

## EL MAPA LOCAL DE NAVARRA

Miguel José Izu Belloso.

Doctor en Derecho. Vocal del Tribunal Administrativo de Navarra.

I. EL MAPA LOCAL DE NAVARRA Y EL MAPA LOCAL DE ESPAÑA. II. DIAGNÓSTICO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE NAVARRA. 1. Incapacidad de gestión. 2. Insuficiencia financiera crónica. 3. Ausencia de autonomía local efectiva; neocentralismo. III. LAS FRUSTRADAS ALTERNATIVAS AL MAPA LOCAL. 1. La reducción de municipios. 2. La agrupación de municipios. Las mancomunidades. 3. La creación de entes intermedios. La comarcalización. IV. CONCLUSIÓN. EL MAPA LOCAL Y EL DEBATE SOBRE EL NUEVO GOBIERNO LOCAL. 1. Las dos Españas en el debate sobre régimen local. 2. Premisas del régimen local no cuestionadas. A) Las competencias locales como competencias municipales. B) Uniformidad competencial. C) Uniformidad organizativa. 3. Final.

### I. EL MAPA LOCAL DE NAVARRA Y EL MAPA LOCAL DE ESPAÑA.

Decir que la Administración Local en Navarra está atomizada, que vivimos en un régimen de minifundismo local, no es nada nuevo ni necesita muchas justificaciones. Es una evidencia asumida por todos y un lugar común en cualquier debate sobre la materia.

Para algo menos de 600.000 habitantes (según los datos oficiales de población al 1 de enero de 2005) Navarra cuenta con 272 municipios. Es decir, un municipio por cada 2.182 habitantes, lo que le sitúa entre las comunidades españolas con mayor fragmentación municipal (ver cuadro núm. 1).

Comunidad Autónoma	Núm. municipios	Población	Hab./municipio
Ceuta	1	75.276	75.276
Melilla	1	65.488	65.488
Madrid	179	5.964.143	33.319
Murcia	45	1.335.792	29.684
Canarias	87	1.968.280	22.624
Baleares	67	983.131	14.674
Asturias	78	1.076.635	13.803
Andalucía	770	7.849.799	10.195
Galicia	315	2.762.198	8.769
C. Valenciana	541	4.692.449	8.674
País Vasco	250	2.124.846	8.499
Cataluña	946	6.995.206	7.395
Cantabria	102	562.309	5.513
<b>Total España</b>	<b>8.108</b>	<b>44.108.530</b>	<b>5.440</b>
Extremadura	383	1.083.879	2.830

Navarra	272	593.472	2.182
Castilla-La Mancha	919	1.894.667	2.062
Aragón	730	1.269.027	1.738
Rioja	174	301.084	1.730
Castilla y León	2.248	2.510.849	1.117

*Cuadro núm. 1. Elaboración propia sobre datos del MAP y del INE.*

La preocupación sobre si tenemos un número excesivo de entidades municipales se incrementa si tenemos en cuenta que España no está precisamente entre los países de la Unión Europea mejor situados en esta materia. En la Europa de los 25 España ocupa el puesto 16 en cuanto a la media de habitantes por entidad local (ver cuadro núm. 2).

País	Núm. municipios	Población	Hab./municipio
Portugal	308	10.529.300	34.186
Holanda	489	16.305.500	33.345
Suecia	290	9.011.400	31.074
Dinamarca	271	5.411.400	19.968
Bélgica	589	10.445.900	17.735
Rep. Checa	6.249	10.220.600	16.249
Polonia	2.478	38.173.800	15.405
Eslovenia	193	1.997.600	15.405
Italia	8.100	58.462.400	7.218
Lituania	515	3.425.300	6.651
Alemania	13.176	82.500.800	6.261
Malta	68	402.700	5.922
Reino Unido	10.679	60.034.500	5.622
Estonia	241	1.347.000	5.589
España	8.108	44.108.530	5.440
Letonia	536	2.306.400	4.303
<b>Unión Europea</b>	<b>112.119</b>	<b>459.488.400</b>	<b>4.098</b>
Luxemburgo	118	455.000	3.856
Austria	2.381	8.206.500	3.447
Hungría	3.145	10.097.500	3.211
Eslovaquia	2.928	5.384.800	1.839
Finlandia	446	5.236.600	1.839
Grecia	6.130	11.075.700	1.807
Francia	36.678	60.561.200	1.651
Chipre	614	749.200	1.220
Irlanda	3.440	4.109.200	1.195

*Cuadro núm. 2. Elaboración propia sobre datos de Eurostat.*

Poco consuelo debe representar estar por encima del promedio de la Unión Europea, una situación que resulta desfigurada por la particular realidad de Francia. La decisión adoptada por la Asamblea Nacional el 12 de noviembre de 1789 para que se creara una municipalidad “*dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de champagne*”, según las ideas de Mirabeau, la opción del “pequeño municipio” frente al “gran municipio” defendido por Condorcet y Sieyès<sup>1</sup>, sigue pesando en el hecho de mantener el exagerado número de casi cuarenta mil municipios. Por otro lado, fue la influencia del modelo revolucionario francés en buena parte de Europa continental la que ha provocado que en bastantes países la planta municipal se halla caracterizada por un elevado número de entidades<sup>2</sup>. En España fue recogido por el artículo 310 de la Constitución de 1812, “*Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan, y en que convenga que haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas*”, y puesto en práctica una vez consolidado el régimen liberal por el “Arreglo provisional de los ayuntamientos del Reino” de 1835 que reducía el número de vecinos necesario para tener ayuntamiento propio a sólo cien. Este modelo revolucionario o napoleónico se caracteriza también por una gran dificultad para la reducción del número de municipios, técnica que han podido aplicar con mayor facilidad países del centro y del norte de Europa menos influidos por el sistema francés, lo que ha obligado a la multiplicación de fórmulas de asociación o agrupación supramunicipal<sup>3</sup>. Si eliminamos a Francia en el cálculo la media europea de habitantes por municipio se elevaría a casi 6.000.

La preocupación sobre la fragmentación municipal de nuestro país puede ir en aumento si tenemos en cuenta que Europa, en su conjunto, también sufre de minifundismo local. No hay más que hacer la comparación con lo que sucede en otras partes del mundo (ver cuadro núm. 3) para observar que el tamaño de los municipios europeos en general es reducido. En suma, nos encontramos con que Navarra ocupa uno de los últimos lugares en esta clasificación sobre tamaño de sus municipios dentro de España, España un lugar bastante atrasado dentro de la Unión Europea, y ésta a su vez una posición poco distinguida respecto de otros continentes.

---

<sup>1</sup> R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1993, vol. II, pp.109 y ss.

<sup>2</sup> L. VANDELLI, *El Poder Local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, pp. 178-179.

<sup>3</sup> L. VANDELLI, *El Poder Local*, cit., pp. 179 y ss.

<b>País</b>	<b>Núm. municipios</b>	<b>Población</b>	<b>Hab./municipio</b>
India	5.564	1.028.610.328	184.869
Sudáfrica	284	46.888.200	165.099
Nueva Zelanda	74	4.130.738	55.821
Argentina	785	36.260.130	46.191
México	2.435	97.483.412	40.034
Brasil	5.560	185.917.859	33.438
Japón	3.822	126.925.843	33.209
China	43.275	1.309.103.005	30.251
Australia	721	20.625.160	28.606
Argelia	1.541	32.277.942	20.946
Marruecos	1.544	29.891.708	19.360
Egipto	4.695	71.236.631	15.173
Estados Unidos	35.933	298.394.124	8.304
Canadá	5.600	32.422.919	5.790
Rusia	25.424	143.954.500	5.662
España	8.108	44.108.530	5.440

*Cuadro núm. 3. Elaboración propia sobre datos de organismos oficiales.*

La cuestión se agrava si tenemos en cuenta otros datos adicionales, como son los relativos a la distribución de la población dentro de esos 272 municipios. Resulta que la mayor parte de la población navarra, como sucede en tantas otras zonas del país, se ubica en muy pocos municipios y sobre todo en torno a la capital de la Comunidad Foral. Así, el 51,5 % de la población (305.000 habitantes) se concentra en tan sólo 16 municipios de la Comarca de Pamplona. Casi el 20 % de la población se concentra en torno a Tudela y otros 25 municipios de la Ribera. No es extraño, por tanto, que la inmensa mayoría de los municipios navarros tengan una población muy reducida y se hallen lejos de la media de habitantes por municipio de la Comunidad Foral antes señalada (ver cuadro núm. 4). Más de la mitad de los municipios navarros no llega a los 500 vecinos.

<b>Habitantes</b>	<b>Núm. municipios</b>
193.000	1
32.000	1
22.000	1
10.000-20.000	6
5.000-10.000	10
2.000-5.000	38
1.000-2.000	28
500-1.000	34
100-500	121
- 100	33

*Cuadro núm. 4. Elaboración propia.*

No podemos evitar añadir un elemento más a esta descripción del estado de extremado minifundismo que padece la Administración Local de Navarra. Los municipios navarros se dividen entre 211 municipios simples y otros 61 municipios compuestos, esto es, que su término municipal se divide entre varios términos concejiles y a la organización propia del municipio, el ayuntamiento, hay que sumar la organización propia de cada concejo, esto es, la junta de cada una de estas entidades menores que componen una de las peculiaridades del régimen local navarro. Hasta la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (LFAL) dispusieron de amplias competencias, superiores incluso a las del municipio del que formaban parte. En total existen 353 concejos; todos ellos con menos de 1.000 habitantes, solamente cuatro con más de 500, y la mayoría con menos de 100. La población media de cada concejo es de 89 vecinos.

Si sumamos esos 353 concejos a los 272 municipios ya citados, y añadimos las 85 entidades locales de carácter supramunicipal (64 mancomunidades, 11 consorcios y 10 agrupaciones), nos encontramos con la abultada cifra de 710 entidades que componen la Administración Local de Navarra.

## **II. DIAGNÓSTICO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE NAVARRA.**

A partir del descrito mapa local no es difícil suponer las consecuencias prácticas que se producen en el funcionamiento de la Administración Local de Navarra.

### **1. Incapacidad de gestión.**

La mayoría de las entidades locales, las que no llegan a los 500 habitantes, carecen de capacidad para gestionar todas las obligaciones que la legislación de régimen local, y toda la legislación sectorial que desarrolla las competencias que ésta solamente enuncia, les atribuye. Muchos municipios y prácticamente todos los concejos disponen únicamente del personal mínimo indispensable (frecuentemente compartido entre varias entidades) para cumplir con los deberes formales que exige el funcionamiento de la entidad local: tramitación de expedientes, redacción de actas de las sesiones y acuerdos

de los órganos municipales o concejiles, mantenimiento del padrón y otros registros, etc. Carecen de capacidad para prestar servicios a sus vecinos, algo que hacen otras Administraciones y entidades de ámbito superior; deben ser apoyados para ejercer sus competencias en materia de ordenación urbanística, y dedican buena parte de su actividad a reclamar la actuación de otras Administraciones Públicas.

## **2. Insuficiencia financiera crónica.**

La Constitución Española en su artículo 142 enuncia el principio de suficiencia financiera: “*las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas*”. La realidad ha sido tradicionalmente la contraria. Lo reconocía la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de Haciendas Locales, en su exposición de motivos: “*La evolución histórica de la hacienda local española, desde que ésta pierde definitivamente su carácter patrimonialista durante la primera mitad del siglo XIX y se convierte en una hacienda eminentemente fiscal, es la crónica de una institución afectada por una insuficiencia financiera endémica*”; se refiere enseguida a los “*sucesivos fracasos de cuantas reformas han jalonado la evolución histórica de la hacienda local española*”. Pese a los buenos propósitos del legislador de 1988 referirse a la insuficiencia financiera crónica de las entidades locales sigue siendo un lugar común. El Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local viene a corroborar la persistencia de esta situación<sup>4</sup>:

“Las competencias propias de las entidades locales son escasas, como lo demuestra el hecho de que apenas suponen el 15 por 100 del gasto público español, dándose la circunstancia añadida de que parte de ese gasto obedece a competencias impropias”;

“el porcentaje de gasto público que gestionan los gobiernos locales es, seguramente, insuficiente al ser puesto en relación con las actividades que desarrollan (ya se trate competencias formalmente atribuidas o no). Es generalizada la demanda de mayores recursos para las Haciendas locales y la denuncia de que la efectiva participación en los tributos de las comunidades autónomas no existe o ha sido sustituida por subvenciones graciables en su

---

<sup>4</sup> *Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local*, Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica, Madrid, 2005, pp. 40 y 52.

concesión, condicionadas en su destino y no garantizadoras de la continuidad y regularidad de la prestación de los servicios públicos subvencionados. Ello incide de forma negativa en la suficiencia financiera de los gobiernos locales y en su potestad de planificación”.

Por su parte, la Federación Navarra de Municipios y Concejos en las “Líneas generales de actuación para la legislatura 2003/2007” aprobadas por sus órganos rectores acepta que ese diagnóstico es aplicable también a Navarra:

“La actual situación financiera de las Haciendas Locales exige una revisión en profundidad de los instrumentos de financiación existentes, toda vez que sigue existiendo una notable insuficiencia de recursos para gestionar los servicios que habitualmente se prestan en los Municipios y Concejos”.

### **3. Ausencia de autonomía local efectiva; neocentralismo.**

La Carta Europea de Autonomía Local señala en su artículo 3 que “*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*”. El derecho está reconocido, sin duda, tanto en la Constitución Española como en numerosas normas legales. La capacidad efectiva, por lo que venimos diciendo, deja muchísimo que desear, tanto por la incapacidad de gestión derivada de la situación de minifundismo municipal a la que me he referido como por la precariedad de los recursos financieros. Resulta obvio que la suficiencia de ingresos constituye presupuesto material inexcusable de la autonomía local, razón por la cual el constituyente quiso garantizar expresamente en el artículo 142 tanto el principio de autonomía local como el de suficiencia financiera de las entidades locales. Los redactores del Libro Blanco señalan<sup>5</sup>:

“La Comisión considera que la suficiencia financiera de los gobiernos locales enmarca las posibilidades reales de la autonomía local, pues, sin medios económicos suficientes, el principio de autonomía local no pasa de ser una mera declaración formal, y que la sustitución de la preceptiva participación en los tributos del Estado y en los de las comunidades autónomas por subvenciones a obras, servicios o actividades municipales supone una clara intromisión de

---

<sup>5</sup> *Libro Blanco* cit. p. 53.

dichos niveles de gobierno sobre los gobiernos locales, privándolos de su potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía local”.

Porque, efectivamente, ésta ha sido la tendencia habitual, que buena parte de los ingresos que perciben las entidades locales tienen una finalidad predeterminada por las otras Administraciones Públicas que de hecho vienen tutelando su actuación, la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas. Y la cuestión no acaba aquí. Es lugar común también en los debates sobre la cuestión local afirmar que en los años transcurridos desde la aprobación de la Constitución la capacidad de decisión y actuación de las Comunidades Autónomas no ha dejado de reforzarse, mientras que la autonomía de los entes locales no ha experimentado el mismo proceso, antes al contrario, buena parte del reforzamiento del poder autonómico se ha hecho precisamente a expensas de las entidades locales, y ello lleva también a una permanente exigencia de un proceso de “segunda descentralización” que alcanzara al nivel local. Así lo reconoce el Libro Blanco<sup>6</sup>:

“En detrimento también de la autonomía local, el legislador sectorial ha impuesto una serie de controles, tutelas o medidas de coordinación excesivas (hay también múltiples ejemplos, como trámites de aprobación final en materia de urbanismo, protección civil, subordinación de decisiones municipales a informes vinculantes, autorizaciones preceptivas para la enajenación de patrimonio, etc.). Muchas de estas normas han hecho un uso exagerado del interés general, sin que en absoluto se haya justificado suficientemente la concurrencia de intereses supralocales (muestras de ello pueden ser la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, o la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, en lo relativo a las obras realizadas en el ámbito del aeropuerto y su zona de servicio). En el ámbito de la legislación autonómica también se han producido estas situaciones y las diversas leyes sectoriales (sobre puertos o red ferroviaria, por ejemplo) suelen establecer, respecto de sus obras de interés general, la exención de la exigencia de la preceptiva licencia municipal, dando participación mediante un informe municipal o incluso no concretando suficientemente el mecanismo de intervención municipal. Y también se ha producido un desplazamiento de las normas sobre colaboración y coordinación previstas en la LBRL (por ejemplo, en las disposiciones adicionales segunda y tercera de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública), a favor de otras normas específicas y menos respetuosas de la autonomía local”.

---

<sup>6</sup> *Libro Blanco* cit. p. 50.

En suma, podemos decir que se ha producido una suerte de neocentralismo en el que las entidades locales cada vez son más dependientes, en lo económico y en la gestión, de una Administración superior. En el caso de Navarra es evidente que casi en exclusiva de la Administración de la Comunidad Foral. El “régimen fortísimo de tutela”, según expresión de Loperena<sup>7</sup>, derivado del Reglamento para la Administración Municipal de Navarra de 1928 (RAMN), la jerarquía de la Diputación Foral sobre los ayuntamientos que en tiempos se consideraba como uno de los rasgos característicos del régimen foral<sup>8</sup>, no ha acabado de ceder del todo ante el principio constitucional de autonomía local. La única autonomía realmente fortalecida en estos años ha sido la de la Administración de la Comunidad Foral, que viene a mantener de hecho una tutela sobre las entidades locales para lo cual ha contado con abundantes instrumentos: Planes de Infraestructuras Locales, Planes Directores, Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, Fondo de Participación en los impuestos de Navarra, Normas Urbanísticas Comarcales, etc.

Y esta situación tiene que ver mucho con la pervivencia del mapa local que hemos descrito. La mejor justificación que puede hacerse a la permanente intromisión de las Administraciones superiores en el ámbito de actuación de las entidades locales, y que se hace de forma sistemática, es precisamente la incapacidad que sufren éstas debido a su escasa dimensión para afrontar por sí mismas sus responsabilidades. Bajo la excusa de asistir a las entidades locales con frecuencia se ahoga su capacidad de decisión.

### **III. LAS FRUSTRADAS ALTERNATIVAS AL MAPA LOCAL.**

Casi tan antiguas como nuestro mapa local son las propuestas para su reforma o para solucionar los problemas derivados del mismo. Hasta la fecha todas han quedado frustradas en todo o en parte. Podemos resumir esas propuestas en tres apartados.

---

<sup>7</sup> D. LOPERENA ROTA, *Derecho histórico y Régimen Local de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1988, p. 138.

<sup>8</sup> Me he referido a esta cuestión en M.J. IZU BELLOSO, *El Tribunal Administrativo de Navarra*, Cuadernos de Administración Local núm. 23, Departamento de Administración Local, Pamplona, 2004, pp. 29 y ss.

## 1. La reducción de municipios.

La solución más obvia al excesivo número de municipios y a su insuficiente tamaño medio es proceder a reducir su cantidad mediante el diseño de una nueva planta municipal con entidades de mayor dimensión. Ésta es la solución que se ha abordado a través de diversas medidas en algunos países<sup>9</sup>. Como señala Burgueño, en muy pocas ocasiones se han ensayado operaciones de reforma global en España desde la Ley municipal de 1845, que exigía la presencia de un mínimo de 30 vecinos (unos 150 habitantes) en el municipio para conservar el ayuntamiento<sup>10</sup>. La voluntad de reducir el número de municipios con el fin de dotarlos de una dimensión mínima homogénea aparece de manera intermitente en diversos proyectos de organización local. Podemos señalar en esa línea el proyecto de Ley de ayuntamientos de 1860 de Posada Herrera en el que se establecía la supresión de aquellos que no reuniesen 500 vecinos (unos 2.500 habitantes); un nuevo proyecto de 1866 que reducía la cifra a 200 vecinos; otro proyecto de reforma de la Ley municipal de 1902 disponía que los ayuntamientos de menos de 500 habitantes fueran incorporados en el plazo de un año a los ayuntamientos próximos; en 1903 el proyecto de Maura (quien hablaba de “entidades microscópicas”) reducía a 200 habitantes la cifra crítica de agrupación forzosa y preveía la mancomunación obligada de los municipios llamados “incompletos”, entre 200 y 2.000 habitantes; por su parte el proyecto de 1906 del conde de Romanones volvía a los 500 habitantes. Todos estos proyectos fracasaron y se mantuvo la planta municipal. Posteriormente

---

<sup>9</sup> J. BURGUEÑO RIVERO, “El eterno debate sobre la reforma del mapa municipal. El caso de Cataluña”, *Revista de Geografía*, núm. 3, 2004, pp. 19-20, señala que Suecia en 1952 redujo sus municipios de 2.498 a 1.037, y entre 1959-1974 operó otra compleja reducción hasta 278, todos ellos con más de 1.000 habitantes; Dinamarca en 1970 llevó a cabo una reforma de la administración local que comportó una drástica reducción de las cerca de 1.300 parroquias municipales y 87 municipios urbanos hasta los actuales 275 municipios (ninguno con menos de 1.000 habitantes) más dos ciudades de régimen especial; en Gran Bretaña la reforma municipal de 1972 supuso la reducción de entes locales en un 76%; en Bélgica la reordenación municipal iniciada en 1971 significó que de los 2.359 municipios que había en esa fecha se pasó a tan sólo 589 seis años después; en Alemania occidental se pasó entre 1960 y 1978 de más de 24.300 municipios a unos 8.500; en Austria en la misma época se pasó de 3.900 a 2.300.

<sup>10</sup> J. BURGUEÑO RIVERO, *El eterno debate... cit.*, p. 8.

cunde la idea del municipio como ente natural, y a partir del Estatuto Municipal de 1924 se prefiere dejar en manos de los propios municipios la decisión voluntaria de fusionarse o agruparse. Aún hay alguna propuesta de reforma municipal, como la de la Asamblea Nacional de representantes de diputaciones y ayuntamientos de 1959 sobre concentración de municipios de menos de 500 habitantes y la redacción de un mapa municipal español con una división ideal de términos municipales para cada provincia y la tendencia a crear municipios-comarca. Únicamente se abordaron procesos de fusión o agregación singulares y voluntarias, aunque como señala Burgueño en algunas ocasiones se utilizó cierta coacción desde los gobiernos civiles para promoverlas<sup>11</sup>; durante el régimen franquista desaparecen de este modo un millar de municipios. Otra propuesta frustrada es la contenida en la Ley de Bases de Régimen Local de 1975, promulgada el día anterior a la muerte de Franco: autorizaba al Gobierno a alterar los términos municipales si no alcanzaban mil habitantes, preveía entidades de ámbito comarcal y la agrupación forzosa de los municipios con menos de 2.000 habitantes.

La vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL) tampoco aborda disposiciones específicas para una reforma general del mapa municipal. Su artículo 13 remite la creación o supresión de municipios a la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local. No prevé límites cuantitativos, sólo que la creación de nuevos municipios se realice sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados y siempre que los municipios resultantes cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de sus competencias. Se atribuye al Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, la capacidad de establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales, sin mayores concreciones ni consecuencias.

El Libro Blanco renuncia también a una reforma general del mapa municipal y se mantiene en la tradición de posibilitar tan sólo las fusiones voluntarias, ahora con una invocación a la democracia similar a la que utilizó Mirabeau en 1789. Afirma que<sup>12</sup>:

“España tiene una estructura municipal formada por más de 8.100 municipios de muy diferentes características y población, y con una distribución territorial poco homogénea. En

---

<sup>11</sup> J. BURGUEÑO RIVERO, *El eterno debate...* cit., p. 16.

<sup>12</sup> *Libro Blanco* cit. p. 69.

líneas generales no se ha producido, contemporáneamente, una reforma importante del mapa municipal al estilo de las realizadas, hace varias décadas, en otros países europeos. Por ello, con ese elevado número de municipios, de los cuales cerca del 90 por 100 no superan los 5.000 habitantes, se hace imprescindible reconocer la imposibilidad de abordar la delimitación competencial de las entidades locales sin considerar la necesidad de proponer soluciones adecuadas a esa fragmentación y sus consecuencias. En el análisis del sistema local español no se puede obviar, pues, que a pesar de las notorias dificultades que muchos municipios muestran para la prestación de los servicios mínimos, no es realista plantear la reducción del mapa municipal en aras de alcanzar dimensiones idealmente más eficaces, pues no ha habido en España verdaderos intentos de «racionalización» y «simplificación» del mapa municipal en el pasado reciente ni se vislumbran tampoco en el futuro inmediato. En tanto que el municipio es el primer nivel de representación democrática en el territorio y teniendo en cuenta que España es un país extenso y relativamente poco poblado, debemos considerar positiva la existencia de ayuntamientos y de otras entidades locales, incluso en comunidades muy reducidas. Es decir, tampoco debemos perder de vista los aspectos ventajosos de la existencia de un elevado número de municipios; esa circunstancia aporta valores positivos de diversa naturaleza, y que van desde la existencia de más instituciones con representación democrática hasta la preservación del medio ambiente o del acervo histórico o cultural en el medio rural”.

El mismo panorama de rechazo a la posibilidad de ejecutar una reducción amplia del número de municipios se ha producido en Navarra. El anuario estadístico de 1858, el primero de los editados por la Comisión de Estadística general del Reino<sup>13</sup>, recogía la existencia de un total de 9.355 ayuntamientos en España y de 269 en Navarra. Quiere esto decir que tras siglo y medio el número de municipios se ha reducido aproximadamente un 13 por ciento en el conjunto de España pero en Navarra no ha habido reducción sino lo contrario.

Hasta fechas recientes no ha existido una normativa foral que regulara los procesos de creación y supresión de municipios. El RAMN no abordaba la cuestión, ya que en aplicación del artículo 5 de la Ley de modificación de fueros de 16 de agosto de 1841 (“Ley Paccionada”) la organización de los ayuntamientos se sujetaba a las leyes generales. Sí regulaba en sus artículos 41 y ss. la creación de nuevos concejos a petición de los vecinos interesados y con acuerdo del ayuntamiento, sin límites cuantitativos de población sino solamente criterios genéricos de oportunidad. En 1962 una reforma de

---

<sup>13</sup> *Anuario estadístico de España*, Imprenta Nacional, Madrid, 1859. Se puede consultar, como todos los anuarios, en la web del Instituto Nacional de Estadística: [www.ine.es](http://www.ine.es).

dicho reglamento estableció que la Diputación Foral también podía promover la constitución de concejos en nuevos poblados. No se preveía en ningún caso la extinción de los concejos; en 1966 se añadieron disposiciones que creaban un régimen de tutela a cargo de la Diputación Foral para los concejos que hubieran quedado despoblados o con menos de tres vecinos cabeza de familia.

En los últimos años ochenta del siglo XX, al tiempo que se elaboraba el anteproyecto de lo que luego sería la LFAL, desde el Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra se propuso la desaparición de 142 municipios de los 265 existentes que quedarían convertidos en concejos e integrados en otros municipios. Una propuesta que tuvo poco recorrido. El proyecto de ley foral que se remitió al Parlamento de Navarra en abril de 1990 (fruto de un pacto entre PSN-PSOE y UPN) contenía disposiciones más modestas. Se mantenía la tradicional técnica de la fusión de municipios primando la voluntariedad, y se ofrecían como alternativas de racionalización del mapa municipal otras posibilidades de agrupación de municipios. Además de la regulación de mancomunidades, se proponía la creación por ley foral de agrupaciones para la gestión de servicios comunes (art. 46), y en una disposición adicional se preveía que en el plazo de tres meses el Gobierno de Navarra sometería a información pública un proyecto de agrupaciones que debería aprobarse en cuatro meses más para ser remitido al Parlamento. Por otra parte, preveía un régimen especial para los municipios de carácter rural de menos de 5.000 habitantes mediante la constitución voluntaria de un nuevo ente local denominado “distrito administrativo”, en el cual los municipios podrían delegar sus competencias para la realización de actividades y prestación de servicios públicos, con una serie de materias mínimas<sup>14</sup> (art. 33). Los grupos parlamentarios, en el debate del proyecto, apostaron en todo caso por la voluntariedad tanto para las fusiones como para la asociación municipal y eliminaron la disposición adicional.

Tuvo mejor suerte la propuesta sobre extinción de concejos; la LFAL estableció con carácter general en su artículo 44 que los concejos se extinguen si su población no

---

<sup>14</sup> a) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas. b) Electrificación y alumbrado públicos. c) Captación, abastecimiento y saneamiento de aguas. d) Recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos. e) Pavimentación de vías urbanas. f) Protección del medio ambiente. g) Gestión común de personal y servicios administrativos.

alcanza los 16 vecinos y, en todo caso, con un mínimo de tres unidades familiares, y en su Disposición Adicional Primera ordenaba la inmediata desaparición de los que en los últimos dos años no hubieran alcanzado esa población mínima. Por esta vía fueron extinguidos más de 100 de los 477 concejos que existían en esa época. El artículo 16 preveía un mínimo de 1.000 habitantes para la creación de nuevos municipios por segregación, y por esa vía siete concejos que habían experimentado un elevado desarrollo urbano (Ansoáin, Beriáin, Berriozar, Irurtzun, Lekunberri, Orkoien y Zizur Mayor) desaparecieron entre 1990 y 1995 para convertirse en municipios. Desde esa época se ha producido un goteo de extinciones de concejos hasta llegar a la actual cifra de 353 (en algunos casos no por falta de población, sino todo lo contrario, por ser zonas urbanas donde se ha preferido que el ayuntamiento asuma todas las competencias), mientras que el número de municipios se ha mantenido estable en 272.

El resultado de las disposiciones de la LFAL en cuanto a racionalización del mapa municipal no ha podido ser más modesto. Como queda dicho, el número de municipios no se redujo sino que aumentó en siete. Nunca se han creado distritos administrativos ni tampoco se llegó a dictar ley foral alguna para la creación de agrupaciones. Mediante Ley Foral 11/2004, de 29 octubre, se modificó el artículo 46 y, manteniendo la figura de las agrupaciones creadas por ley foral, se alumbró la nueva figura de las agrupaciones de prestación de servicios administrativos, que podrán crearse por decreto foral o voluntariamente según las normas propias de las mancomunidades (de dónde surge la cuestión de qué diferencia efectiva existe con ellas salvo el nombre), y que de momento ha dado lugar a la formación voluntaria de dos de estas agrupaciones.

La cuestión del número de municipios sigue en el debate político en términos parecidos a como se planteaba antes de 1990. En un futuro próximo no se prevén en Navarra propuestas que se aparten de las del Libro Blanco. En el “Texto inicial para la propuesta de redacción del Libro Blanco para la Reforma del Régimen Local de Navarra”, un borrador puesto en circulación por el Gobierno de Navarra en mayo de 2006 se afirma lo siguiente:

“Aun cuando la lógica puramente funcional en las reformas municipales ha sido ya abandonada en los países de nuestro entorno, frecuentemente sigue en Navarra oyéndose proclamar la necesidad de la reforma del mapa municipal. Esta demanda incluso surge en la

entidad representativa de los municipios y concejos. En consecuencia, no deben dejarse de lado las formas de gobierno de los pequeños municipios y de los concejos, que son, en definitiva, expresión de la democracia local. Debe afrontarse con valentía la renuncia a las políticas puramente funcionales, pensadas en términos economicistas de la gestión de servicios, cuando nuestro entorno y el propio Anteproyecto de Bases de Régimen Local abandonan esas políticas para potenciar el carácter político de representación y participación ciudadana de las entidades locales”.

En suma, se sigue apostando por mantener los actuales municipios y concejos como órganos de participación de sus vecinos, convirtiendo la desventaja de su pequeño tamaño en la ventaja de la proximidad y la accesibilidad. El problema de la escasa capacidad de gestión se deberá solucionar, por tanto, mediante otras vías.

## **2. La agrupación de municipios. Las mancomunidades.**

La segunda fórmula que tradicionalmente se ha aplicado para tratar de paliar los problemas derivados del minifundismo municipal ha sido la agrupación o asociación voluntaria de municipios para la prestación en común de servicios de su competencia, cuando la complejidad o el coste económico de esa prestación hace difícil o imposible que sea abordada por cada municipio por su cuenta.

La institución más tradicional, si bien no la única, a través de la cual se ha producido la asociación de los municipios ha sido la mancomunidad. Aunque su regulación ha sido abordada en todas las leyes de régimen local, es a partir de la LBRL de 1985 sobre todo cuando ha recibido un impulso considerable y su número se ha multiplicado. El artículo 44 de dicha norma reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. Las mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus propios estatutos, que deben contemplar unos órganos de gobierno representativos de los ayuntamientos mancomunados y que se aprueban según disponga la legislación de las Comunidades Autónomas. La aprobación se ajusta, en todo caso, a unas reglas mínimas fijadas por el legislador estatal: la elaboración corresponde a una asamblea de concejales de los municipios promotores, y tras el informe de la diputación o

diputaciones provinciales interesadas los plenos de todos los ayuntamientos los aprueban.

Riera, Haas, Amer y Vilaplana calculan en 937 el número de mancomunidades existentes en España a fines de 2004, pero resaltan especialmente su crecimiento en las últimas décadas<sup>15</sup> (el Libro Blanco citando el Registro de Entidades Locales las cuantifica en 975 a principios de 2005, es difícil aceptar cualquier cifra como definitiva pues suele haber pequeñas discrepancias entre los propios registros oficiales). Si en 1975 eran solamente 67, diez años más tarde, cuando se aprueba la LBRL, eran ya 161, y a partir de ahí se produce un aumento meteórico: 374 en 1990, 558 en 1995, 924 en 2000. El fenómeno de las mancomunidades afecta a la gran mayoría de municipios españoles. Como señalan estos autores, más del 70 por ciento de todos los municipios españoles forman parte de alguna mancomunidad, aunque esta distribución no es homogénea. Hay un conjunto de Comunidades Autónomas en las que al menos el 80 por ciento de sus municipios pertenecen a alguna mancomunidad (Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Madrid, Navarra y País Vasco), mientras que en otras no llegan al 50 por ciento los municipios mancomunados (Canarias, Cataluña y Extremadura).

El éxito de la figura de la mancomunidad es atribuido a la flexibilidad de su formulación que se manifiesta, entre otras cosas, por la facilidad con la que se pueden crear, por la posibilidad de entrada y salida de municipios que las integran, lo que se ha venido llamando su “geografía variable”, y por la no necesaria condición de contigüidad territorial de sus municipios, así como en su adaptabilidad a los nuevos requerimientos de la sociedad que se traduce en la ampliación del abanico de sus objetivos incorporando nuevos servicios<sup>16</sup>.

Refiriéndonos específicamente a Navarra, la LFAL prevé varias formas de asociación, algunas de las cuales ya han sido mencionadas en el apartado anterior. Junto a las que tienen carácter forzoso, ya que su creación se puede hacer mediante ley foral, es decir, las agrupaciones, se prevén las mancomunidades, las agrupaciones para la

---

<sup>15</sup> P. RIERA FIGUERAS, C. HAAS, C. AMER CAPDEVILA y V. VILAPLANA, “Las Mancomunidades en España”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* núm. 39, 2005, p.156.

<sup>16</sup> P. RIERA FIGUERAS, C. HAAS, C. AMER CAPDEVILA y V. VILAPLANA, *Las Mancomunidades...* cit. p.170.

prestación de servicios administrativos y las agrupaciones o corporaciones de carácter tradicional titulares o administradoras de bienes comunales, de las cuales son mencionadas expresamente la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra, la Comunidad del Valle de Aézcoa, la Mancomunidad del Valle de Roncal y la Universidad del Valle de Salazar.

La fórmula que más se ha utilizado también en Navarra, como ya ha quedado apuntado, ha sido la de mancomunidad, instrumento preferente para tratar de superar las insuficiencias de gestión de los municipios, y que contaba con una regulación específica ya en el RAMN. Riera, Haas, Amer y Vilaplana en su estudio<sup>17</sup> dan a la Comunidad Foral el mayor porcentaje de municipios mancomunados, hasta el 99,2 %, y a buena distancia de la segunda comunidad que es Castilla y León con el 89,2 % (no debe ser casualidad que ésta sea la que sufre el mayor minifundismo municipal de España). No es exagerado decir que uno de los rasgos que caracterizan a la Administración Local de Navarra es esta notable expansión de las mancomunidades.

Actualmente existen en Navarra 64 mancomunidades, además de 10 agrupaciones que comparten en líneas generales su régimen jurídico. Un número muy abultado si lo comparamos con lo que sucede en otras Comunidades Autónomas o en otras provincias. Cantabria, con una población similar a la de Navarra y la mitad de municipios, tiene 22 mancomunidades. Burgos, la provincia con mayor fragmentación municipal, tiene solamente 24. En Navarra se sitúa el 7 % de las mancomunidades que existen en España, cuando su población es solamente el 1,4 % del total y sus municipios el 2,35 %. El éxito de la institución ha conducido, paradójicamente, a crear otro problema: el excesivo número de mancomunidades, lo inadecuado de su mapa y un nuevo minifundismo local, en este caso mancomunitario.

Hay que tener en cuenta que buena parte de las mancomunidades creadas no han sido tanto una iniciativa de los propios municipios sino que han respondido a propuestas realizadas desde la Administración de la Comunidad Foral. En algún caso, ha sido ésta la que ha promovido un “mapa de mancomunidades” en principio orientativo pero en la práctica casi obligatorio dado que la integración en mancomunidades era requisito ineludible para obtener determinadas inversiones. Esto ha sido muy evidente en el caso de los servicios sociales, la gestión de residuos o el abastecimiento y saneamiento de

---

<sup>17</sup> P. RIERA FIGUERAS, C. HAAS, C. AMER CAPDEVILA y V. VILAPLANA, *Las Mancomunidades...* cit. p.157.

agua, todos de titularidad municipal pero los dos últimos sometidos a sendos planes directores e incluidos en los planes de infraestructuras locales para su financiación, y el primero dependiente también de programaciones y subvenciones forales. Como anécdota expresiva de cómo ha sido el proceso de creación de estas mancomunidades “voluntarias” señalar que existe una “Mancomunidad para la gestión de residuos sólidos urbanos de la Zona 10”. El nombre proviene de la numeración de zonas que hicieron los técnicos encargados de la planificación; después, los municipios interesados no han encontrado oportunidad para buscar otra denominación más autóctona.

La cuestión es que cada área donde la Administración Foral ha planificado sus actuaciones en cooperación con las entidades locales titulares de los servicios ha originado su propio mapa de mancomunidades, y sólo en unos pocos casos los mapas coinciden. Existe un mapa para la gestión de residuos que cuenta con 13 mancomunidades; otro para el abastecimiento de agua con 9 mancomunidades, algunas las mismas que para los residuos, otras no; un mapa de servicios sociales con 29 mancomunidades; un mapa en la zona vascofona con 4 mancomunidades para los servicios lingüísticos; y otros más para cultura, deporte o servicios administrativos comunes. En última instancia, ha resultado que algunos municipios pertenecen hasta a tres o cuatro mancomunidades; existen mancomunidades distintas con fines diversos para el mismo territorio, y también lo contrario, mancomunidades que en función del servicio prestado abarcan distintos ámbitos territoriales.

Añadamos que, si uno de los problemas crónicos de los municipios ha sido su insuficiencia financiera y su dependencia de las transferencias que reciben de la Administración de la Comunidad Foral, esto se ha reproducido fielmente en el caso de las mancomunidades. Todas ellas dependen en buena medida de financiación ajena. La fijación de un ámbito supramunicipal ha servido para mejorar la eficacia de los servicios prestados, pero en absoluto para incrementar la autonomía local.

La multiplicación de las mancomunidades ha resuelto a corto y medio plazo la gestión de algunos servicios que difícilmente hubieran podido ser prestados por los municipios. Pero a largo plazo plantea de nuevo el problema de un exceso de entidades administrativas y de la superposición de nuevas estructuras sobre las anteriores. El mapa local en su conjunto no se ha simplificado, sino todo lo contrario. Y en los últimos años empieza a darse la circunstancia de que algunas mancomunidades, la mayoría con unos

pocos miles de habitantes, tampoco cuentan con el tamaño suficiente para asegurar la capacidad de gestión que se les exige. El caso paradigmático es la gestión de residuos urbanos. En 1989 el primer Plan Director diseñó un sistema de 22 zonas de recogida y tratamiento de residuos que finalmente dio lugar a la creación de 13 mancomunidades junto a las que se mantienen algunos municipios que gestionan sus residuos mediante acuerdos con otras entidades. El Plan Integrado de Gestión de Residuos de 1999 agrupó las 19 zonas existente en esa fecha en tres grandes zonas para el tratamiento, ya que la promulgación de normas cada vez más exigentes en relación con el tratamiento y aprovechamiento de residuos (algunas de carácter europeo) hace ya inviable el tratamiento a cargo de municipios y mancomunidades por su cuenta. Cada una de esas tres zonas debe contar con una gran planta de selección de envases ligeros y de tratamiento de la materia orgánica con tecnología avanzada que exige cuantiosas inversiones. En estos momentos se trabaja en un nuevo plan en el cual se plantea la creación de un consorcio del que formarían parte tanto la Administración de la Comunidad Foral como todas las entidades locales implicadas. A estas alturas parece evidente que la gestión de esta materia requiere un ámbito provincial o autonómico y no es suficiente el ámbito local, aunque sea supramunicipal. Algo parecido se podría contar de otras materias.

El borrador de Libro Blanco para Navarra asume este diagnóstico y señala refiriéndose a las mancomunidades que *“se observa, en consecuencia, una gran proliferación de estas entidades locales: esta proliferación mecánica podría venir, en lugar de solucionar el problema del minifundismo local, a agravar la situación”*, y añade:

“El municipio ha dejado de ser en muchos casos el ámbito básico de actuación, de forma que han de buscarse espacios de actuación operativos, que superen la escala municipal, de forma que se logre el triple objetivo de coherencia espacial, eficacia territorial y corrección de desigualdades. Es muy difícil que desde ámbitos municipales debilitados se pueda dar respuesta al declive demográfico y al de las actividades económicas tradicionales, de forma que ha de afrontarse este problema desde una perspectiva claramente supramunicipal que atempere la aplicación del principio de subsidiariedad en la actuación local con el principio de proporcionalidad.

En este contexto, la fórmula de las mancomunidades de municipios ha demostrado su funcionalidad tanto por su carácter voluntario como por su flexibilidad para ajustarse al nivel territorial que requiera la ejecución de las obras o servicios locales.

No obstante, puede considerarse que ha existido una excesiva proliferación de estas entidades locales, por lo que ha de procederse a algún tipo diferente de descentralización, que exige fórmulas más complejas y avanzadas que las de las simples mancomunidades”.

### **3. La creación de entes intermedios. La comarcalización.**

Junto a la agrupación voluntaria de municipios, otra alternativa frecuentemente propuesta para solucionar la cuestión del minifundismo municipal ha sido la creación de entidades de carácter intermedio entre el municipio y la provincia, con una dimensión territorial y organizativa que permita una más adecuada prestación de los servicios locales. La idea es antigua, ya se mencionaba en el proyecto de Romero Robledo de 1884<sup>18</sup>, y aparece intermitentemente en las propuestas doctrinales y en documentos oficiales, incluso en la Ley de Bases de Régimen Local de 1975, sin que se lleve a la práctica hasta fechas recientes.

La LBRL en su artículo 3 incluye entre las entidades locales a “*las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía*”, y en su artículo 42 establece un marco mínimo para la creación de esas entidades por las leyes autonómicas. La iniciativa puede partir de los municipios interesados y en cualquier caso no puede crearse la comarca si se oponen las dos quintas partes de los que debieran agruparse si representan al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente. Los órganos de gobierno deben ser representativos de los ayuntamientos que agrupen. Se establece el límite de que la creación de las comarcas no puede suponer la pérdida por los municipios de la competencia para prestar los servicios mínimos obligatorios ni privarles de toda intervención en el resto de las competencias municipales. La Disposición Adicional Cuarta establece un régimen excepcional para Cataluña por haber tenido aprobada en el pasado una organización comarcal para la totalidad de su territorio y prever su Estatuto, asimismo, una organización comarcal de

---

<sup>18</sup> J. BURGUEÑO RIVERO, *El eterno debate...* cit., p. 8.

carácter general. En este caso la resistencia municipal a la creación de comarcas puede ser vencida mediante ley aprobada por mayoría absoluta.

Ha sido a partir de 1985 cuando algunas Comunidades Autónomas de las que mencionan expresa o implícitamente a las comarcas en sus Estatutos de Autonomía (que son todas excepto Canarias, Islas Baleares y Navarra<sup>19</sup>) han procedido a su creación. El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 definía su propio territorio desde la idea comarcal y preveía una regulación de las comarcas que se llevó a cabo por Ley 6/1987, de 4 abril, de organización comarcal, que definía a la comarca como entidad local de carácter territorial. Regulaba la organización y las competencias de las comarcas y un procedimiento para establecer la división comarcal de Cataluña mediante consulta previa de todos los municipios y decisión final mediante ley, aunque provisionalmente se tomaba como base la división comarcal de 1936. Posteriormente por Ley 22/1987, de 16 diciembre, se regula la definitiva división comarcal, ratificando las 37 comarcas de la Ley 6/1987. Con posterioridad se han introducido varias reformas tanto en el régimen como en la delimitación de las comarcas (hoy son 41) que han sido plasmadas en el texto refundido de organización comarcal aprobado por Decreto Legislativo 4/2003, de 4 noviembre. El nuevo Estatuto de Autonomía de 2006 define las comarcas como integrantes del sistema institucional de la Generalitat y entes en los que ésta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía, y dispone que su creación y regulación se debe hacer por ley.

En Asturias se aprobó una temprana Ley 3/1986, de 15 mayo, regulando el procedimiento de creación de comarcas que debe culminar en una ley, aunque posteriormente no ha sido llevado a la práctica. En Castilla y León se emprendió una medida singular, y es la creación y regulación de la comarca de El Bierzo mediante Ley 1/1991, de 14 marzo, que queda así como una excepción dentro del régimen local de esa comunidad. Una peculiar forma de comarca son las siete “cuadrillas” reguladas por Norma Foral 63/1989, de 20 de noviembre, de las Juntas Generales de Álava.

La Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcalización de Aragón, inició un proceso de creación de las comarcas que en cada caso debe realizarse por ley de las Cortes de Aragón. Se prevé que esas leyes de creación les atribuyan competencias

---

<sup>19</sup> El Estatuto del País Vasco no menciona las comarcas pero en su artículo 37 atribuye a los Territorios Históricos competencia sobre demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal.

propias, y que además tanto la Comunidad Autónoma como las provincias y los municipios puedan transferir o delegar la titularidad o el ejercicio de competencias. Por Ley 8/1996, de 2 diciembre, se hizo la delimitación de todo el territorio aragonés en 33 comarcas, al tiempo que se preveía la adaptación de las mancomunidades de municipios de servicios generales a los ámbitos comarcales establecidos y que la Administración autonómica utilizase como base territorial de sus servicios periféricos la misma delimitación comarcal. Posteriormente la Ley 23/2001, de 26 diciembre, de medidas de comarcalización (modificada por Ley 3/2006, de 8 junio) hizo una regulación más detallada sobre las competencias comarcales y los correspondientes procesos de transferencias. Finalmente, entre 2001 y 2003 se han ido aprobando las 33 leyes de creación de comarcas.

En Cantabria se aprobó la Ley 8/1999, de 28 abril, de regulación de las comarcas, cuya creación debe hacerse por ley, aunque hasta la fecha sigue pendiente de abordarse el proceso de comarcalización.

La LBRL en su artículo 43 regula otra figura próxima a la comarca, el área metropolitana, que ha tenido mucho menos éxito. Muy pocos Estatutos de Autonomía la recogen, las entidades metropolitanas que existieron en Barcelona y Valencia desaparecieron y no se han creado otras. Las áreas metropolitanas son definidas como entidades locales integradas por municipios de grandes aglomeraciones urbanas que requieren la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras. Pueden ser creadas por ley de las Comunidades Autónomas de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos previa audiencia de la Administración del Estado y de los ayuntamientos y diputaciones afectados.

En Navarra, salvo lo que ya queda dicho sobre mancomunidades y agrupaciones, no se ha impulsado por ahora la creación de entidades intermedias. Ni el Amejoramiento del Fuero ni la legislación foral recogen la posibilidad de creación ni de comarcas ni de áreas metropolitanas. Hasta la fecha no han existido iniciativas al respecto, y en general se ha producido un rechazo a tratar siquiera la cuestión cuando algunas voces aisladas han hecho propuestas en tal sentido.

Por parte de las entidades locales la necesidad de contar con un nivel supramunicipal se ha satisfecho mediante la multiplicación de las mancomunidades. Y desde la Administración Foral no se ha sentido la necesidad de disponer de un ámbito

intermedio entre el provincial o foral y el local. No se puede hablar apenas de una organización periférica de la Administración de la Comunidad Foral, que opera con la mayor parte de sus servicios concentrados en la capital, y nunca se ha hecho una zonificación que opere con carácter general. Existe desde hace un cuarto de siglo la denominada vulgarmente “Navarra 2000”, que divide el territorio en 7 grandes zonas, 19 subzonas y 68 áreas, y que proviene de un estudio realizado en los años setenta<sup>20</sup>. Ha sido utilizada sobre todo a efectos de estadística y de planificación y gestión económica, así como por algún departamento como el de agricultura, pero no acaba de tener carácter oficial. Junto a ella existen diversas zonificaciones sectoriales que son empleadas por los diversos organismos de la Administración Foral; existe una zonificación sanitaria básica, otra de salud mental, otra gerontológico, otra educativa, otra de servicios sociales, otra policial, otra para parques de bomberos, otra de instalaciones deportivas, otra para los planes de ordenación del territorio, etc. Es decir, al igual que sucede en el caso de los servicios municipales, cada política foral origina su propio mapa.

Sin embargo, la comarcalización en Navarra puede ser una alternativa tan válida como lo ha sido en otras comunidades para enfrentarse, de un lado, al minifundismo municipal y a la incapacidad de gestión de los ayuntamientos; de otro, como medida de ordenación y racionalización del actual mapa de mancomunidades y agrupaciones; y finalmente también como demarcación para los servicios de la Administración de la Comunidad Foral. Como señala el Libro Blanco<sup>21</sup>:

“El objetivo de los gobiernos locales, que es la ordenación de su territorio y la prestación de servicios de calidad, así como la participación en todos los asuntos que preocupen a su comunidad, no podrá ser alcanzado por la mayoría de ellos sin el concurso de entes intermedios locales de carácter necesario (las diputaciones e instituciones similares, etc.) y de otras entidades locales que en función de los intereses y características de los diferentes territorios puedan crear las CCAA (comarcas, áreas metropolitanas, etc.), así como de aquellas entidades intermunicipales de carácter voluntario (mancomunidades) que ya tienen tradición en nuestro sistema local”.

---

<sup>20</sup> *Estudio de prospectiva Navarra: año 2000*, Diputación Foral de Navarra, Gabinete de Estudios y Planificación, Pamplona, 1980.

<sup>21</sup> *Libro Blanco* cit. p. 71.

Después de muchos años de ausencia de este debate en Navarra puede que algo esté moviéndose. No hace muchos años, en febrero de 2003, participé en las “III Jornadas de Debate sobre el Futuro de la Comarca de Pamplona” que organizó la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona<sup>22</sup>. La propuesta que defendí de impulsar una entidad metropolitana me dejó en la más absoluta soledad. Los demás participantes, en representación de diversas fuerzas políticas, apostaban por la figura de las mancomunidades o los distritos. El borrador de Libro Blanco para Navarra, en cambio, contempla otras posibilidades:

*“Lo que es evidente es que en la actualidad sí se puede y se debe hablar de la existencia de hecho del fenómeno metropolitano en la llamada Comarca (concepto este que no existe en nuestra legislación foral), o, más bien, Cuenca de Pamplona (...)*

La tendencia a adecuar los diversos ámbitos territoriales de las Administraciones Públicas a las exigencias derivadas del desarrollo económico y social se hace cada día más acusada, aceptándose que un servicio público de calidad cuya prestación esté presidida, entre otros, por principios de eficacia y eficiencia, aconseja la potenciación de fórmulas asociativas que racionalicen y aúnen esfuerzos y recursos, siempre que no debiliten o vacíen de contenido la autonomía o la gestión propia de cada municipio, y ahí es donde debemos enmarcar la regulación del Área Metropolitana.

Así, se propone la creación del Área Metropolitana de Pamplona, como entidad local supramunicipal, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el ejercicio de sus competencias, integrada por los municipios de la Cuenca de Pamplona, entre los cuales existen claros vínculos urbanísticos, económicos y sociales, que se constituye como división territorial óptima para la planificación conjunta y la gestión coordinada de determinados servicios y obras”.

Se trata solamente de una propuesta impulsada por el Departamento de Administración Local y que debe ser sometida a debate, pero el guante está lanzado. Más discutible me parece la propuesta que hace este documento en cuanto a la generalización de entes intermedios en la Comunidad Foral:

“A la vista de lo anteriormente expuesto, ante la inoperatividad absoluta de las entidades supramunicipales previstas en la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio (Distritos y Agrupaciones) y subsistiendo la necesidad de la existencia de éstas como espacios para superar las incapacidades de muchos municipios, como espacios para residenciar competencias supramunicipales o

---

<sup>22</sup> Por desgracia, no se publicaron los resultados de estas jornadas, como sí se hizo con los trabajos de las dos jornadas anteriores.

intermunicipales no autonómicas y como espacios en los que poder delegar competencias autonómicas, es interesante contemplar la posibilidad de aprovechar el momento actual para retomar la figura de la Merindad Histórica. De esta forma, no sólo se completa y desarrolla la previsión contenida en la LORAFNA, así como el marco para el ejercicio de la iniciativa legislativa municipal, sino que además se afronta con mayores garantías de éxito que la vez anterior la creación de ese necesario espacio supramunicipal e intermunicipal, desde el momento en que a diferencia de entonces, las Merindades cuentan con una trayectoria histórica en nuestra Comunidad que facilitará su creación y aceptación. En esta materia, la creación de estructuras absolutamente desligadas de los espacios de convivencia es una garantía de su fracaso porque las entidades locales cuentan con un carácter que frecuentemente y desde sectores de la doctrina se ha calificado de natural, en cuanto que como soporte de las mismas subyacen un conjunto de relaciones que conforman parte importante de la vida de los ciudadanos, cuya intensidad si bien va disminuyendo conforme nos vamos alejando de su núcleo principal, no deja por ello de constituir un elemento aglutinador muy importante de forma que el respeto de dicho sustrato de convivencia conforma una mayor garantía de su éxito.

Este espacio intermunicipal sería la plasmación del principio de proporcionalidad en aquellos aspectos del ejercicio competencial y funcional superador de la subsidiariedad requerida. Necesario en aquellos casos que la subsidiariedad genere excesivos costes tanto financieros, administrativos u otros, tanto para los poderes públicos, como para la ciudadanía y el mercado. Sus órganos de gobierno debieran ser representativos en segundo grado, esto es de representación ponderada a la población de los municipios pertenecientes a esta entidad local intermunicipal en consonancia con la reserva hecha por España en la firma de la CEAL, ser espacio para la gestión de competencias propias, también otras delegadas y receptoras de aquellas competencias con fines específicos debidamente financiadas en las que pueden ser espacios de desconcentración funcional de la Administración de la Comunidad Foral”.

Creo que el principal argumento en contra de la institucionalización de las Merindades como nueva entidad local de carácter supramunicipal se contiene en el propio texto aquí reproducido: *“la creación de estructuras absolutamente desligadas de los espacios de convivencia es una garantía de su fracaso”*. Las merindades históricas forman parte del imaginario colectivo navarro, y así la propia definición que del territorio de la Comunidad Foral hace el Amejoramiento del Fuero se refiere a ellas. Pero desde hace varios siglos su función no ha sido otra que la de servir de delimitación de los partidos judiciales y de circunscripción electoral, esto sólo hasta 1979. Quizás exceptuando la merindad de Tudela, el territorio de las merindades carece de homogeneidad geográfica, económica y social. Los límites merindanos resultan hoy

anacrónicos; eso se pone de manifiesto en particular en la comarca de Pamplona, cuyos límites son imprecisos pero en todo caso su continuo urbano forma parte de dos merindades distintas, la de Pamplona y la de Sangüesa. No es muy coherente afirmar la realidad metropolitana de Pamplona y proponer su institucionalización, y al mismo tiempo pretender resucitar las antiguas merindades.

Entiendo que las merindades tienen su lugar en la historia y en ella deben permanecer. La necesidad de contar con esos entes intermedios deberá satisfacerse con la creación de entes comarcales cuyos límites respondan a la realidad social del siglo XXI, y que no debieran suponer la superposición de una nueva estructura administrativa a las existentes sino que debiera sustituir o absorber a muchas de las mancomunidades y agrupaciones existentes.

#### **IV. CONCLUSIÓN. EL MAPA LOCAL Y EL DEBATE SOBRE EL NUEVO GOBIERNO LOCAL.**

##### **1. Las dos Españas en el debate sobre régimen local.**

Con frecuencia he tenido la sensación de que en el actual debate sobre nuevo gobierno local, que en pocos meses debe alumbrar un proyecto de ley, conviven dos Españas distintas que en este caso no son las de Ortega ni Machado.

De un lado, una España que suele acaparar el protagonismo del debate ya que quienes tienen la voz cantante en la Administración del Estado, en las Federaciones de municipios y en los partidos políticos provienen de ella. Es la España de los grandes municipios urbanos que aspiran a dar el paso ahora anunciado de Administración Local a Gobierno Local, que exigen más competencias municipales y más financiación para las mismas, y que se preocupan por potenciar los instrumentos de participación de los ciudadanos y por conseguir políticas más próximas a ellos.

Del otro lado, la España de los municipios pequeños, que son la mayoría aunque no alberguen ya a la mayoría de la población, huida a las grandes ciudades; que apenas logran ser Administración, y que no piden más competencias porque las que tienen ya sobrepasan sus posibilidades de gestión; que también necesitan más recursos

financieros, pero no solamente eso; y a la que el discurso de la participación y la proximidad al ciudadano le sobra, porque las practica a diario de forma natural.

Esta segunda España apenas se hace oír, y por eso estas cuestiones sobre el mapa local, sobre la dimensión de las entidades locales, sobre la necesidad de una nueva estructura de entes locales, aunque se contemplan y se citan, no ocupan un lugar prioritario en las propuestas que están sobre la mesa y adolecen todavía de alta indefinición.

## **2. Premisas del régimen local no cuestionadas.**

El régimen local que hemos conocido en los últimos dos siglos se basa en algunos supuestos que no han sido discutidos pero que en esos momentos conviene cuestionar:

### **A) Las competencias locales como competencias municipales.**

Dado su carácter de entidad local básica, en ciertas épocas incluso de “entidad natural”, la definición de las competencias locales siempre se hace en relación a los municipios. Late cierta idea de “soberanía originaria” municipal, las competencias deben estar a disposición de los municipios y los demás entes locales las reciben por delegación municipal o por acreditada imposibilidad de ejercicio por parte del municipio. Esta idea se plasma en el artículo 140 de la norma fundamental: “*La Constitución garantiza la autonomía de los municipios*”. La autonomía de los demás entes locales no está garantizada.

Este planteamiento ha empezado a socavarse tímidamente, por ejemplo en la creación de comarcas con competencias propias, pero se mantiene en líneas generales y el actual anteproyecto de ley del gobierno local se dirige a reforzar las competencias municipales. Esta actitud no es muy coherente con el hecho de reconocer que la mayoría de los municipios, que van a seguir existiendo ya que se renuncia a alterar su mapa, no podrán ejercer con eficacia esas competencias en solitario. Quizás ha llegado la hora de definir competencias locales, no necesariamente municipales, que luego se atribuirán a unas u otras entidades locales en función de su capacidad efectiva para gestionarlas.

## B) Uniformidad competencial.

Las competencias municipales se atribuyen, como norma general, a todos los municipios por igual, al margen de que tengan 500 ó 500.000 habitantes (y recordemos que hay muchos más de los primeros). La realidad es cruel e impone que la mayoría de los municipios carecen de capacidad para gestionar esas competencias. No obstante, el discurso predominante en el debate sobre régimen local es el relativo a la exigencia de más competencias para todos los municipios.

En algunos casos se tiene en cuenta la población municipal para atribuir competencias; es el caso de los servicios mínimos obligatorios del artículo 26 LBRL. Pero incluso en esos casos habría que someter a profunda revisión esos límites poblacionales, que en el anteproyecto de nueva ley se mantienen aunque con posibilidad de dispensa. Por poner un par de ejemplos, suponer que los municipios de más de 5.000 habitantes pueden hacerse cargo del tratamiento de residuos es absolutamente irreal, ya me he referido antes a esta cuestión, y lo mismo se puede decir de la protección civil y la prevención y extinción de incendios en municipios de más de 20.000 habitantes, cuando la realidad está imponiendo un ámbito provincial o autonómico.

La ley debe ofrecer criterios flexibles de modo que no todos los municipios deban tener la misma atribución competencial, y el criterio diferenciador no puede ser solamente el de población.

## C) Uniformidad organizativa.

Como dice en su exposición de motivos la reciente Ley 57/2003, de 16 diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local:

El régimen local español se ha caracterizado tradicionalmente, como ya se ha destacado, por un excesivo uniformismo, heredero del modelo continental de Administración local en el que se inserta de manera evidente. Esta tendencia ha supuesto que, con la salvedad del denominado régimen de Concejo abierto, propio de los municipios de muy escasa población, haya existido y exista esencialmente un régimen común, que, con escasas singularidades que tienen en cuenta la dimensión demográfica, configura un modelo orgánico-funcional sustancialmente similar para

todos los municipios, siendo prácticamente igual para los que apenas superan los 5.000 habitantes como para los que tienen varios cientos de miles e incluso millones.

Esta ley ha introducido un régimen especial de organización de los municipios de gran población, inicialmente previsto para grandes ciudades y luego extendido también a los de tamaño medio (lo que provoca algunos problemas que no procede comentar aquí). No obstante, la reforma es insuficiente; la futura ley debiera abrir más posibilidades para que las Comunidades Autónomas hagan una regulación flexible que permita una regulación diferente para situaciones diferentes.

### **3. Final.**

Los Estatutos de Autonomía han atribuido a las CCAA competencias en materia de Administración Local dentro del marco que establezca la legislación estatal de régimen local, constituido ahora por la LBRL que, en contra de lo que indica su nombre, optó por hacer una regulación exhaustiva de la mayor parte de las materias que abarca, más en la línea de las anteriores leyes de régimen local que en lo que debiera ser una ley auténticamente básica, dejando muy escaso campo a la legislación autonómica de desarrollo que ha resultado, así, de una frustrante uniformidad.

El concepto de bases debería limitarse a unos principios o reglas de carácter muy general a partir de los cuales correspondería a cada Comunidad Autónoma adoptar su propia política legislativa. Es evidente que la Administración Local no puede ser igual en los archipiélagos que en la península; en comunidades de población dispersa en pequeños núcleos pero con municipios extensos, como Galicia o Asturias, o con población dispersa en pequeños núcleos con municipios pequeños, como Navarra o el País Vasco, que en comunidades con grandes poblaciones agrupadas, como Andalucía o Castilla-La Mancha; o donde los municipios son mayoritariamente urbanos, como Cataluña o Madrid, o mayoritariamente rurales, como Castilla y León o Extremadura.

Navarra tiene amplias competencias históricas en esta materia, pero la organización y funcionamiento de los ayuntamientos se somete a la legislación estatal, y por ello sufre igualmente esos efectos uniformadores. La futura y anunciada reforma de la legislación es ocasión para que la regulación del régimen local siga un patrón menos uniformista y cada Comunidad Autónoma pueda ampliar su ámbito de decisión en

cuanto a la organización y funcionamiento de sus entidades locales para adaptarlas a sus circunstancias. La futura ley debiera parecerse en cuanto a su extensión más a las Bases de Ley Municipal de 1935 (28 bases) que a la vigente de 1985 (141 artículos más 14 adicionales, y otros 25 artículos declarados también básicos en el texto refundido de disposiciones legales vigentes tras la LBRL). El anteproyecto conocido hasta ahora se sitúa en un lugar intermedio con 83 artículos.

A partir de una nueva ley básica, Navarra podrá hacer una regulación que responda a su realidad y necesidades, y una de las cuestiones que deberá abordar es el mapa local. Si bien es positivo el mantenimiento de entes municipales próximos a los ciudadanos con los cuales éstos se identifican y donde pueden ejercitar su participación, al mismo tiempo el minifundismo local hace que su capacidad de gestión en la mayor parte de las veces sea nula. Nos hallamos finalmente en una situación que opone democracia a autonomía. Cuanto más próximo es el cauce de participación democrática, menos posibilidades hay de que esa participación se traduzca en una capacidad de decisión real sobre algo. En cuanto mejora la capacidad de gestión por ampliación del ámbito territorial del ejercicio de competencias locales, más distantes resultan los órganos de decisión respecto de los vecinos.

La solución de esta paradoja debe pasar por el mantenimiento de los actuales ayuntamientos y concejos (salvo procesos voluntarios de fusión o extinción) como instancias de participación inmediata de los vecinos, pero transfiriendo la gestión de muchas competencias a entes supramunicipales de la dimensión adecuada para que tengan una adecuada capacidad de gestión. La opción no es defender la autonomía de cada municipio frente a órganos supramunicipales que amenazan su identidad, sino hacerla realidad a través de entidades locales supramunicipales capaces, eficaces y democráticas. Su creación no debe seguir la misma pauta de los últimos años, una multiplicación caótica de entes que a la postre resultan con tan poca autonomía y tan escasos recursos como los propios municipios a los que agrupan, sino que debiera abordarse su ordenación y racionalización mediante la elaboración, no sólo del mapa municipal que viene reclamando insistentemente la Cámara de Comptos en sus informes, sino de un mapa para la comarcalización de Navarra tras un debate amplio que abarque a todos los sectores implicados y con una solución específica en forma de área metropolitana para la comarca de Pamplona.