCHEZ, Juan José, *La planta del gobierno local (Actas del VIII Congreso AEPDA)*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local- Asociación de Profesores de Derecho Administrativo, 2013, pp. 39-45.
- CARBONERO GALLARDO, José Miguel (Coord.), *La intermunicipalidad en España*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2005.
- CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, Centro de Estudios Constitucionales, mayo de 1981.
- CHANDLER, J.A., *Local Government in Liberal Democracies. An introductory survey*, London: Routledge, Taylor & Francis, 1993.
- CHARNY, Hugo, «Autonomía», en *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, Buenos Aires: Bibliográfica Argentina, 1954, Tomo I- A.
- CHECA GONZÁLEZ, Clemente, *El sistema tributario local*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2001.
- COLEGIO DE SECRETARIOS, INTERVENTORES Y TESOREROS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL (COSITAL), *Declaración sobre el Libro Blanco*

- para la reforma del Gobierno Local en España*, VI asamblea SITAL, Salamanca, 2005.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Un plan europeo de recuperación económica. Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo*, Bruselas, 2008.
- COMITÉ POUR LA REFORME DES COLLECTIVITES LOCALES «*l'est temps de décider*», 5 de marzo de 2009.
- CONSEJO DE ESTADO, Dictamen 1839/1996, de 13 de marzo.
- Dictamen 349/1991, de 14 de marzo.
- CONSEJO DE EUROPA, *Local Government in critical times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future*, 2011.
- CONSEJO DE NAVARRA, Dictamen 5/2000, de 17 de abril, sobre legislación aplicable sobre atribuciones de los Alcaldes y Presidentes de Concejos para contratar, adquirir y enajenar bienes.
- Dictamen 13/2014, de 12 de mayo, sobre Recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis, «El debate sobre la abolición de la provincia y la reforma de las diputaciones» en *Anuario de Gobierno Local 2011*, pp. 45-67.
- Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters, 2011.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis, MEDINA ALCOZ, Luis (Dir.), y HERNANDO RYDINGS María (Coord.), *Crisis económica y reforma del régimen local*, Cizur Menor (Navarra): Civitas-Thomson Reuters, 2012.
- CUESTA REVILLA, José, «Las competencias municipales: una aproximación a su nuevo régimen jurídico», en *Cuadernos de Derecho Local*, nº 34, febrero de 2014, pp. 98-125.
- CUEVAS GONZÁLEZ, Francisco Javier, *Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en las entidades locales*, Tesis Doctoral, Univ. de Burgos.
- DE DIEGO GÓMEZ, Alejandro, «Hacia la fusión no traumática de ayuntamientos», *Tribuna Municipal, revista digital*, 2012.
- «La fusión de ayuntamientos en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 5, La Ley, marzo de 2014.
- DE LA HUCHA CELADOR, Fernando y AMÁTRIAIN CÍA, Igancio, *Manual de Derecho Financiero y Tributario de las Haciendas Locales de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2008.

DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, ÁLVAREZ ERVITI, Miguel y AMÁTRIAIN CÍA, Ignacio, *Manual de Derecho Tributario de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra-Instituto Navarro de Administración Pública, 2005.

DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, «Autonomía local y competencias de Navarra en materia de haciendas locales: su plasmación en la Ley Foral 2/1995», en *Revista Jurídica de Navarra*, nº 19, 1995, pp. 24-30.

-«El sistema tributario de la Comunidad Foral de Navarra», en DE LA HUCHA CELADOR, Fernando, ÁLVAREZ ERVITI, Miguel y AMÁTRIAIN CÍA, Ignacio, *Manual de Derecho Tributario de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra-Instituto Navarro de Administración Pública, 2005, pp. 34-47.

-«Las haciendas locales en el marco constitucional y del mejoramiento», en DE LA HUCHA CELADOR, Fernando y AMÁTRIAIN CÍA, Ignacio, *Manual de Derecho Financiero y Tributario de las Haciendas Locales de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra- Instituto Navarro de Administración Pública, 2008, p. 37-49.

-«Los recursos financieros y los ingresos de las haciendas locales de Navarra», en DE LA HUCHA CELADOR, Fernando y AMÁTRIAIN CÍA, Ignacio, *Manual de Derecho Financiero y Tributario de las Haciendas Locales de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2008, pp. 51-66.

-«La reforma del artículo 135 de la Constitución estabilidad presupuestaria y deuda pública», en *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, nº 153, 2012, pp. 21-48.

DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás, «Derecho histórico y régimen local en Navarra», en MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián, *Derecho Público Foral de Navarra. El Mejoramiento del Fuego*, Madrid: Civitas-Gobierno de Navarra, 1991, pp. 593-665.

-«Corporaciones locales, reforma de los Estatutos y competencias estatales», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 145, 2010, pp. 5-55.

DE LA VEGA DE DÍAZ RICCI, Ana María, *La autonomía municipal y el bloque constitucional local. Un estudio de Derecho argentino y español*, Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2006.

DE MARCOS FERNÁNDEZ, Ana «Introducción al sistema Federal de Alemania y evolución histórica de su régimen local», en VELASCO CABALLERO, Francisco (dir.), DÍEZ SASTRE, Silvia (Coord.), GALÁN GALÁN, Alfredo (Coord.), RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José M^a (Coord.) *et al.*, *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, 1ª edición, Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic, Generalitat de Catalunya, 2010, p. 37-191.

DEFENSOR DEL PUEBLO DE NAVARRA, *Informe especial sobre la competencia de los Concejos de Navarra*, Boletín Oficial del Parlamento de Navarra nº 61, de 27 de junio de 2008.

DEL GUAYO CASTIELLA, Íñigo «Nuevo régimen jurídico de los servicios públicos locales, tras la Ley núm. 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, nº 2, julio-diciembre 2014. Documento electrónico.

DELGADO PIQUERAS, Francisco, «El redimensionamiento de las retribuciones de los cargos públicos locales» en DOMINGO ZABALLOS, Manuel Jesús (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Veintitrés estudios*, Cizur Menor (Navarra): Thomson-Reuters-Aranzadi, 2014, pp. 331-370.

DESDENTADO DAROCA, Eva, «El principio de autonomía local», en SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (Dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Las Rozas (Madrid): La Ley, 2010, pp. 877-900.

DÍAZ LERMA, José Manuel, «El anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?», en *Anuario de Gobierno Local, 2012*, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013, pp. 47-91.

DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José (Coord.), *La planta del gobierno local (Actas del VIII Congreso AEPDA)*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local-Asociación de Profesores de Derecho Administrativo, 2013.

DÍEZ SASTRE, Sivia (Coord.), «Reino Unido», en VELASCO CABALLERO, Francisco (Dir.), DÍEZ SASTRE, Silvia, GALÁN GALÁN, Alfredo, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José M^a (Coords.) *et al.*, *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic, Generalitat de Catalunya, 2010, pp. 363-500.

DÍEZ-PICAZO, Luis María y LÓPEZ BOFILL, Héctor, «Policía Local», en MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Municipal*, 3^a edic., Madrid: Iustel, 2011, Tomo II, pp. 2175-2214.

DOMINGO CEBOLLADA, Carmen, ROMEO SERRAPIO, Cristina., *Estructura productiva y renta de las comarcas aragonesas. Serie 2000-2007*, Zaragoza: Instituto Aragonés de Estadística- Caja Inmaculada, 2010.

DOMINGO ZABALLOS, Manuel Jesús (Coord.) *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Cizur Menor (Navarra): Thomson-Reuters-Aranzadi, 2014.

DONÁZAR PASCUAL, Maite., «Aspectos jurídicos de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona», Ponencia presentada en las jornadas *Pasado y*

presente de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, celebradas en Pamplona, noviembre de 2001.

EMBID IRUJO, Antonio, «Autonomía municipal y constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de la autonomía municipal», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 30, 1981, pp. 437-470.

-«La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 20, 2002, pp. 83-116.

-*La potestad reglamentaria de las Entidades Locales*, Madrid: Iustel, 2010.

-«El derecho público de la crisis económica», en BLASCO ESTEVE, Avelino (Coord.), *El derecho Público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo derecho administrativo. Actas del VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho, Administrativo*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2011, pp. 21-120.

-«Reforma de la planta municipal y prestación de servicios locales», en *Cuadernos de Derecho Local*, nº 29, junio de 2012, pp. 99-118.

-«Crisis económica y reforma local», en *Anuario Aragonés de Gobierno Local 2011*, 2012, pp. 443-469.

ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier (Coord.), BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis, SARASÍBAR MARCO, Carlos, *Comentarios a la Ley Foral de Transparencia y Gobierno Abierto*, Pamplona: Institución del Defensor del Pueblo de Navarra, 2013.

ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, «Las haciendas locales de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y LARUMBE BIURRUN, Pedro, *La Administración Local de Navarra*, Pamplona: Aranzadi, 1987, pp. 599-647.

-«Autonomía local, competencias y relaciones interadministrativas de las Entidades locales» en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y ENÉRIZ OLAECHEA Francisco Javier (Dirs.), *Derecho local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2005, pp. 190-263.

-*Curso de Derecho Urbanístico de Navarra*, Pamplona: Instituto Navarro de Administración Pública- Gobierno de Navarra, 2009.

-«La Ley Foral para la implantación de la administración electrónica en la administración de la Comunidad Foral de Navarra», en RODRÍGUEZ GARRAZA, Tomás (Coord.), *Estudios de la Administración desde la Administración. Libro homenaje a Ignacio Bandrés Urriza*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2010, pp. 227-256.

ENTRENA CUESTA, Rafael, «Artículo 141», en GARRIDO FALLA, Fernando, *Comentarios a la Constitución*, 3ª edic., Madrid: Cívitas, 2001, pp. 2438-2457.

ESCUIN PALOP, Catalina, «La alteración de términos municipales», en MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., Madrid: Iustel, 2011, tomo II, pp. 1849-1942.

ESTEVE PARDO, María Luisa, «El impacto del principio de estabilidad presupuestaria sobre los Gobiernos Locales», en *Anuario de Derecho Local* 2012, nº 12, Barcelona: Institut de Dret Public, mayo de 2013, pp. 153-172.

EUROPEAN COMISSION, *European Regions and Urban Statistics, Reference guide*, Office of the official publications of the European Communities, Luxemburg, 2005.

FAGGIANI, Valentina, «Los ordenamientos Constitucionales de Dinamarca, Suecia y Finlandia», *Revista de Derecho Constitucional Europeo de la Universidad de Granada*, año 7, nº 14, julio-diciembre 2010, pp. 225-262.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, 9ª *Asamblea General, Financiación de los Gobiernos Locales. Resoluciones sobre Haciendas Locales*, Madrid, 2011.

-*Alegaciones de la FEMP al anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local*, Madrid, 2012.

-*Fortalecimiento institucional y modernización de las diputaciones, cabildos y consejos insulares y demás entidades locales intermedias*, Madrid, 2012.

FEDERACIÓN NAVARRA DE MUNICIPIOS Y CONCEJOS, *Guia de Entidades Locales 2011-2015*.

-«Los problemas añadidos de los municipios pequeños», en *Revista Concejo*, Federación Navarra de Municipios y Concejos, nº 301, febrero de 2012.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, «La posición de la Carta Europea de la Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho español: una reflexión crítica», en CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco M. (Coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo: la carta europea de la autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003, pp. 39-52.

FERNÁNDEZ FIGUEROA, Fernando (Coord.), *Guía práctica sobre la Ley de racionalización y Sostenibilidad de la administración Local*, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014.

FERNÁNDEZ MOTALVO, Rafael, «Financiación de los entes locales», en MEDINA GUERRERO, Manuel y ARROYO GIL, Antonio, *Las haciendas*

- locales: situación actual y líneas de reforma*, Madrid: Diputación de Badajoz-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2005, pp. 13-38.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen, «La Provincia», en FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen (Coord.), *Manual de Derecho Local*, 3ª edic., Madrid: Iustel, 2015, pp. 280-305.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Entre el derecho y la política*, Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1987.
- FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, Fernando, «Las diputaciones provinciales y los Gobiernos locales intermedios en la reforma local», en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, 2014, pp. 157-170.
- FONT I LLOVET, Tomás, y GALÁN GALÁN, Alfredo, «Un año de transición: los gobiernos locales en los desarrollos estatutarios y ante la crisis económica», en *Anuario del Gobierno Local*, 2009, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Public, 2010, pp. 13-39.
- «Gobierno local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?», en *Anuario del Gobierno Local* 2011, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 11-39.
- FONT I LLOVET, T., «El gobierno local entre el Estado autonómico y la Unión Europea: el Pacto Local», *Autonomíes, Revista Catalana de Derecho Público*, 1995, nº 20, pp. 103-119.
- Anuario del Gobierno Local* 2001, Barcelona: Marcial Pons-Diputación de Barcelona, 2001.
- «La renovación del poder local: avances en la configuración jurídica e institucional del gobierno local» en FONT I LLOVET, Tomás, *Anuario del Gobierno Local* 2001, Barcelona: Marcial Pons-Diputación de Barcelona, 2001, p. 13-37.
- «La reconstrucción de la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los estatutos», en *Anuario de Gobierno Local* 2003, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2004, pp. 13-46.
- «Estado Autonómico y Gobierno Local. El inicio de un nuevo ciclo», en *Anuario de Gobierno Local*, 2005, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2005, pp. 13-28.
- Gobierno local y Estado de autonómico*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2008.
- «Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es ésta la reforma?», en *Anuario del Gobierno Local* 2012, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013, pp. 11-43.

- «Conclusiones», en DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José, *La Planta del Gobierno Local*, Barcelona: Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo- Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013, pp. 153-158.
- FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, 2ª edición, vol. I, Coimbra: Livraria Almedina, 1996.
- FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen (Coord.), *Manual de Derecho Local*, 3ª edic., Madrid: Iustel, 2015.
- GALÁN GALÁN, Alfredo, «La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local» en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, nº extraordinario, enero 2015. Documento electrónico.
- La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012.
- GALERA VICTORIA, Adoración, «La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La exigencia de estabilidad presupuestaria del sector publico», en *Revista de Derecho Político*, nº 86, enero-abril, 2013, pp. 255-280.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo, «Las Comarcas», en CARBONERO GALLARDO, José Miguel (Coord.), *La intermunicipalidad en España*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2005, pp. 71-92.
- GARCÍA CASTRILLO, Pedro, LANASPA SANTOLARIA, Luis, PUEYO BALDELLOU, Fernando y SANZ GARCÍA, Fernando, *Estructura productiva, infraestructura y dotación de servicios en las comarcas aragonesas*, Zaragoza: Consejo Económico y Social de Aragón, 2005.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, «Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 117, mayo-junio 1961.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, I, 16ª edic., Madrid: Thomson-Civitas, 2013.
- GARCÍA LESAGA, Gerardo, *El Concejo Navarro y los pequeños municipios*, Pamplona: Aranzadi, 1972.
- GARCÍA ROCA, Javier y MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel, «El impacto de la crisis económica en nuestras dos constituciones», en *Documentación Administrativa. Nueva Época*, nº 1, enero-diciembre 2014, pp. 7-21.
- GARCÍA ROJAS, Adrián, «La administración local en el constitucionalismo histórico español», en *Anales de la Facultad de Derecho*, nº 19, diciembre de 2002, Universidad de la Laguna, pp. 23-40.

GARCÍA RUBIO, Fernando, *Las reformas locales en el entorno comparado*, Barcelona: La Jurídica, 2013.

-«El espacio local supramunicipal en el derecho comparado», en GARCÍA RUBIO, Fernando (Coord.), *Las reformas locales en el entorno comparado*, Barcelona: La Jurídica, 2013, pp. 13-101.

-«La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización», en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *La reforma de 2013 del régimen local español*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 284.

GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, Jorge, «La reforma del artículo 135 de la Constitución Española», en *Revista de Administración Pública*, nº 187, 2012, pp. 31-66.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, «La reforma del artículo 135: ¿son suficientes 13 días para la tramitación parlamentaria de una reforma constitucional?», en *Cuadernos de Derecho Público*, nº 38, septiembre-diciembre, 2009, pp. 79-88.

GARCÍA-SANZ MARCOTEGUI, Ángel (Dir.), *La comarca de Pamplona*, Pamplona: Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, 2002

GARRIDO FALLA, Fernando, *Comentarios a la Constitución*, 3ª edic., Madrid: Cívitas, 2001

GENERALITAT DE CATALUNYA, *Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya*, Barcelona, 2000.

GIMENO FELIU, José María (Coord.) *La organización local. Nuevos Modelos*, Cizur Menor (Navarra): Civitas-Thomson Reuters, 2011.

GOBIERNO DE NAVARRA, DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN LOCAL, *Memoria del Anteproyecto de Ley Foral de la Administración Local de Navarra*, 1989.

-*Estrategia Territorial de Navarra. Directrices para la Ordenación del Territorio*, 2005.

-*Texto inicial para la propuesta de redacción del Libro Blanco para la reforma del Régimen Local de Navarra*, Pamplona, 2006.

-*Observaciones Territoriales de Navarra. Zonificación de Navarra*, Septiembre de 2011.

GÓMEZ ANTÓN, Francisco, *El Consejo Foral Administrativo de Navarra*, Madrid: Ediciones Rialp, 1962.

GONZÁLEZ ALONSO, Luis N., «Art. 41: Derecho a una buena administración», en MANGAS MARTÍN, Araceli (Dir.), *Carta de los Derechos Fun-*

- damentales de la Unión Europea*, Bilbao: Fundación BBVA, 2008, pp. 664-677.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, «De la delegación, avocación y sustitución interorgánicas, y de algunos de sus falsos hermanos», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., Madrid: Iustel, 2011, Tomo I, pp. 483-582.
- GOÑI SALDISE, Juan Ignacio, «Comentarios a los artículos 259, 260, 261, 262, y 263», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y SERRANO AZCONA Ángel (Dirs.), *Comentarios a la Ley Foral de la Administración Local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1991, pp. 705-717.
- GOVERNO DE PORTUGAL, *Documento Verde da Reforma da Administração Local*, septiembre de 2011.
- GRACIA RETORTILLO, Ricardo, «El nivel supramunicipal de gobierno local en Alemania», *Revista d'Estudis Autònomicos i Federals- REAF*, 11, octubre 2011 pp. 83-141.
- GROPPI, Tania, *Il Federalismo*, editorial Editori Laterza, Roma-Bari, 2004.
- GUAITA MARTORELL, Aurelio, «Las provincias españolas a partir de la Constitución de 1978», en *Revista de Administración Pública*, nº 94, enero de 1981, pp. 33-52.
- HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Carlos, *Régimen jurídico administrativo de la Universidad del Valle de Salazar*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1990.
- «Órganos de colaboración entre la Administración foral y la Local de Navarra: las Comisiones de Régimen Local y de Delimitación Territorial», en ALENZA GARCÍA, José Francisco., y RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, *Organización y Procedimientos Administrativos. Libro homenaje al Profesor Francisco González Navarra*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Aranzadi-Gobierno de Navarra, 2007, pp. 453-472.
- IDOATE IRAGUI, Florencio, *La Comunidad del Valle del Roncal*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1977.
- IGLESIAS MARTÍN, Antonio, *Autonomía municipal, descentralización e integración europea de las Entidades locales*, Barcelona: Ariel Derecho, 2002.
- INFANTE DÍAZ, Jorge, «Aproximación al modelo de Comarcalización de Aragón. Una reflexión crítica», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 52, 2010, pp. 59-80.
- Las comarcas de Aragón: territorio y futuro*, Zaragoza: Diputación General de Aragón, 2003.
- IZU BELLOSO, Miguel, *El Tribunal Administrativo de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra-Departamento de Administración Local, 2004, pp. 15-83.

-«El mapa local de Navarra», en ALENZA GARCÍA, José Francisco, RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, *Organización y procedimientos administrativos. Libro homenaje al profesor Francisco González Navarro*, Cizur Menor (Navarra): Gobierno de Navarra-Thomson Aranzadi, 2007, pp. 437-438.

-«La cuestión del mapa local desde una perspectiva europea», resumen de la ponencia expuesta el 15 de julio de 2011 en el Curso de Verano de la Universidad de Cantabria *Municipio y municipalismo en la España del Siglo XXI*.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (Dir.) y SALVADOR CRESPO, Mayte (Coord.), *Libro Verde sobre los Gobiernos Locales intermedios*, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, HEINELT, Hubert, VELASCO CABALLERO, Francisco, et al., *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, editorial, Fundación Democracia y Gobierno Local, junio de 2012.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, LIZCANO ÁLVAREZ, Jesús, VILLORIA MENDIETA, Manuel, *La Transparencia en los Gobiernos locales: una apuesta de futuro*, Fundación Democracia y Gobierno Local, publicación digital, 2012, p. 12.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, «Empresas públicas locales: ¿incierto futuro? La reordenación de las competencias en el anteproyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de las administraciones locales: su impacto sobre las empresas públicas locales», en *Jornada sobre las competencias de las empresas locales sometidas a debate*, Red de Empresas Locales de Interés General (RELIGE), Barcelona, 2012.

-«Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta», en *Documento Técnico. Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012, pp. 13-65.

-«Diez puntos críticos de la reforma local», publicado en su blog el 11 de octubre de 2013, www.estudioconsultoria.org. Documento electrónico.

-«La posición institucional de las Diputaciones provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Diario de Derecho Municipal*, Iustel, 2014, documento digital publicado en www.iustel.com.

JIMÉNEZ BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio, «Las relaciones interadministrativas de supervisión y control», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., Madrid: Iustel, 2009, Tomo I, pp. 583-604.

- JIMÉNEZ GURUCHARRI, José María, *et al.*, *Informe sobre Cobertura Territorial de Dotaciones y Servicios*, Pamplona: Observatorio Territorial de Navarra-Gobierno de Navarra, 2012.
- JIMÉNEZ NESPEREIRA, Fermín (Dir.), BIURRUN ARAMAYO, Lidia, y MARCÉN ZUNZARREN, José Antonio, *La estructura administrativa y funcional de Navarra. Análisis y propuesta*, Pamplona: Gobierno de Navarra. Departamento de Administración Local, 1989.
- JIMÉNEZ PLAZA, María del Carmen, «Las competencias locales en materia de gestión de residuos», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., Madrid: Iustel, 2011, Tomo III, pp. 2633-2699.
- JIMENO ARANGUREN, Roldán, «Autonomía municipal y control jurídico de los actos de la administración local: evolución histórica en Navarra», en *Ius fugit. Revista de Estudios histórico-jurídicos de la Corona de Aragón*, nº 16, pp. 357-388.
- JORDANA DE LAS POZAS, Luis, «Problemas de los pequeños municipios», en *Estudios de administración local y general*, Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1961, pp. 603-621.
- «Revisión de las ideas básicas de la división territorial», en *Problemas Políticos de la Vida Local*, Ed. IEP, 1961.
- «La previsible alteración de nuestra división territorial», en *Revista de Estudios de la vida Local*, nº 155, 1967, pp. 641-660.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del Derecho y del Estado*, México D.F: Universidad Autónoma de México, 1988.
- KEYNES, John Maynard, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, Mexico D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1965.
- KONINCKX FRASQUET, Amparo y ALONSO MAS, María José, «Las nuevas competencias de las Diputaciones provinciales», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel Jesús (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés estudios*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi, 2014, pp. 241-296.
- KONINCKX FRASQUET, Amparo, «Modos de gestión de los servicios públicos. Redimensionamiento del sector local y otras medidas de racionalización. En especial la gestión directa», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel Jesús (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Veintitrés estudios*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi, 2014, pp. 477-536.
- «De nuevo sobre los consorcios», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel Jesús (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y*

- Sostenibilidad de la Administración Local. Veintitrés estudios*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi, 2014, pp. 563-602.
- LAPUENTE GINÉ, Víctor, «Dos pesos de la Historia», en BOSCH, Nuria; SOLÉ-OLLÉ, Albert, CAMPUS ACUÑA, Concepción, *et al.*, *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas 2013*, Barcelona: Instituto de Estudios Fiscales- Institut d'Economia de Barcelona, 2013, p. 12-16.
- LARRÁYOZ LEZAUN, Miguel Ángel, *La Comunidad del Valle de Aezcoa*, tesis doctoral inédita, Universidad de Navarra, Pamplona, 1986.
- LARRUGA SANZ, Francisco Javier, «Frustrante pasado, inoperante pasado e incierto futuro sobre las fusiones de municipios», en DÍAZ SÁNCHEZ, Juan José (Coord.), *La planta del gobierno local*, Barcelona: Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo- Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013, pp. 125 y 138.
- LARUMBE BIURRUN, Pedro, «Soluciones para la Comarca de Pamplona», en AAVV, *La Cuenca de Pamplona. Iruñerria*, Pamplona: Caja de Ahorros Municipal de Pamplona, 1977, pp. 145-162.
- LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Madrid: Iustel, 2007.
- LEGUINA VILLA, Jesús, «Gobierno municipal y Estado autonómico», en *Revista de Administración Pública*, nº 102, 1983, pp. 2187-2201.
- «La autonomía de municipios y provincias en la nueva Ley Básica del Régimen Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 227, 1985, pp. 431-440.
- LLUCIÀ I SABARICH, Isidre, «¿Es necesario modificar el mapa territorial municipal? La solución: áreas básicas administrativas», *Cuadernos de Derecho Local*, nº 26, junio de 2011. p. 102-119.
- LOPERENA ROTA, Demetrio, «Historia del municipio navarro», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y LARUMBE BIURRUN, Pedro, *La administración local de Navarra*, Pamplona: Aranzadi, 1987, p. 11-26.
- «El marco constitucional y las competencias de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y LARUMBE BIURRUN, Pedro (Dirs.), *La Administración Local de Navarra*, Pamplona: Aranzadi, 1987, pp. 27-37.
- Derecho histórico y régimen local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, editorial Gobierno de Navarra, 1988.
- «Elementos distintivos del régimen local en Navarra», en AGUIRREAZCUENAGA ZIGORRAGA, Iñaki, BALZA AGUILERA, Javier *et al.*, *Cuestiones particulares del Régimen foral y local vasco*, Erandio-Goikoa: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, pp. 221-241.

- «El mapa municipal ante la reforma del régimen local de Navarra», *Revista Jurídica de Navarra*, nº 5, 1988, pp. 107-118.
- «Los ayuntamientos de la Comunidad Foral de Navarra. Problemática general», en *Cuadernos de Sección Derecho. Eusko Ikaskuntza*, nº 10, 1995, pp. 85-123.
- «Las entidades locales de Navarra: clases y competencias», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María (Coord.), *Derecho Local de Navarra*, Madrid: Iustel, 2013, pp. 61-86.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando, «Políticas ante la fragmentación del mapa municipal», en *REALA, revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 313-314, mayo-diciembre 2010, pp. 67-104.
- «Políticas ante la fragmentación del mapa municipal», en GIMENO FELIÚ J.M. (Coord.). *La organización local. Nuevos modelos*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters- Universidad de Zaragoza-Gobierno de Aragón, 2011, pp. 67-112.
- «Por la reforma del mapa municipal», en *Revista Española de Derecho Administrativo. Civitas*, nº 167, octubre-diciembre 2014, pp. 13-19.
- LÓPEZ-NIETO Y MALLO, Francisco, *La Administración pública en España*, Barcelona: Ariel, 1989.
- LOSADA MARRODÁN, Carlos, «El gerente comarcal», en *Autonomies*, nº 11, 1989, pp. 95-108.
- LUCAS LUCAS, Carmen, «El problema de la planta local. Las entidades infra-municipales y supramunicipales», en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Coord.), *et al., La reforma de 2013 de Régimen Local Español*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, pp. 182-187.
- MADURGA GIL, Antonio, «Elementos del municipios: el territorio y la población», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y LARUMBE BIURRUN, Pedro (Dirs.), *La administración local de Navarra*, Pamplona: Aranzadi, 1987, pp. 49-77.
- MAGDALENO ALEGRÍA, Antonio, *Gestión de servicios medioambientales mediante Sociedad Pública. La experiencia de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona*, Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2003.
- MANGAS MARTÍN, Araceli (Dir.), *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Bilbao: Fundación BBVA, 2008.
- MARCOU, Gerard y WOLLMANN, Hellmut, *La descentralización y la democracia local en el Mundo. Primer Informe Mundial. Europa*, Barcelona: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2008.

- MARCOU, Gerard, «La reforma de las entidades territoriales: ¿por qué?», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 313-314, mayo-diciembre de 2010, p. 55-66.
- MARTI DEL MORAL, Antonio, «La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria», en COSCULLUELA MONTANER, Luis, MEDINA ALCOZ, Luis, (dirs.), HERNANDO RYDINGS, María (Coord.), *et al.*, *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, Cizur Menor (Navarra): Civitas-Thomson Reuters, 2012, pp. 271-292.
- MARTIN MATEO, Ramón, *La comarcalización de los pequeños municipios*, Madrid: Ministerio de Gobernación- Secretaría General Técnica, 1964.
- MARTÍNEZ BELOQUI, Sagrario, *Navarra, el Estado y la Ley de Modificación de Fueros de 1841*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1991.
- MARTÍNEZ MANOVEL, Ana Belén y PEDREIRA GARCÍA, Julio Javier, «Las entidades locales menores: pasado, presente y futuro», en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, n.º. 21, 2002. Documento electrónico.
- MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián, *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero*, Madrid: Civitas-Gobierno de Navarra, 1991.
- MEDINA ALCOZ, Luis, «Italia. Régimen Municipal» en VELASCO CABALLERO, Francisco (dir.), DÍEZ SASTRE, Silvia (Coord.), GALÁN GALÁN, Alfredo (Coord.), RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José M^a (Coord.) *et al.*, *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Barcelona: Generalitat de Catalunya- Institut d'Éstudis Autonòmics, 2010, pp. 231-320.
- MEDINA GUERRERO, Manuel y ARROYO GIL, Antonio, *Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma*, Madrid: Diputación de Badajoz-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2005.
- MEDINA GUERRERO, Manuel, *La reforma del régimen local*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2014.
- MENÉNDEZ GARCÍA, Pablo, «Las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, tomo II, 3ª edic., Madrid: Iustel, 2011, pp. 1681-1716.
- MERINO ESTRADA, Valentín y RIVERO ORTEGA, Ricardo, «Nuevos enfoques en el sistema competencial local», en *Revista de Estudios Locales*, n.º 152, 2012, pp. 8-21.
- MERINO ESTRADA, Valentín, «Los municipios y el derecho de asociación», en *Actas del XXI Congreso Iberoamericano de municipios*, Madrid: FEMP-OICI, 1994, pp. 296-301.

- «Las mancomunidades de municipios», en CARBONERO GALLARDO, José Miguel, *La intermunicipalidad en España*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2005, p. 117.
- MESTRE DELGADO, Juan Francisco, «El servicio público de distribución de aguas», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., Madrid: Iustel, 2011, Tomo II, pp. 2255-2274.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS, *El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del Gobierno Local*, Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias- Ministerio de Administraciones Públicas, 1999.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local*, Madrid, 2005.
- MIR BAGÓ, Josep, (Dir.), *Manual de Govern Local*, Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya, 2.000.
- MIRANDA RUBIO, Francisco, ILUNDÁIN TORÁ, Eliane y BALDUZ CALLEJA, Jesús, *Cien años de fiscalidad en Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1998.
- MIRÓ MIRÓ, Romá, «La comarca en las leyes de organización territorial de Cataluña», en *Revista Jurídica de Cataluña*, nº 2, 1988.
- MONTOYA MARTIN, Encarnación, «Medidas de redimensionamiento del sector público instrumental local», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, MONTOYA MARTÍN, Encarnación, VELASCO CABALLERO, Francisco, et al., *Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Seminario vasco de Derecho Local. Monográfico 2014*, Vitoria-Gasteiz: EUDEL-Federación de Municipios Vascos e IVAP- Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, 2015, pp. 33-67.
- MORCILLO MORENO, Juan, «La racionalización de los entes locales en Italia: a la sombra de la incertidumbre», *Revista de administración pública*, nº 195, 2014, pp. 303-336.
- MOREAU, Jacques, «La reforma de los entes territoriales en Francia y la Ley de 14 de diciembre de 2010», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 27, mayo de 2012, p. 44.
- MORELL OCAÑA, Luis, «El régimen urbanístico de las grandes ciudades y su zona de influencia», en *Revista de Administración Pública*, nº 78, 1976, pp. 91-144.
- La administración local*, Madrid: Tecnos, 1984.
- El régimen local español*, Madrid: Civitas, 1988.

- «Las provincias», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., Madrid: Iustel, 2011, Tomo II, pp. 1563-1598.
- MORENO DE MOLINA, José Antonio, y VIDAL MONFERRER, Rosa, «El régimen de los servicios mínimos locales tras la reforma efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel Jesús (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés estudios*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi, pp. y 187-216.
- MORENO MOLINA, José Antonio, «La administración local desde la perspectiva europea: autonomía y reformas locales», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 27, 2012, pp. 84-90.
- Local government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, «Las mancomunidades y asociaciones de municipios», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edición, Barcelona: Iustel, 2011, Tomo II, pp. 1599-1614.
- «Competencias municipales: competencias delegadas e impropias», en *Cuadernos de Derecho Local*, nº 34, 2014, pp. 71-79.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., Barcelona: Iustel, 2011.
- NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar y ZAFRA VÍCTOR, Manuel, «El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, nº 2, julio-diciembre 2014. Documento electrónico.
- NIETO GARCÍA, Alejandro, «Entes territoriales y no territoriales», en *Revista de Administración Pública*, nº 61, 1971, pp. 29-51.
- NIETO GARRIDO, Eva y MARTÍN DELGADO, Isaac, *Derecho Administrativo europeo en el Tratado de Lisboa*, Madrid: Marcial Pons, 2010.
- NIETO GARRIDO, Eva, «La reforma de las entidades instrumentales por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 165, julio-septiembre 2014, pp. 104-145.
- OLIVÁN DEL CACHO, Javier, *El régimen jurídico de las zonas montañosas*, Madrid: Civitas, 1994.

ORDUÑA PRADA, Enrique, «Las áreas metropolitanas», en CARBONERO GALLARDO, José Miguel (Dir.), *La intermunicipalidad en España*, Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas, 2005, pp. 93-116.

OROZ ZABALETA, Luis, *Legislación administrativa de Navarra*, Pamplona: Artes Gráficas Pamplona, 1917.

-*Estudios de derecho público, homenaje a D. Luis Oroz Zabaleta: Monográfico de Cuadernos de Sección. Derecho*, 3, Donostia- San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 1986

-«Aplicación del principio de autonomía local en el derecho histórico de Navarra y en el régimen actual», en *Asamblea de Administración Municipal Vasca*, Donostia-San Sebastián: Imprenta Provincial de San Sebastián, 1920, pp. 229-250. Reed. en *Estudios de derecho público, homenaje a D. Luis Oroz Zabaleta*, Monográfico de *Cuadernos de Sección. Derecho*, 3, 1986, pp. 25-42.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis y PUERTA SEGUIDO, Francisco, «Comentario al Artículo 31», en REBOLLO PUIG, Manuel (Coord.) e IZQUIERDO CARRASCO, Manuel (Dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tomo I, Valencia: Tirant lo Blanch, 2007, pp. 791-802.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, «La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español», en *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, nº 259, INAP, 1993, pp. 475-498.

-«Las competencias propias de las corporaciones locales», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., Madrid: Iustel, 2011, Tomo I, pp. 391-482.

ORTEGA BERNANDO, Julia, «Alemania. Régimen Municipal», en VELASCO CABALLERO, Francisco (dir.), DÍEZ SASTRE, Silvia (Coord.), GALÁN GALÁN, Alfredo (Coord.), RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José Mª (Coord.) et al., *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Barcelona: Generalitat de Catalunya- Institut d'Éstudis Autònòmics, 2010, pp. 68-105.

-«Alemania. Régimen Supramunicipal», en VELASCO CABALLERO, Francisco (dir.), DÍEZ SASTRE, Silvia (Coord.), GALÁN GALÁN, Alfredo (Coord.), RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José Mª (Coord.) et al., *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Barcelona: Generalitat de Catalunya- Institut d'Éstudis Autònòmics, 2010, pp. 106-129.

-«Reformas en la legislación local en Alemania en el contexto de la crisis económica», en *Cuadernos de Derecho Local*, nº 28, febrero de 2012, pp. 64-76.

- PALLARÉS PORTA, Francesc y CANALS I RAMON, Ramon, «La elección de los consejos comarcales en las propuestas sobre organización territorial de Cataluña», en *Autonomías*, Nº 5, 1986, pp. 123-150.
- PALMA FERNÁNDEZ, José Luis, «El territorio de las administraciones locales. Alteración de términos municipales», en AROZAMENA SIERRA, Jerónimo (Coord.), *El Derecho Local en la doctrina del Consejo de Estado*, Madrid: Consejo de Estado-Boletín Oficial del Estado, 2002, pp. 261-292.
- PARADA VÁZQUEZ, Ramón, *Reforma y retos de la Administración Local*, Madrid: Marcial Pons, 2007.
- La segunda descentralización: del Estado Autonómico al Municipal*, Cizur Menor (Navarra): Civitas-Thomson Reuters, 2007.
- «La segunda descentralización: del Estado Autonómico al Municipal», en *Revista de Administración Pública*, nº 172, Madrid, enero-abril 2007, pp. 9-77.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, *Garantía Institucional y Autonomías locales*, Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1981.
- La potestad normativa local*, Madrid: Marcial Pons, 1998, p. 83.
- «Apuntes para el debate sobre la planta y la articulación interna de la Administración Local», en *Cuadernos de Derecho Local*, nº 29, junio, 2012, pp. 9-21.
- «Breve reflexión sobre la administración local hoy» expuesta con motivo de la presentación de la 3ª edición del *Tratado de Derecho Municipal*, del profesor MUÑOZ MACHADO.
- «La autonomía local en la Constitución Española», en MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., Barcelona: Iustel, 2011, Tomo I, pp. 47-210.
- «Crisis financiera estatal, racionalización de la Administración local y desarrollo de la garantía de la autonomía local; comentarios de urgencia», en *Cuadernos de Derecho Local*, nº 30, 2012, pp. 58-68.
- «Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno municipal», en *Cuadernos de Derecho Local*, nº 34, febrero 2014, pp. 11-20.
- PERDIGÓ I SOLA, Joan, *Manual del Alcalde. El municipio y su territorio*, Madrid: Banco de Crédito Local de España, 1987, pp. 24-65.
- PEREIRA I SOLÉ, Albert, «El régimen local en la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña», en *Anuario del Gobierno Local* 2004, 2005, pp. 199-210.

- PÉREZ ALMANSA, Luis, «La Administración Pública en el Estado de las Autonomías. La propuesta de administración única», en *Anales de Derecho. Universidad de Murcia*, nº 14, 1996, pp. 499-521.
- PÉREZ DE LAS HERAS, Beatriz y LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago, «Control presupuestario en la Unión Europea, reforma constitucional, ajuste de los presupuestos de las Administraciones Públicas y su impacto en el autogobierno vasco en el marco del Concierto Económico», en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 94, septiembre-diciembre, 2012, pp. 133-176.
- PÉREZ GUERRERO, Pedro Luis, «Gobierno local y desarrollo en Suecia: El caso del Condado de Västerbotten», *Papers de Recerca*, nº 4, ed. Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona.
- PÉREZ PÉREZ, María Luisa, «Las diputaciones provinciales ante las tendencias de reforma del gobierno local en España», en *Democracia y Buen Gobierno. VII Congreso Español de Ciencia política y de la Administración*, Madrid: Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, 2005, pp. 188-203.
- PERRIN, Bernard, *La coopération intercommunale*, 4ª edic., Paris: Levrault-Administration locale, 2011.
- PIZARRO NEVADO, Rafael, *Las Entidades de ámbito inferior al Municipio*, Granada: CEMCI, 2002.
- PLATÓN, *Las Leyes*, libro V, en AZCÁRATE, Paricio, *Biblioteca Filosófica. Obras completas de Platón, puestas en lengua castellana por primera vez por D. Patricio de Azcárate, socio correspondiente de la Academia de Ciencias Morales y Políticas y de la Academia de la Historia*, Madrid: Medina y Navarro Editoriales, Tomo 9, 1872.
- PONCE SOLÉ, Juli, *Deber de Buena Administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Madrid: Lex Nova, 2001.
- PÓRRAS RAMÍREZ, José María, *El conflicto de defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, 1ª edic., Madrid: Civitas, 2001.
- PORTA PEGO, Belén, «Algunas consideraciones en torno al Fondo Estatal de inversión Local», en RUIZ OJEDA, Alberto (Coord.), *El Gobierno Local. Estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, Madrid: Iustel, 2010, pp. 931-950.
- PURAS GIL, Fernando y RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, «Una solución al «minifundismo» local. La Ley Foral de la Administración Local de Navarra», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 250, 191, pp. 313-329.

PURAS GIL, Fernando, «Comentario al artículo 33», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y SERRANO AZCONA, Ángel (Dirs.), *Comentarios a la Ley Foral de la Administración Local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1991, pp. 117-221.

-«Comentario al artículo 46», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y SERRANO AZCONA, Ángel, *Comentarios a la Ley Foral de la Administración Local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1991, pp. 167-170.

PUY MUÑOZ, Francisco, «¿Qué es la propuesta de administración única?», en *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, nº 31, 1996, pp. 91-106.

RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, «Las competencias de los concejos navarros en materia de planeamiento urbanístico», en *Revista Jurídica de Navarra*, nº 1, 1986, pp. 35-56.

-*Fundamentos jurídicos del Mejoramiento del Fuero. Derechos Históricos y Régimen Foral de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1989.

-«Las entidades locales de Navarra. Clases, territorio, población, elección y organización», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier (Dirs.), *Derecho Local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2005, pp. 101-187.

-«La administración local de Navarra» en RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (Dir.), *Nuevas perspectivas y retos en el XXV aniversario del Mejoramiento del Fuero*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2007, pp. 207-271.

-«La transparencia y la participación pública en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra», en *Revista Jurídica de Navarra*, nº 51, 2011, pp. 123-154.

-«La Ley Foral de Transparencia y Gobierno Abierto», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 14, 2013, pp. 299-342.

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y ENÉRIZ OLAECHEA Francisco Javier (Dirs.): *Derecho local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2005.

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y PÉREZ CALVO, Alberto, *Manual de Derecho Local de Navarra*, 2ª edic., Pamplona: Gobierno de Navarra-Instituto Navarro de Administración Pública, 2007.

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, MONTOYA MARTÍN, Encarnación, VELASCO CABALLERO, Francisco, et al., *Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Seminario vasco de Derecho Local. Monográfico 2014*, Vitoria-Gasteiz: EUDEL-Federación de Municipios Vascos e IVAP- Herri Ardularitza Euskal Erakundea, 2015.

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y SERRANO AZCONA, Ángel (Dirs.), *Comentarios a la Ley Foral de la Administración Local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1991.

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, *Régimen jurídico-administrativo de las Bardenas Reales*, Pamplona: Gobierno de Navarra-Departamento de Administración Local, 1990.

-*Derecho Local de Navarra*, Madrid: Iustel, 2013

-«El nuevo régimen de impugnación de acuerdos locales en Navarra», en OROZ ZABALETA, Luis, *Estudios de derecho público, homenaje a D. Luis Oroz Zabaleta: Monográfico de Cuadernos de Sección. Derecho*, 3, Donostia- San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 1986, pp. 195-210.

-«Artículo 16» en RAZQUIN LIZARRAGA Martín María y SERRANO AZCONA A. (Dirs.), *Comentarios a la Ley Foral de la Administración Local de Navarra*, editorial Gobierno de Navarra, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1991, pp. 80-83.

-«Artículo 17», en RAZQUIN LIZARRAGA Martín María y SERRANO AZCONA Ángel (Dirs.), *Comentarios a la Ley Foral de la Administración Local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1991, pp. 83-87.

-«De la dispersión a la centralidad administrativa (valles, cendeas, municipios, concejos, comarca, mancomunidad)», en GARCÍA-SANZ MARCO-TEGUI, Ángel (Dir.), *La comarca de Pamplona*, Pamplona: Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, 2002, pp. 268-281.

-«Los concejos y su régimen jurídico. Los concejos en Navarra», en AAVV, *Jornadas: El Concejo alavés en el siglo XXI- Jardunaldiak: Arabako Kontzejua XXI. Mendean- Asociación de Concejos de Álava-Arabako Kontzeju Elkarte*, Vitoria-Gasteiz: Arabako Biltzar Nagusiak-Juntas Generales de Álava, 2002, pp. 40-77.

-«La administración local de Navarra: nuevos retos en el siglo XXI», en AAVV, *Presente y futuro del Régimen Foral de Navarra. Jornadas conmemorativas del XX aniversario de Amejoramiento del Fuero*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Aranzadi-Gobierno de Navarra, 2003, pp. 109-152.

-«Artículo 40», en REBOLLO PUIG, Manuel (Coord.) e IZQUIERDO CARRASCO, Manuel (dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2007, pp. 923-935.

-«Disposición Adicional Tercera», en REBOLLO PUIG, Manuel (Coord.) e IZQUIERDO CARRASCO, Manuel (dir.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2007, pp. 3791-3804.

- «El régimen local de Navarra», en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., Madrid: Iustel, Tomo IV, 2011, pp. 4425-4462.
- «La administración local de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y PÉREZ CALVO, Alberto, *Manual de Derecho Público de Navarra*, 2ª edic., Pamplona: Gobierno de Navarra-Instituto Navarro de Administración Pública, 2007, pp. 337-413.
- «La reforma de la administración local en España: valoración urgente y crítica de la reforma», ponencia defendida en la mesa redonda *La reforma del Régimen Local en España. Nuevos retos de las Entidades Locales*, en el marco de las Jornadas Internacionales sobre Administración Local y Energías Renovables, organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, celebradas los días 17 y 18 de octubre de 2013.
- «Marco constitucional y foral del Derecho Local de Navarra», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, *Derecho Local de Navarra*, Madrid: Iustel, 2013, pp. 21-60.
- «Reforma Local y Derechos Históricos: Navarra y País Vasco», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel Jesús (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés estudios*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi, 2014, pp. 117-152.
- «Modelo institucional y singularidad foral en la Reforma Local. Papel de las Instituciones comunes y de los Territorios Históricos en el desarrollo de la Reforma Local», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, MONTOYA MARTÍN, Encarnación, VELASCO CABALLERO, Francisco, et al., *Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Seminario vasco de Derecho Local. Monográfico 2014*, Vitoria-Gasteiz: EUDEL-Federación de Municipios Vascos e IVAP- Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, 2015, pp. 11-32.
- REAL FERRER, Gabriel, «Las competencias de los entes locales en materia de deporte» en MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., Madrid: Iustel, Madrid, 2011, Tomo II, pp. 2371-2452
- REBOLLO PUIG, Manuel, *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Tomo I*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2007.
- «La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 308, septiembre-diciembre, 2008, pp. 151-206.
- REQUEJO PAGÉS, Juan Luis, «El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español», en CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Fran-

- cisco M. (Coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo: la carta europea de la autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003, pp. 15-38.
- REVERÓN, Zaira, «Estudio comparativo sobre el gobierno local en Portugal y en Venezuela», Lisboa (Portugal): CIES e-Workin paper 90/2010, 2010.
- RIDAURA MARTÍNEZ, María Josefa, «La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: ¿pueden los mercados quebrar el consenso constitucional?», en *Teoría y realidad constitucional*, nº 29, 2012, pp. 237-260.
- RIVERO ORTEGA, Ricardo y MERINO ESTRADA, Valentín, «La reforma del régimen local en España: necesidad, alcance, orientación y contenidos básicos», en *Revista de Estudios Locales*, nº 162, 2013, pp. 10-30.
- RIVERO ORTEGA, Ricardo, «Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, nº extraordinario, enero 2015. Documento electrónico.
- RIVERO YSERN, José Luis, *Manual de Derecho Local*, 7ª edic., Cizur Menor (Navarra): Civitas-Thomson Reuters, 2014.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel, *La Carta Europea de la Autonomía Local. Su significación en el ordenamiento jurídico español*, Barcelona: Bayer Hnos., 1996.
- «Estructura Institucional y organización local en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes», en *Política y Sociedad*, Vol. 4, nº 3, pp. 67-91.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y SARMIENTO ACOSTA, Manuel Jesús, *Comentarios a la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Granada: Comares, 2015.
- RODRÍGUEZ DE SANTIGO, José María, «La garantía Constitucional de la Autonomía local», en VELASCO CABALLERO, Francisco (dir.), DÍEZ SASTRE, Silvia (Coord.), GALÁN GALÁN, Alfredo (Coord.), RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José Mª (Coord.) et al., *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Barcelona: Generalitat de Catalunya- Institut d'Estudis Autònoms, 2010, pp. 56-67.
- RODRÍGUEZ GARRAZA, Tomás (Coord.), *Estudios de la Administración desde la Administración. Libro homenaje a Ignacio Bandrés Urriza*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2010.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Román, «El territorio local en Europa. Reestructuración de su base organizativa y posibilidades para España», en *Xeografía: revista de xeografía, territorio e medio ambiente*, nº. 6, 2006, pp. 115-132.

- Territorio y gobierno local en España. Un planteamiento de reestructuración por fusión como realidad necesaria*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Civitas, 2005.
- RUBIO LLORENTE, Francisco y DARANAS PELÁEZ Mariano, *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Barcelona: Ariel, 1997.
- RUIZ OJEDA Alberto (Coord.), *El Gobierno Local. Estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, Madrid: Iustel, 2010.
- SALANOVA ALCALDE, Ramón, *La comarcalización de Aragón*, Zaragoza: Cortes de Aragón, 2002.
- SÁNCHEZ BLANCO, Ángel, *Organización Intermunicipal*, Madrid: Iustel, 2006.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Juan, «Aproximación al estudio del gobierno y la administración local desde una perspectiva comparada», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, nº 2, julio-diciembre, 2014. Documento electrónico.
- SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José, *Autonomía local y descentralización*, Valencia: Tirant lo Blanch-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2008.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Dir.), *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces S.A., 1991.
- Comentarios a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento de Régimen Foral de Navarra*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992.
- Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Las Rozas (Madrid): La Ley, 2010.
- La reforma de 2013 del régimen local español*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014.
- «El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge», en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, pp. 139-156.
- SANTIAGO IGLESIAS, Diana., «La reforma del mapa local español a debate: la fusión de Municipios», en *Istituzioni del Federalismo. Rivista d'Studi Giuridici e politici*, quaderni 1/2012 Rimili (Italia), 2012, pp. 167-190.
- SARASÍBAR IRIARTE, Miren, «Población y territorio», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María (Dir.), *Derecho Local de Navarra*, Madrid: Iustel, 2013, pp. 125-166.
- SARMIENTO ACOSTA, Manuel, «La opción por la gestión supramunicipal: la potenciación de las Diputaciones provinciales y de los Cabildos insulares»,

- en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y SARMIENTO ACOSTA, Manuel, *Comentarios a la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Granada: Comares, 2015, pp. 89-131.
- SERRANO AZCONA, Ángel, «Artículo 13», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y SERRANO AZCONA, Ángel (Dirs.) *Comentarios a la Ley Foral de la Administración Local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1991, pp. 69-72.
- SOSA WAGNER, Francisco y DE MIGUEL GARCÍA, Pablo y MARTÍN MATEO, Ramón, *Creación, supresión y alteración de términos municipales*, Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1987, pp. 15-57.
- SOSA WAGNER, Francisco, *Manual de Derecho Local*, Pamplona: Thomson Aranzadi, Pamplona, 2004.
- Manual de Derecho Local*, 9ª edic. Cizur Menor (Navarra): Thomson Aranzadi, 2009.
- «La autonomía local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 239, INAP, 1983, pp. 1351-1362.
- «Prólogo para españoles», en VANDELLI, Luciano, *Trastornos de las instituciones políticas*, Madrid: Trota-Fund. Alfonso Martín Escudero, 2007, p. 26.
- «Los Principios del Régimen Local», en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., Madrid: Iustel, 2011, Tomo I, p. 211-252.
- SOUVIRÓN MORENILLA, José María, «Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico», en *Cuadernos de Derecho Local*, nº 34, 2014, pp. 80-97.
- SUÁREZ PANDIELLO, Javier (Coord.), BOSCH ROCA, Nuria, PEDRAJA CHAPARRO, Francisco, RUBIO GUERRERO, Juan José y UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso, *La financiación local en España: radiografía de presente y propuestas de futuro*, Salamanca: Federación Española de Municipios y Provincias, 2008, p. 45.
- SUÁREZ PANDIELO, Javier, UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso y VILALTA FERRER, Maite, *Informe sobre financiación local. Balance y propuestas de reforma*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009.
- SUÁREZ PANDIELO, Javier, «Un cuarto de siglo de Hacienda local democrática en España: luces, sombras y perspectivas de futuro», en MEDINA GUERRERO, Manuel y ARROYO GIL, Antonio, *Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma*, Madrid: Diputación de Badajoz-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2005, pp. 39-94.

- «De crisis, perspectivas y Haciendas Locales», en *Revista Democracia y Gobierno Local*, nº 24, 2014, pp. 4-10.
- SUAY RINCÓN, José y COLOM PASTOR, Bartomeu, «Artículo 41», en REBOLLO PUIG, Manuel (Dir.), e IZQUIERDO CARRASCO, Manuel (Coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2007, Tomo I, pp. 939-994.
- SVENSCA INSTITUTET. *El sistema de gobierno sueco*, abril de 2007. Documento electrónico.
- TOLIVAR ALAS, Leopoldo, «Los servicios mortuorios locales: cementerios y servicios funerarios» en MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª edic., Madrid: Iustel, 2011, Tomo II, pp. 2347-2370.
- TORNO MAS, Joaquín, «El ente comarcal en la Ley catalana de Alta Montaña», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 226, 1985, pp. 297-315.
- TRIBUNAL DE CUENTAS, *Informe de Fiscalización del sector público local. Ejercicio 2009*, número 931, Madrid.
- TUBERTINI, Claudia, «Las reformas locales: el impacto de la Ley 56 de 2014 («Ley Delrio») sobre el sistema local en Italia», en GARCÍA RUBIO, Fernando (Coord.), *Las reformas locales en el entorno europeo comparado*, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2015, pp. 146-148.
- UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso, «Análisis del sistema de financiación local en España y propuestas de reforma», en SUÁREZ PANDIELLO, Javier, UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso y VILALTA FERRER, Maite, *Informe sobre financiación local. Balance y propuestas de reforma*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010, pp. 41-69.
- VALENZUELA VILLARUBIA, Isidro, *El sistema de financiación de los entes locales: visión crítica y propuestas para su reforma*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2006.
- VANDELLI, Luciano, *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992.
- Il sistema delle autonomie locali*, 5ª edición, Bologna: Il Mulino, 2013.
- «L'esperienza dell'organizzazione locale in Italia», en GIMENO FELIÚ, José María (Coord.), *La organización local. Nuevos modelos*, Cizur Menor (Navarra): Civitas-Thomson Reuters, 2011, pp. 19-30.
- VAQUER CABALLERÍA, Marcos, «Gobiernos locales intermedios y prestación de servicios públicos locales», en *Cuadernos de Derecho Local*, nº 29, junio 2012, pp. 141-156.

- VÁZQUEZ PITA, José María, «Las competencias de los municipios y de las diputaciones provinciales», en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y SARMIENTO ACOSTA, Manuel, *Comentarios a la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Granada: Comares, 2014, pp. 29-63.
- VEGA BORREGO, Félix Alberto, «Reino Unido. Financiación de los Entes Locales», en VELASCO CABALLERO, Francisco (dir.), DÍEZ SASTRE, Silvia (Coord.), GALÁN GALÁN, Alfredo (Coord.), RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José M^a (Coord.) *et al.*, *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, 1^a edic., Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, 2010, pp. 474-500.
- VELASCO CABALLERO, Francisco y DÍEZ SASTRE, Silvia, «Ordenanzas municipales y reserva de ley sancionadora», en *Cuadernos de Derecho Local*, n° 5, 2004, pp. 50-62.
- VELASCO CABALLERO, Francisco (dir.), DÍEZ SASTRE, Silvia (Coord.), GALÁN GALÁN, Alfredo (Coord.), RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José M^a (Coord.) *et al.*, *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, 1^a edic., Barcelona: Generalitat de Catalunya- Institut d'Estudis Autònoms, 2010.
- VELASCO CABALLERO, Francisco, «Crisis económica y derecho local», en *Anuario de Derecho Municipal*, 2009, Madrid: Marcial Pons-Universidad Autónoma de Madrid, 2009, pp. 25 y s.
- «La planta local en España: criterios para la toma de decisiones», en *Anuario de Derecho Municipal* 2010, n° 4, Madrid: Marcial Pons, 2011, pp. 26-53.
 - «La planta local de España: Criterios para la toma de decisiones», en GIMENO FELIU, José María (Coord.) *La organización local. Nuevos Modelos*, Cizur Menor (Navarra): Civitas-Thomson Reuters, 2011, p. 118.
 - «La planta local en España: criterios para la toma de decisiones», en *Anuario de Derecho Local*, 2012, Madrid: Marcial Pons-UAM, 2011, pp. 25-53.
 - «Competencias para la reforma de la planta municipal», en *Cuadernos de Derecho Local*, n° 29, junio 2012, pp. 59-81.
 - «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Anuario de Derecho Local*, 2012, pp. 23-60.
 - «Sobre la supresión de municipios», en *Boletín del IDL-UAM*, n° 41, enero-febrero 2012. Documento electrónico.
 - «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Ra-

- cionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Anuario de Derecho Municipal 2012*, Madrid, 2013, pp. 23-60.
- «Supresión de entidades locales inframunicipales», en Boletín de Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid- IDLUAM, nº 43, 2013. Documento electrónico.
- «La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local», en DOMINGO ZABALLOS, Manuel Jesús, *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Cizur Menor (Navarra): Thomson-Reuters-Aranzadi, 2014, pp. 43-81.
- «Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, MONTAÑA MARTÍN, Encarnación, VELASCO CABALLERO, Francisco, *et al.*, *Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Seminario vasco de Derecho Local. Monográfico 2014*, Vitoria-Gasteiz: EUEDEL-Federación de Municipios Vascos e IVAP- Herri Ardulararitza Euskal Erakundea, 2015, pp. 69-114.
- VERPEAUX, Michel, «Les municipalités de canton dans la Constitution de 1795», en PERTUE, Michel, *L'administration territoriale de la France, (1750-1940): actes du colloque d'Orleans 30 septembre, 1er et 2 octobre 1993*, Orleans: Presses Universitaires d'Orleans, 1998.
- VIDAL MONFERRER, R., «Competencias locales en materia de educación, sanidad, servicios sociales y servicios de contenido audiovisual», en DOMINGO ZABALLOS, M.J. (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, editorial Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 217-240.
- VILALTA FERRER, Maite (Dir.), MAS FONTCUBERTA, Daniel, SALINAS PEÑA, Paula, *Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007*, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local- FEMP, 2011.
- VILALTA REIXACH, Marc, «La autonomía local en el ordenamiento italiano. Sus textos legales», en VELASCO CABALLERO, Francisco (dir.), DÍEZ SASTRE, Silvia (Coord.), GALÁN GALÁN, Alfredo (Coord.), RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José M^a (Coord.), *et al.*, *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Barcelona: Generalitat de Catalunya- Institut d'Estudis Autònoms, 2010, pp. 195-230.
- VILLANUEVA CUEVAS, Antonio, «El anteproyecto de reforma del régimen local español y sus consecuencias sobre las entidades locales de ámbito in-

- ferior al municipio», en *Diario La Ley*, 5 de junio de 2013. Documento electrónico.
- VON HÄGEN, Jürgen, *et al.*, *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal 2012*, Barcelona: IEB Cátedra Federalisme Fiscal, 2012.
- WISE, M.J., «The future of Local Government in England: the Redcliffe-Maud report», *The Geographical Journal*, Vol. 135, No. 4, December 1969, pp. 583-587.
- WOLLMAN, Hellmut, «El gobierno local en Alemania: continuidad y cambio», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* n° 24, 2002, pp. 75-82.
- «La reciente reforma del Gobierno local en España. Reflexiones desde una perspectiva comparada», en GARCÍA RUBIO, Fernando (Coord.), *Las reformas locales en el entorno comparado*, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2015, pp. 103-121.
- WOLLMANN, Hellmut e IGLESIAS ALONSO, Ángel, «Transformación y cambio del Gobierno Local en Europa: un estudio comparativo», *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 12, 2011. pp. 81-100.
- ZAFRA VÍCTOR, Manuel, «La provincia: lo importante no es el nombre, lo importante es la función. Intermunicipalidad en el estado autonómico», en *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n° 27, marzo 2012, pp. 66-83.
- «Relaciones entre municipios y provincias», en *Cuadernos de Derecho Local*, n° 29, junio 2012, pp. 119-140.
- ZAMORA ROSELLÓ, María Remedios, «La estructuración de la planta del gobierno local y las mancomunidades de municipios», en DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José, *La planta del gobierno local*, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-AEPDA, 2013, pp. 139-150.
- ZUAZU MONEO, Alfonso, «Comentarios al artículo 37», en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María y SERRANO AZCONA, Ángel (Dirs.), *Comentarios a la Ley Foral de la Administración Local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, Departamento de Administración Local, 1991, pp. 129-138.
- «Comentario al artículo 51», en RAZQUIN LIZARRAGA Martín María y SERRANO AZCONA, Ángel (Dirs.), *Comentarios a la Ley Foral de la Administración Local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1991, pp. 190-195.

La reordenación de la planta del gobierno local de Navarra
se acabó de imprimir en abril de 2016.