

# **LA EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO EN NAVARRA: DE LA LEY PACCIONADA A LA LEY FORAL 4/2019, DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE NAVARRA**

Udallerriaren bilakaera Nafarroan: Foruak Eraldatzeko Legetik  
Nafarroako toki-administrazioa erreformatzeko 4/2019 Foru Legera

Evolution of the municipality in Navarre: from Ley Paccionada to  
Provincial Law 4/2019 about Navarre local administration reform

Aritz ROMEO RUIZ

Universidad Pública de Navarra/Nafarroako Unibertsitate Publikoa

Fecha de recepción / Jasotze-data: 28 de marzo de 2022

Fecha de evaluación / Ebaluazio-data: 17 de junio de 2022

Fecha de aceptación / Onartze-data: 6 de julio de 2022

Uno de los elementos más paradigmáticos del régimen foral de Navarra es su régimen local. El amplio título competencial de Navarra en materia de administración local, encuadrado en sus derechos históricos, ha dado lugar a la conformación de un régimen local propio y privativo con importantes potestades de regulación. Ese marco foral del régimen local se ha conformado a partir de la Ley Paccionada de 1841 y ha ido evolucionando a la par que lo ha hecho el régimen local estatal. El presente trabajo analiza la evolución del municipio en Navarra desde la Ley Paccionada de 1841, hasta la más reciente reforma acometida por la Ley Foral 4/2019, de modificación de la Ley Foral 6/1990, de la Administración Local de Navarra, en la que se articula la comarcalización del territorio. El trabajo plantea, finalmente, unas líneas de reflexión de cara al futuro.

Palabras clave: Administración local. Derecho administrativo. Navarra. Entidades locales. Municipio. Concejo. Comarca.



Nafarroako foru-araubidearen elementu paradigmaticoetako bat bere toki-araubidea da. Nafarroak eskumen-titulu zabala du toki-administrazioaren arloan, bere eskubide historikoetan sartuta dagoena, eta horrek arautzeko ahalmen handiak dituen toki-araubide propio eta pribatibo bat eratzea ekarri du. Toki-araubidearen foru-esparru hori 1841eko Foruak Eraldatzeko Legetik aurrera eratu da, eta eboluzionatuz joan da, Estatuko toki-araubidearekin batera. Lan honek Nafarroako udalerraren bilakaera aztertzen du, 1841eko Foruak Eraldatzeko Legetik Nafarroako Toki Administrazioaren 6/1990 Foru Legea aldatzen duen 4/2019 Foru Legearen –lurraldearen eskualdekako banaketa egituratzen du– erreforma berrienera. Lanak, azkenik, zenbait hausnarketa-ildo planteatzen ditu etorkizunera begira.

Gako-hitzak: Toki-administrazioa. Administrazio-zuzenbidea. Nafarroa. Toki-erakundeak. Udalerria. Kontzejua. Eskualdea.



One of the most paradigmatic elements of the Navarre fuero system is its local system. Navarre's ample powers in terms of local administration, framed by its historical rights, have led to the configuration of its own, exclusive local system with important regulatory powers. The local system fuero framework was created from the Ley Paccionada of 1841, and has been evolving alongside the local system in Spain. This work analyses the evolution of the municipality in Navarre

from the Ley Paccionada of 1841 up to the most recent reforms to Provincial Law 4/2019, amending Provincial Law 6/1990, from the Local Administration of Navarre, which articulates the territory's regionalisation. The work concludes by proposing future-focused lines of thought.

Keywords: Local Administration, Administrative Law, Navarre, Local Entities, Municipality, Town, Region.

## Sumario

I. LA FORMACIÓN HISTÓRICA DEL RÉGIMEN LOCAL DE NAVARRA: LA LEY PACCIONADA DE 1841 Y EL REAL DECRETO LEY PACCIONADO DE 4 DE NOVIEMBRE DE 1925. 1.1. El régimen local en la Ley Paccionada de 1841. 1.2. El Estatuto Municipal de 1924 y su aplicación en Navarra a través del Real Decreto Ley Paccionado de 1925 y del Reglamento de la Administración Municipal de Navarra de 1928. 1.3. Los municipios en el Reglamento de la Administración Municipal de Navarra. 1.3.1. El concepto de municipio. 1.3.2. Los concejos en el Reglamento de la Administración Municipal de Navarra. 1.3.3. La organización de servicios a través de entidades de gestión intermunicipal: las mancomunidades. 1.4. La evolución del régimen local de Navarra desde la II República y la Dictadura Franquista y los primeros brotes de la democracia municipal. 1.4.1. El derecho local de Navarra en la II República y en la Dictadura franquista. 1.4.2. Los primeros brotes de la democracia municipal: los concejales sociales de Pamplona. II. EL RÉGIMEN LOCAL EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE 1978. 2.1. El principio de autonomía local en la Constitución de 1978. 2.2. El desarrollo del principio de autonomía local por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBLR). III. EL RÉGIMEN LOCAL DE NAVARRA EN EL MARCO DE LA LORAFNA Y SU DESARROLLO EN LA LEY FORAL 6/1990, DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE NAVARRA. 3.1. El régimen local en la LORAFNA. 3.2. El desarrollo de la competencia foral sobre régimen local y la asunción de los principios constitucionales a través de la Ley Foral 6/1990 de la Administración Local de Navarra. 3.2.1. La institucionalización local de Navarra en la época previa a 1990. 3.2.1.1. La suspensión de las Juntas de quincena y veintena: un paso necesario para la democratización de los Ayuntamientos. 3.2.1.2. El sistema de control de los actos de las entidades locales: de instrumento de tutela a institución de garantía. 3.2.1.3. Haciendas locales: modificación para garantizar la solvencia económica de las entidades locales de Navarra. 3.2.1.4. Normas en materia de empleados públicos. 3.2.2. La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la administración local de Navarra. 3.3. Las entidades locales de Navarra. 3.3.1. El Municipio en la Ley Foral de Administración Local. 3.3.1.1. Concepción legal y entidad básica. 3.3.1.2. Organización y competencias: regulación por remisión al marco estatal. 3.3.2. Los concejos. 3.3.3. Las mancomunidades de municipios. 3.3.4. Las comarcas. 3.3.5. Las agrupaciones tradicionales. IV. LA CO-

MARCALIZACIÓN DE NAVARRA Y LA LEY FORAL 4/2019, DE 4 DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE NAVARRA. 4.1. Los fines de la reforma del régimen local de Navarra de 2019. 4.2. La comarca en la LFAL: concepto y naturaleza jurídica. 4.3. El procedimiento para la creación de las comarcas y su organización. 4.4. Competencias y potestades de las Comarcas. 4.5. Las dificultades para la materialización de la comarcalización. 4.6. La reconfiguración del papel de los concejos. V. REFLEXIÓN DE FUTURO. VI.- BIBLIOGRAFÍA.

## **I. LA FORMACIÓN HISTÓRICA DEL RÉGIMEN LOCAL DE NAVARRA: LA LEY PACCIONADA DE 1841 Y EL REAL DECRETO LEY PACCIONADO DE 4 DE NOVIEMBRE DE 1925**

El derecho local de Navarra es sucesor y tributario del marco regulador que desarrolló la ley Paccionada de 1841, y que se concretó en el Real Decreto Ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925, y el Reglamento de la Administración Municipal de Navarra de 1928.

Es en ese momento, y a través de ese conjunto regulatorio, cuando se sentaron las bases del actual régimen local de Navarra. De hecho, el marco normativo que tales normas establecieron continuó vigente hasta 1990.

### **1.1. El régimen local en la Ley Paccionada de 1841**

La Ley Paccionada de 1841 presta atención al régimen local en diversos preceptos. El artículo 5, sobre la organización de los ayuntamientos y la elección de sus representantes; en el artículo 6, que sitúa a la Diputación Foral como el órgano de control y fiscalización de las atribuciones y administración económica de los fondos de los ayuntamientos; en el artículo 7, que contiene una cláusula competencial residual que juega en favor del Estado; y, finalmente, en el artículo 10 que fue la base sobre la que se construyeron las posiciones expansionistas de la competencia foral en materia local<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Esto último sucedió motivado por dos factores. Por un lado, la proliferación de corrientes historicistas que abogaban la vuelta al autogobierno dentro de las élites de poder de Navarra, y, por otro lado, la débil posición económica del Estado, en un contexto, el del siglo XIX, repleto de crisis políticas e inestabilidad. En esta situación, la gestión autónoma de Navarra podía suponer un alivio para el Estado y actuaba como válvula de escape para evitar el resurgir de nuevos conflictos, tal y como lo explicó Demetrio Loperena en su trabajo: LOPERENA ROTA, D., Elementos distintivos del régimen local en Navarra. En AGUIRREAZCUENAGA ZIGORRIAGA, I., *Cuestiones particulares del Régimen foral y local vasco*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, p. 235.

La Ley Paccionada resultó ser un punto de partida que sirvió de base para la configuración del régimen local propio de Navarra, que se caracterizó por hacer de freno a la aplicación del derecho común y por el incremento de la intervención de la Diputación Foral sobre la actividad de los ayuntamientos<sup>2</sup>.

Ante la falta de un desarrollo normativo, y hasta la aprobación del Estatuto Municipal de 1924, y sus normas de adaptación al régimen foral, el derecho local de Navarra se desarrolló a través de las Leyes de las Cortes de Navarra y por las disposiciones de la Diputación Foral, y se caracterizó, tal y como destacó Alli Aranguren, por su escasa normación histórica, su casuismo y su falta de principios<sup>3</sup>.

## **1.2. El Estatuto Municipal de 1924 y su aplicación en Navarra a través del Real Decreto Ley Paccionado de 1925 y del Reglamento de la Administración Municipal de Navarra de 1928**

El Estatuto Municipal de 1924, «de Calvo Sotelo», trajo consigo la codificación del derecho local en el Estado. En Navarra conllevó un punto de inflexión para la configuración histórica del régimen local.

La insuficiente cláusula de salvaguarda foral de Estatuto Municipal, que únicamente se refería a las exacciones municipales, motivó una importante contestación por parte de Navarra a dicha norma. Como consecuencia de ello, el Consejo Administrativo de Navarra acordó que la Ley Paccionada de 1841 no podía modificarse sin acuerdo de la Diputación Foral y que, por tanto, el Estatuto Municipal de 1924, al afectar directamente a cuestiones expresamente contenidas en la Ley Paccionada, no era de aplicación en Navarra.

Las razones para adoptar tal resolución fueron, por un lado, que el Estatuto Municipal se había aprobado sin previo acuerdo con la Diputación, tal y como exigía la Ley Paccionada de 1841; por otro lado, se consideró que la falta de subordinación de los ayuntamientos a la diputación contravenía las disposiciones forales<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, M. M<sup>a</sup>., y A. PÉREZ CALVO, *Manual de Derecho Público de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra-Instituto Navarro de Administración Pública, 2007, p. 342.

<sup>3</sup> ALLI ARANGUREN, J.C., El municipio en la Comunidad Foral de Navarra, *Iura Vasconiae*, 2 (2005), pp. 149-198, vid. p. 153. También puede consultarse el trabajo del mismo autor, ALLI ARANGUREN J.C., Historia y Fuentes del Derecho Local de Navarra en RAZQUIN LIZARRAGA M.M<sup>a</sup> y ENERIZ OLAECHEA, F.J., (coords.), *Derecho local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2005, pp., 31 a 101.

<sup>4</sup> Tal y como destacó Demetrio Loperena, las razones de fondo de la oposición al cambio fueron más políticas que jurídicas. Así, destaca que el poder en Navarra estaba configurado por unas relaciones

Consecuencia de ello, se aprobó el Real Decreto Ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925, en el cual se establecieron 16 bases para la adaptación del régimen local de Navarra al marco de Estatuto Municipal de 1924<sup>5</sup>.

En desarrollo de estas se aprobó el Reglamento de la Administración Municipal de Navarra de 1928 (RAMN, en adelante), que suponía un corpus regulatorio de las diferentes materias relacionadas con el régimen local.

El RAMN contenía cuestiones como la organización de los ayuntamientos, el régimen de los concejos, el régimen de las mancomunidades, la regulación de los términos municipales, las competencias, facultades y obligaciones, el régimen de los funcionarios, incluidos los secretarios, disposiciones sobre sanidad pública, el régimen de los bienes de las entidades locales, la regulación de los comunales, montes, haciendas locales, contratos públicos, o servicios administrativos. Es decir, el RAMN de 1928 acogió una regulación completa de los aspectos que afectaban al régimen local en aquel momento.

No obstante, de acuerdo con la Base 1ª del Real Decreto Ley Paccionado de 1925, el RAMN, en determinadas materias, contenía una remisión a la legislación común del Estado. Este es el caso de cuestiones como la elección y organización de los municipios, o el número de concejales, entre otras. Esta remisión, que fue la vía para la aplicación del derecho estatal en Navarra, en esas materias, se ha mantenido hoy en día, respecto de materias muy similares, en la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra

Tal y como destacó Loperena Rota, el RAMN se caracterizó por los siguientes caracteres<sup>6</sup>:

- Vocación y estructura codificadora: se pretendía regular en un único texto todo lo referente al régimen local, de manera que los operadores jurídicos pudieran conocer el régimen jurídico a aplicar a través de un solo instrumento normativo.

---

de favor político. El entorno rural enviaba sus Diputados a Pamplona, y estos encontraban en los ayuntamientos de su correspondiente Merindad un medio para realizar política y afianzarse en el cargo. Y, por otro lado, como señaló también Gallego Anabitarte, el sistema de Convenio económico y su régimen tributario se basaban en la supremacía de la Diputación respecto de los ayuntamientos. LOPERENA ROTA, D., *Derecho Histórico y Régimen Local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1988, pp. 111-112; GALLEGO ANABITARTE, A., La adaptación de Estatuto Municipal de 1924 a las provincias Vasco-Navarras. En *Cincuentenario del Estatuto Municipal, Estudios Conmemorativos» Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local*, 1975, pp. 683-706, vid. p. 687.

<sup>5</sup> Las 16 bases del Real Decreto Ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925 han sido comentadas en GALLEGO ANABITARTE, A., La adaptación de Estatuto Municipal de 1924 a las provincias Vasco-Navarras, pp. 691-701.

<sup>6</sup> LOPERENA ROTA, D., *Derecho histórico y régimen local de Navarra*, pp. 137 y ss.

- Duplicidad de fuentes normativas: El carácter bifronte que actualmente caracteriza al régimen local común, ya se dio en Navarra con el RAMN, ya que en determinadas cuestiones eran de aplicación las normas comunes del Estatuto Municipal de 1924 (organización, elección de miembros de las corporaciones locales, etc.), y en otras se aplicaba la normativa navarra.
- Amplia tutela de la Diputación de la actividad de las entidades locales. Este régimen tutelar que se manifestaba en la necesidad autorizaciones de Diputación en determinadas materias, en el control de los actos de las administraciones locales y en el deber de comunicación, ha seguido persistiendo aún hasta nuestros días. Esa situación en cuanto al control de la Diputación hacia la actividad de los municipios navarros ha sido una de las constantes en el derecho histórico local de Navarra. En el sistema de relaciones entre los municipios y la Diputación Foral, durante el siglo XIX, destacan los amplios poderes que ésta ejercía sobre las decisiones locales. Así, la Diputación aprobaba los presupuestos municipales, y autorizaba los impuestos locales; examinaba las condiciones de las designaciones de los empleados municipales; los aprovechamientos los debía aprobar o, en el caso de los aprovechamientos forestales, autorizar, la Diputación, incluido el ejercicio de la potestad sancionadora en este ámbito; y conocía en alzada las resoluciones de derecho foral de los ayuntamientos<sup>7</sup>.
- Nueva institucionalización municipal: los municipios se organizarán en dos órganos colegiados: las Junta de quincena y veintena, con amplios poderes en el control de las haciendas locales, por un lado, y el Pleno, por otro.

### 1.3. Los municipios en el Reglamento de la Administración Municipal de Navarra

#### 1.3.1. *El concepto de municipio*

En primer lugar, y en relación con el concepto de municipio, ni el RAMN ni el RDL Paccionado contienen una definición de municipio. No obstante, éste último, en su Base 15<sup>a</sup> dice que el Libro 1 del Estatuto Municipal regirá en Navarra en lo que no se oponga al RDL o a la Ley Paccionada. Por lo tanto, sería

---

<sup>7</sup> Así lo recogió Demetrio Loperena, basándose en el trabajo de Luis Oroz Zabaleta. LOPERENA ROTA, D., *Derecho Histórico y Régimen Local de Navarra*, pp. 111y 112. OROZ ZABALETA, L., Aplicación del principio de autonomía municipal en el derecho histórico de Navarra y en el régimen actual. En *Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos, Asamblea de Administración Municipal Vasca, San Donostia-Sebastián 1919*, Donostia-San Sebastián: Imprenta Provincial,1920. Reedición en *Estudios de Derecho Público de Navarra, homenaje a D. Luis Oroz Zabaleta*, Monográfico de Cuadernos de Sección. Derecho, 3 (1986), pp. 25-42.

de aplicación en concepto de municipio del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, recogido en su artículo 1º, en el que se alude al municipio como una forma de organización «natural» preexistente, aunque reconocida y desarrollada por la Ley. Tal y como observó Jordana de Pozas, el Estatuto hace mención de una realidad natural preexistente que es reconocida por la Ley<sup>8</sup>.

El RAMN diferencia entre los municipios simples y los municipios compuestos. A raíz de esto, la institucionalización del municipio en el RAMN va a tener una de sus notas características en la práctica equiparación entre los municipios y los concejos, convirtiendo a estos últimos en una suerte de ayuntamientos<sup>9</sup>.

Desde el punto de vista de la organización destaca la bicameralidad de los municipios navarros, motivada por la recuperación de las Juntas de oncená, quincená y veintená, para los pueblos que excedieran de 250, 400 y 500 habitantes respectivamente, las cuales ejercían importantes poderes de control, en especial en materia hacendística.

Otra particularidad en materia organizativa fue la del mantenimiento del régimen especial de *batzarre* o concejo abierto en los Ayuntamientos de menos de 250 habitantes, y que estaba formado por todos los cabezas de familia, varones o hembras, propietarios o inquilinos, que fueran vecinos y estuvieran inscritos en el padrón.

### ***1.3.2. Los concejos en el Reglamento de la Administración Municipal de Navarra***

Los concejos asumieron un papel muy destacado. El RAMN les reconoció elementos propios de las administraciones territoriales: territorio, población y organización, así como bienes propios, un régimen de autonomía con personalidad jurídica propia y diferenciada del municipio. Además, les atribuyó un amplio elenco competencial<sup>10</sup>.

No sólo tenían un amplio reconocimiento en el RAMN, sino que, quedaban situados, en la práctica, en un lugar de preponderancia respecto de los municipios<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> JORDANA DE POZAS, L., Significación de Estatuto en la historia del municipalismo español. En *Cincuentenario del Estatuto Municipal, Estudios Conmemorativos*, p. 19

<sup>9</sup> LOPERENA ROTA, D., Los ayuntamientos de la Comunidad Foral de Navarra. Problemática General, *Cuadernos de la sección Derecho. Eusko Ikaskuntza*, 10 (1995), pp. 85-123, vid. pp. 107 y ss.

<sup>10</sup> ALDEA EGUILAZ, R., Organismos municipales. En *Curso de Derecho Foral Navarro. Derecho Público*, II, Pamplona: Estudio General de Navarra, 1959, p. 74.

<sup>11</sup> ALLI ARANGUREN, J.-C., El municipio en la Comunidad Foral de Navarra, p. 182.

Esto se producía por dos factores: por un lado, la posibilidad de organizar cuantos servicios locales considerase necesarios, siempre que no los estuviera prestando el municipio, y, por otro lado, porque los bienes de mayor rentabilidad eran patrimonio concejil, y, por tanto, disponían de mejores medios económicos que los municipios para financiar servicios locales<sup>12</sup>.

### ***1.3.3. La organización de servicios a través de entidades de gestión intermunicipal: las mancomunidades***

La base 13ª del Real Decreto Ley Paccionado de 1925 posibilitaba a la Diputación a crear «mancomunidades forzosas para servicios municipales».

El RAMN, reconocía distintos tipos de agrupaciones de municipios para la gestión intermunicipal de servicios locales, definidas como las «uniones de Ayuntamientos, Concejos y entidades administrativas en general en Navarra, para la realización de obras y servicios» (art. 55).

El Reglamento distinguía entre mancomunidades voluntarias; agrupaciones forzosas para servicios facultativos y secretariales; agrupaciones tradicionales; mancomunidades de planificación general: con participación de la Diputación Foral, en función de cooperación, de constitución voluntaria principio, pero forzosa por excepción y disposición expresa del Consejo Foral Administrativo de Navarra. Se refería a asuntos de orientación técnica, servicios de Secretaría e Intervención, Estudios Financieros, Gestiones y tramitaciones, participación en tributos y declaración de exenciones, auxilios económicos y otros que acuerde la Diputación (art. 61); y, finalmente, las agrupaciones de competencia mixta, forzosas, para servicios que no sean de gestión exclusiva municipal.

En la última etapa de vigencia del RAMN, durante la década de 1980, proliferaron las mancomunidades de planificación general para la gestión de servicios generales como el ciclo integral del agua. Además de ello, tradicionalmente existían las mancomunidades para la gestión de servicios forestales y agropecuarios, como hierbas, pastos, corralizas, caza, y otros usos<sup>13</sup>.

La regulación y el papel que jugaron las mancomunidades bajo la vigencia del RAMN son un claro precedente del relevante rol que este tipo de entidades asume en la organización de la planta local navarra.

---

<sup>12</sup> ALDEA EGUILAZ, R., *Divulgación de los Fueros de Navarra*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1971, p. 176.

<sup>13</sup> MORRÁS ANDRÉS, E., Estructura institucional de la Administración Local de Navarra. Una reforma necesaria. En *Estudios de Derecho Público de Navarra. Homenaje a D. Luis Oroz Zabaleta*, Donostia-San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 1986, pp. 287-304, vid. p. 290.

## 1.4. La evolución del régimen local de Navarra desde la II República y la Dictadura Franquista y los primeros brotes de la democracia municipal

### 1.4.1. *El derecho local de Navarra en la II República y en la Dictadura franquista*

Entre la dictadura de Primo de Rivera y la Constitución de 1978 se suceden, como es sabido, dos etapas políticas de signo contrario: la II República y la Dictadura franquista. Sin embargo, durante ambas, el régimen local de Navarra seguirá una línea de continuidad, marcada por el respeto a la vigencia de las normas forales que lo regulan. Evidentemente, las regulaciones de ámbito estatal en el ámbito local serán radicalmente distintas en la época republicana y en la dictadura, fundamentalmente en la elección democrática de las corporaciones locales, en el sistema democrático de funcionamiento y en el respeto a los derechos fundamentales y a las libertades de la ciudadanía.

Entre esas diferencias, es de reseñar el reconocimiento, por primera vez en el constitucionalismo español, del principio de autonomía de los municipios, en el artículo 9 de la Constitución de 1931<sup>14</sup>. Ese mismo principio fue recogido por la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, sin embargo, dado que en menos de un año se produjo el golpe de Estado militar, esta norma apenas tuvo aplicación.

En lo que hace estrictamente a la normativa foral sobre régimen local, la línea es de continuidad.

Así, durante la II República, la citada Ley Municipal de 1935 reconoció la vigencia del régimen local de Navarra, compuesto por la Ley Paccionada de 1841, el Real Decreto Ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925 y el resto de disposiciones complementarias, en alusión al RAMN de 1928, al incorporar la correspondiente cláusula de salvaguarda de régimen foral de Navarra por medio de su Disposición Transitoria undécima<sup>15</sup>.

En la dictadura franquista, las diferentes leyes que regularon el régimen local respetaron el ámbito foral. Así lo hicieron tanto la base 68 de la Ley de Bases de 17 de julio 1945 como el Texto Refundido de Régimen Local de 24 de junio de 1955. De igual manera, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 17 de mayo de 1952 (ROF) asumió que las disposiciones de derecho foral navarro sobre el régimen local continuaban vigentes, y que el ROF sería de aplicación en Navarra en

<sup>14</sup> LOPERENA ROTA, D., *Derecho histórico y régimen local de Navarra*, pp. 142 y ss.

<sup>15</sup> ALLI ARANGUREN, J.-C., *El municipio en la Comunidad Foral de Navarra*, p. 167.

cuanto no se opusiera a la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, «y demás disposiciones de su derecho peculiar reconocidas por el Real Decreto-ley de 4 de noviembre de 1925» (art. 416 del ROF). De la misma manera, en el artículo 417 el ROF recuperó las Juntas de oncená, quincená y veintená<sup>16</sup>.

#### ***1.4.2. Los primeros brotes de la democracia municipal: los concejales sociales de Pamplona***

En Pamplona, desde finales de los años 60, consiguieron ser elegidos, fundamentalmente por el tercio familiar, y alguno por el sindical, una serie de concejales que empezaron a poner en el foco, a preocuparse y a desarrollar políticas con un importante contenido social<sup>17</sup>. A algunos de ellos se los conocería como «los concejales sociales». Hoy puede decirse que fueron el germen de la democratización del Ayuntamiento, quienes sembraron la semilla de la necesaria mirada social en el ámbito de la Corporación pamplonesa y, por ende, en los ayuntamientos navarros<sup>18</sup>.

Las políticas desarrolladas por esas corporaciones municipales pamplonesas durante los años de la transición pueden considerarse los primeros brotes de la democratización de los ayuntamientos navarros.

A partir de la muerte del dictador se produjo una serie de modificaciones normativas en el régimen local cuyo objetivo era tratar de mantener intactos los núcleos de poder municipal, dada la importancia del control sobre las corporaciones locales para asegurar el poder territorial, en tanto en cuanto se resolvía la necesaria convocatoria de elecciones municipales.

Las tensiones entre quienes se aferraban a un poder ilegítimo, proveniente de la dictadura, y quienes reclamaban la democratización de las instituciones, marcaron una época convulsa y llena de tensiones.

Como hitos más destacables de dicho tiempo, en cuanto al régimen local se refiere, podemos destacar los siguientes:

---

<sup>16</sup> ALLI ARANGUREN, J.-C., *El municipio en la Comunidad Foral de Navarra*, pp. 167 y 168.

<sup>17</sup> En otros, podríamos mencionar a Miguel Echániz, Jesús Velasco, Miguel Ángel Muez, Tomás Caballero, Javier Erice, Jacinto Martínez Alegría, Juan Manuel Pérez Balda, Juan Frommknecht, Miguel Javier Urmeneta, Auxilio Goñi, nombres propios que realizaron una importante labor en los primeros pasos de la democratización del Ayuntamiento.

<sup>18</sup> Un interesante y completo estudio sobre esa etapa puede encontrarse en el trabajo elaborado por Aitor Pescador y Jesús Barcos (PESCADOR MEDRANO, A. y J. BARCOS CARBONELL, *El Ayuntamiento de Pamplona durante la Transición (1974-1979)*, Pamplona-Iruña: Pamiela, 2011).

El 19 de noviembre de 1975 se publicó en el BOE la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local. Esta norma no estableció un sistema de elección basado en el sufragio universal, libre, secreto y directo. Al contrario, mantuvo las elecciones por los tercios de cabezas de familia, entidades y sindical.

Siguiendo esa misma tónica, se aprobó el Decreto 3230/1975, de 5 de diciembre, sobre convocatoria de elecciones para Presidentes de Diputaciones y Cabildos Insulares y alcaldes, posteriormente modificado por el Decreto 3411/1975, de 26 de diciembre. Los alcaldes, se elegirían entre concejales en el cargo, por lo que se perpetuaría el mando de las corporaciones franquistas.

El 26 de enero de 1976 se produjo la elección de alcalde en el Ayuntamiento de Pamplona, siendo elegido para el cargo D. Francisco Javier Erice Cano, y convirtiéndose así Pamplona en «la única ciudad que triunfó la candidatura progresista»<sup>19</sup>.

A través del Real Decreto- ley 17/1976, de 8 de octubre, se pospusieron las elecciones municipales a la celebración de elecciones generales legislativas.

Esto se produjo a través de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales, en la que, por primera vez se plasmó la regulación de las elecciones a las entidades locales en un texto Legal diferente a la legislación general<sup>20</sup>.

A partir de 1976, los conocidos como «concejales sociales», favorables a la democratización de las instituciones, ejercieron el poder municipal en Pamplona, y empezaron a desarrollar políticas progresistas y aperturistas, a pesar de las complicadísimas condiciones políticas a las que se enfrentaron y a pesar de que no era una corporación elegida democráticamente.

## II. EL RÉGIMEN LOCAL EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE 1978

La Constitución de 1978 estableció, en relación con las entidades locales, dos importantes principios que presidirán a partir de entonces la configuración jurídica del régimen local: su necesidad de adaptación a un sistema democrático, por un lado; y el principio de autonomía local, por el otro, principios a los que se adaptó el régimen local de Navarra.

---

<sup>19</sup> Cambio 16, nº 217, febrero de 1976. Cita referida en PESCADOR MEDRANO, A. y J. BARCOS CARBONELL, *El Ayuntamiento de Pamplona durante la transición*, pp. 109 y 110.

<sup>20</sup> ORDUÑA NAVARRO, E., *Historia del municipalismo español*, Madrid: Iustel, 2005.

## 2.1. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

La Constitución proclama, en su artículo 137, una organización territorial en tres niveles: Estado central, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, entidades, todas ellas, a las cuales se les reconoce el principio de autonomía. Sin embargo, el texto constitucional diferencia entre el concepto de autonomía de las Comunidades Autónomas, que se configura como una autonomía de primer grado, del principio de autonomía local, que es de segundo grado<sup>21</sup>.

La autonomía local se formula en el artículo 140 CE respecto de los municipios, a los que reconoce personalidad jurídica plena, estableciendo el principio democrático para la elección de las personas que habrán de integrar las corporaciones locales.

El artículo 142 CE, por su parte contiene el principio de suficiencia financiera de las entidades locales, que supone el reverso del principio de autonomía, o la otra cara de la moneda, en el sentido de que la capacidad material de autogobierno de las administraciones está directamente subordinada a su capacidad financiera.

El Tribunal Constitucional ha afirmado que la autonomía local se configura como uno de los elementos indispensables que preside la arquitectura territorial del Estado, siendo uno de los pilares básicos del ordenamiento constitucional<sup>22</sup>

La jurisprudencia constitucional interpreta el principio como una garantía institucional<sup>23</sup>, que dota de protección al núcleo esencial del municipio, el cual está determinado por el derecho de la comunidad local a participar, a través de sus órganos propios, en el gobierno de aquellas cuestiones que sean de interés local<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> De entre todos los autores que han trabajado la cuestión de la autonomía, puede consultarse PAREJO ALFONSO, L., La autonomía local en la Constitución Española. En MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, I, Barcelona: Iustel, pp. 47-210. En Navarra, este principio ha sido estudiado en ENERIZ OLAECHEA, F.J., Autonomía local, competencias y relaciones interadministrativas de las entidades locales, en RAZQUIN LIZARRAGA, M.M., y ENERIZ OLAECHEA, F.J. (Coords.), *Derecho local de Navarra, cit.*, págs. 190-263.

<sup>22</sup> Así lo ha dejado dicho el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 32/1981, de 28 de julio y 104/2000, de 13 de abril,

<sup>23</sup> La teoría de la garantía institucional, basada en la doctrina alemana, fue desarrollada por Lucio Parejo Alfonso, en su trabajo PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1981.

<sup>24</sup> Así lo dejó sentado la Sentencia del Tribunal Constitucional 252/2005, de 11 de octubre (fundamento jurídico 4º).

Esa garantía institucional vincula al legislador, de manera que éste, al definir la estructura organizativa de la planta local, debe respetar la existencia obligatoria de municipios, provincias e islas, a pesar de que la constitución no fija cuál ha de ser la configuración concreta del municipio ni desde el punto de vista competencial ni desde el punto de vista orgánico. Ese reconocimiento no debe ser únicamente formal, sino que el legislador, a pesar de no estar vinculado constitucionalmente a reconocer al municipio de un contenido competencial mínimo, sí que debe garantizarle un elenco competencial suficiente, de manera que la sociedad los perciba como entes dotados de un autogobierno efectivo<sup>25</sup>.

Esta doctrina, empero, quedó ampliamente superada por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (CEAL, en adelante)<sup>26</sup>.

La CEAL concibe el principio de autonomía local como un instrumento para la descentralización del poder político a favor de las entidades locales, que deben entenderse no sólo como entidades constitucionalmente garantizadas, sino como verdaderas instancias de toma de decisiones políticas que, por su situación en el sistema político y administrativo, son el cauce más directo y cercano a la ciudadanía, y que, por tanto, deben poder ordenar y administrar una parte importante de los asuntos públicos.

Esa concepción de la CEAL constituye una base sobre la cual debería superarse la limitación del principio de la autonomía local a la teoría de la garantía institucional<sup>27</sup>. Esto permitiría avanzar hacia un concepto de la autonomía local más acorde con otros ordenamientos jurídicos del ámbito europeo, y podría ser un pilar suficiente que permitiría desarrollar una atribución competencial y organizativa más proclives a garantizar los principios de subsidiariedad y descentralización, en favor de los municipios.

Por otro lado, la organización local debe adaptarse, al igual que todos los poderes del Estado, al principio democrático y a las previsiones que la constitución contiene tanto su parte orgánica como en su parte dogmática.

<sup>25</sup> Sentencia de Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre (fundamento jurídico 4º).

<sup>26</sup> Sobre la CEAL *vid.*, entre otros, los trabajos de: LASAGABASTER HERRARTE, I., *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Madrid: Iustel, 2007; CAAMAÑO DOMINGUEZ, F., *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; ORTEGA ALVAREZ, L., *La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español*, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 259 (1993), pp. 475-498.

<sup>27</sup> RODRIGUEZ ÁLVAREZ, J. M., *La Carta Europea de la Autonomía Local. Su significación en el ordenamiento jurídico español*, Barcelona: Bayer Hnos., 1996.

## **2.2. El desarrollo del principio de autonomía local por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)**

La LRBRL supuso la adaptación del régimen local al sistema constitucional, siendo el soporte normativo y el cauce de desarrollo del principio de autonomía local<sup>28</sup>, por lo que integra el bloque de constitucionalidad<sup>29</sup>.

A partir de esta norma se establecerá un régimen local bifronte que, por un lado, queda regulado, en sus aspectos básicos, por la normativa Estatal, encarnada en la LRBRL, y, por otro lado, tiene un alto grado de interiorización autonómica, ya que son las Comunidades Autónomas las que desarrollan sus propios regímenes locales.

En cuanto a la configuración del municipio, la LRBRL evoluciona de un concepto natural de municipio a una concepción legal del mismo, situándolo en una posición central dentro de la organización territorial, ya que lo configura como la entidad local básica de dicha organización territorial.

Al mismo tiempo, la LRBRL otorga al municipio una importante función desde el punto del funcionamiento del Estado democrático, ya que lo define como cauce inmediato de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, a la cual se le reconoce personalidad jurídica propia para satisfacer los intereses de la colectividad local.

De lo anterior se desprende el carácter bifronte de municipio, que es, por un lado, un instrumento fundamental de participación pública en el sistema democrático, y, por el otro, la entidad territorial básica de la organización del Estado.

## **III. EL RÉGIMEN LOCAL DE NAVARRA EN EL MARCO DE LA LORAFNA Y SU DESARROLLO EN LA LEY FORAL 6/1990, DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE NAVARRA**

### **3.1. El régimen local en la LORAFNA**

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) apenas presta atención al régimen local. Ni lo hizo en su redacción original, ni lo hizo en sus posteriores modificaciones<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 233/1999, de 16 de diciembre (fundamento jurídico 37<sup>º</sup>).

<sup>29</sup> SOSA WAGNER, F., *Manual de Derecho Local*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi, 2009, pp. 44-49.

<sup>30</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, M. M<sup>ª</sup>. (dir.), *Derecho Local de Navarra*, Madrid: Iustel, 2013, p. 23.

La más importante modificación de la LORAFNA se acometió en 2010, en un momento en el que se habían producido importantes reformas en los Estatutos Autonómicos y se estaba produciendo la interiorización de la administración local en los Estatutos de Autonomía<sup>31</sup>. Sin embargo, la reforma del Amejoramiento del año 2010 pasó por alto todo esto, y apenas se quedó en reformar algunas mínimas cuestiones, en comparación con reformas estatutarias que se acometieron en otras CCAA.

Aproximadamente, la mitad de las Comunidades Autónomas recogen en sus respectivos Estatutos de Autonomía, con mayor o menor amplitud, disposiciones que sientan las bases de la organización territorial local en su respectiva Comunidad Autónoma<sup>32</sup>. En la mayoría de los casos, incluso se formula el principio de subsidiariedad y en varios Estatutos de Autonomía se especifican las competencias de las entidades locales, más allá de las reconocidas en la LRBRL.

En la reforma de 2010 Navarra perdió una oportunidad para actualizar y modernizar la base estatutaria de su régimen foral, asentándolo sobre unos principios acordes con la CEAL, como podría ser el reconocimiento del principio de subsidiariedad; ampliando las competencias locales, sin perjuicio de las ya reconocidas en la LRBRL por remisión de la LFAL; o consolidando determinadas tipologías de entidades locales en la propia LORAFNA.

La LORAFNA se refiere al régimen local principalmente en el artículo 46, en el cual se reconoce la competencia exclusiva de Navarra sobre la materia, competencia de se instituye como «histórica», con expreso reconocimiento de las facultades que ejercía Navarra en la etapa preconstitucional, y remitiéndose a la Ley Paccionada de 1841 y al RDL Paccionado de 1925.

El Amejoramiento del Fuero no define el alcance material de la competencia foral sobre su régimen local, sino que se remite a las facultades que ya ejercía con anterioridad al marco constitucional.

Por otro lado, atribuye a la Diputación Foral el control de legalidad y el control de interés general de los actos de las entidades locales de Navarra.

---

<sup>31</sup> Sobre el proceso de interiorización autonómico del régimen local, VELASCO CABALLERO, F., L. ORTEGA ÁLVAREZ y T. FONT I LLOVET, *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006. También VELASCO CABALLERO, F., *Reforma de los estatutos de autonomía y reforma de las bases del régimen local*. En R. PARADA VÁZQUEZ y J. A. FUENTETAJA PASTOR (dirs.), *Reforma y retos de la administración local*, Barcelona: Marcial Pons, 2007, pp. 135-150.

<sup>32</sup> Entre las CCAA que han interiorizado el régimen local en sus Estatutos de Autonomía, podemos citar, en un primer grupo, a Catalunya, Andalucía, Aragón y Extremadura. Un segundo grupo, con una interiorización de menor intensidad es el compuesto por la Comunitat Valenciana y las Islas Canarias.

Finalmente reconoce a los municipios navarros, al menos, el mismo nivel de autonomía que el que disfruten los del régimen común.

El artículo 46 de la LORAFNA debe ser interpretado, además, a la luz de la Disposición adicional primera de la Constitución, por la cual se confirman los derechos históricos de los territorios forales, así como a la luz de la Disposición derogatoria CE, cuando deroga la Ley de Confirmación de Fueros de Araba, Gipuzkoa y Bizkaia, pero omite mencionar a Navarra, por lo que confirma su vigencia en el caso de la Comunidad Foral. De esta Ley de Confirmación de Fueros se deriva, como es sabido, la Ley Paccionada de 1841. La vigencia de ambas normas se confirma en el punto primero de la Disposición Final Única de la LORAFNA «en lo que no se opongan» a la misma.

Con base en lo anterior, Navarra ha desarrollado un régimen local propio y privativo, que se sustenta sobre una competencia de naturaleza histórica o foral, la cual es mayor que las competencias en materia de administración local de otras Comunidades Autónomas. De esta manera, la competencia foral sobre el régimen local se corresponde con aquellas facultades que ya ejercía Navarra con anterioridad a la Constitución de 1978, y que se desarrollaron en las 16 bases del RDL Paccionado de 1925 y en el RAMN de 1928.

Como hemos visto, este conjunto normativo desarrollaba un corpus completo del régimen local, en el que, con excepción de Libro 1º del Estatuto Municipal de 1924, y de la organización y elección de los Ayuntamientos, establecía una normativa completa de las materias que en aquel momento correspondían al ámbito local.

### **3.2. El desarrollo de la competencia foral sobre régimen local y la asunción de los principios constitucionales a través de la Ley Foral 6/1990 de la Administración Local de Navarra**

#### ***3.2.1. La institucionalización local de Navarra en la época previa a 1990***

El marco competencial establecido por la LORAFNA en materia de régimen local se desarrolló a través de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.

Hasta entonces, estuvo vigente el RAMN de 1928. Aunque, desde 1979, la elección de los miembros de las entidades locales se realizaba por sufragio universal<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> A partir de la aprobación la Ley Orgánica 5/1985 de Régimen Electoral General, las elecciones locales se regulan por esta norma.

No obstante, el RAMN incorporó una serie de modificaciones para adaptarlo y hacerlo aplicable al nuevo marco constitucional recién estrenado<sup>34</sup>.

Estas modificaciones resultaron necesarias para la institucionalización local de Navarra, y, especialmente, del municipio.

El paso fundamental consistió en que las entidades locales dejaron de ser entes administrativos de segundo grado, subordinados y sometidos a la tutela y al control directo e indirecto de la Diputación Foral, a ser entes mayores de edad, con un reconocimiento pleno del principio de autonomía<sup>35</sup>.

### *3.2.1.1. La suspensión de las Juntas de quincena y veintena: un paso necesario para la democratización de los Ayuntamientos.*

Por Acuerdo del Parlamento Foral de 4 de julio de 1979 se suspendieron las funciones de las Juntas de quincena y veintena y se dispuso la sustitución en las funciones atribuidas a las mismas por los Ayuntamientos, mediante acuerdos de mayoría de dos tercios, lo cual generaba no pocos problemas de gestión en algunos municipios en los que no era posible alcanzar esa mayoría<sup>36</sup>. Ha de tenerse en cuenta que algunas de las competencias de las Juntas eran, precisamente, en materia económica y presupuestaria.

Posteriormente, la Ley Foral 4/1984, de 2 de febrero, sobre adopción de acuerdos por las Corporaciones locales de Navarra modificó la mayoría establecida para los acuerdos en los cuales se requería la intervención de las suspendidas Juntas de quincena y veintena, pasando a exigirse una mayoría absoluta de miembros legales o, en su caso, la mayoría cualificada exigida. Esa modificación, aunque no acabó definitivamente con las Juntas, facilitaba la adopción de acuerdos en aquellas materias en las que se requería su intervención.

Por otro lado, en mismo Acuerdo del Parlamento Foral de 4 de julio de 1979 aprobó las normas para la democratización de las Juntas Vecinales de los Concejos, que, en este caso, tenían funciones ejecutivas para la administración de los Concejos, a diferencia de las Juntas de los Ayuntamientos.

---

<sup>34</sup> LOPERENA ROTA, D., Los ayuntamientos de la Comunidad Foral de Navarra. Problemática General, *Cuadernos de la Sección Derecho de Eusko Ikaskuntza*, 10 (1995), pp. 85-123, vid. p. 108.

<sup>35</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, M. M<sup>a</sup>., 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 del Amejoramiento de Fuero*, Cizur Mayor: Aranzadi-Thomson-Gobierno de Navarra, 2003, pp.113.

<sup>36</sup> LOPERENA ROTA, D., *Derecho histórico y régimen local de Navarra*, pp. 210 y ss.

La suspensión de las Juntas de Quincena y Veintena supuso un paso necesario para la democratización de los Ayuntamientos, que, en ese momento ya contaban con corporaciones elegidas por sufragio universal, libre, secreto y directo.

### 3.2.1.2. *El sistema de control de los actos de las entidades locales: de instrumento de tutela a institución de garantía*

Como consecuencia de la aprobación de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985, el Parlamento de Navarra aprobó la Ley Foral 2/1986, de 20 de abril, de la legalidad y control de interés general de las actuaciones de las entidades locales de Navarra.

Esta norma supuso un importante paso para la efectividad del principio de autonomía local, pues eliminó, en gran medida la tutela de la Diputación respecto de las entidades locales.

Por un lado, regularía el sistema de recursos en vía administrativa de los particulares ante los actos de las entidades locales de Navarra, estableciendo, de una parte, los recursos de la normativa general, y, de otra, el recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra<sup>37</sup>, que va a evolucionar de ser un instrumento tutelar con respecto a la actividad de las entidades locales, a ser un medio de garantía y defensa de los particulares ante la administración local. Así, un medio de control y tutela de la actividad de los entes locales, contrario al ejercicio del principio de autonomía local, se convierte en un instrumento de impugnación ágil, gratuito, y que no requiere intervención letrada, es decir un nuevo medio de defensa de los derechos de los administrados ante la administración local, compatible, además, con la posterior vía ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por otro lado, estableció las normas para el control de legalidad y el control de interés general del Gobierno de Navarra, previendo unos supuestos tasados en los que puede ejercerlo, y, por tanto, limitando el control tutelar que la Diputación Foral ejercía en el sistema anterior.

---

<sup>37</sup> Para un análisis de la evolución histórica de la autonomía local a través del control de los actos de la administración local, *vid.* JIMENO ARANGUREN, R., *Autonomía municipal y control jurídico de los actos de la administración local: evolución histórica en Navarra, Ius Fugit*, 16 (2009-2010), pp. 357-388, así como monografía IZU BELLOSO, M., *El Tribunal Administrativo de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 2004.

### 3.2.1.3. *Haciendas locales: modificación para garantizar la solvencia económica de las entidades locales de Navarra*

En materia de Haciendas Locales el sistema de financiación local ha ido transformándose progresivamente. En primer lugar, se aprobó la Norma sobre medidas urgentes de financiación de ayuntamientos y concejos, de 1980.

Posteriormente, la Norma de reforma de las haciendas locales de 2 de julio de 1981 por el Parlamento Foral, derogó las previsiones hacendísticas del RAMN y asimiló la regulación en cuanto a ingresos municipales a las normas comunes. Así, se establecieron los principios de imposición y legalidad, y definieron los tipos de recursos de las entidades locales, y se regularon los instrumentos para la participación de las entidades locales de Navarra en los tributos de la Comunidad Foral de Navarra y del Estado<sup>38</sup>.

Dos años más tarde se aprobó la Ley Foral 3/1983, de 7 de enero, sobre financiación de deudas de las Corporaciones Locales al 31 de diciembre de 1981, que permitía a los ayuntamientos y concejos formular y aprobar presupuestos extraordinarios para liquidar deudas asumidas o legalmente devengadas en el periodo comprendido entre el 31 de diciembre de 1979 y el 31 de diciembre de 1981.

Más adelante, la Ley Foral 7/1985, de 30 de abril, sobre medidas de saneamiento de las haciendas de las entidades locales de Navarra, previó la concertación de convenios entre el Gobierno de Navarra y las entidades financieras con el fin de que las entidades locales que habían incurrido en una situación de déficit pudieran acceder a créditos bancarios en condiciones favorables.

Se trató de una serie de medidas que eran necesaria para hacer frente a la complicada situación económica de las entidades locales de Navarra, que, en ese momento, carecían de recursos económicos, y precisaban acceder a medios de financiación.

Finalmente, el sistema de financiación local se estableció a través de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de las haciendas locales de Navarra. La participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Foral de Navarra se articula a través del Plan de Inversiones Locales, que se regula a través de la Ley Foral 2/2020, de 23 de enero, por la que se prolonga la vigencia y se modifica la Ley Foral 18/2016, de 13 de diciembre, reguladora del plan de inversiones locales 2017-2019 y del Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de Navarra, regulada en la Ley Foral 3/2020, de 27 de febrero,

---

<sup>38</sup> ALLI ARANGUREN, J.-C., Historia y fuentes del Derecho local de Navarra. En RAZQUIN LIZARRAGA, M.M<sup>a</sup>., *Derecho local de Navarra*, Pamplona: INAP-Gobierno de Navarra, 2005, p. 80.

de 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 y otras ayudas para el año 2020.

Con fecha 17 de marzo de 2022 el Pleno del Parlamento de Navarra dio luz verde a una importante reforma de la financiación local, mediante la aprobación de la Ley Foral 5/2022, de 22 de marzo, por la que se modifica la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, la Ley Foral 6/2022, de 22 de marzo, de modificación de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, la Ley Foral 7/2022, de 22 de marzo, por la que se establece la distribución y reparto del fondo de participación de las entidades locales en los tributos de Navarra por transferencias corrientes, y la Ley Foral 8/2022, de 22 de marzo, reguladora del Plan de Inversiones Locales<sup>39</sup>. Este último introduce importantes novedades en el sistema de reparto del fondo, ya que modifica la fórmula de reparto y sustituye la Carta de Capitalidad de Pamplona por una «dotación», introduciendo nuevos criterios de distribución que favorecen a zonas rurales y periféricas.

Con todo, el sistema de financiación local se caracteriza por el importante peso que tienen los ingresos provenientes de transferencias de administraciones superiores, fundamentalmente del Gobierno de Navarra a través del Plan de Inversiones Locales (PIL) y del fondo de participación en tributos. Al mismo tiempo, los ingresos propios que generan los municipios, como impuestos, tasas, precios públicos y los que se derivan de la gestión patrimonial son, por lo general, escasos para que los municipios hagan frente por sí mismos a las obligaciones de la entidad. Para garantizar la prestación de servicios y la realización de inversiones, precisan de ingresos externos<sup>40</sup>.

Esto hace que financieramente las entidades locales de Navarra presenten un grado de dependencia considerable respecto del Gobierno de Navarra. Las últimas reformas de 2022, si bien son importantes, únicamente acometen la forma de distribuir el fondo de participación y los criterios de asignación del PIL, pero no modifican la estructura general de ingresos.

#### *3.2.1.4. Normas en materia de empleados públicos*

En materia de empleados públicos, se dictaron normas para la homologación de todas las personas empleadas públicas de las administraciones públicas

<sup>39</sup> Publicadas en el Boletín Oficial de Navarra nº 66 de 1 de abril de 2022.

<sup>40</sup> CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA, *Informe sobre el Sector Público Local 2019*, diciembre de 2021.

de Navarra. La homologación salarial se aprobó en una Norma del Parlamento foral de 22 de mayo de 1979; y la Ley foral 13/83, de 30 de marzo, sobre el estatuto del personal al servicio de las administraciones públicas de Navarra establecería una regulación homogénea.

### **3.2.2. La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la administración local de Navarra**

La Ley Foral de la Administración Local de Navarra (LFAL), recopiló, codificó y desarrolló las modificaciones que se realizaron en la etapa inmediatamente anterior, por medio de las que se sentaron las bases de la democratización y de la actual institucionalización de los municipios navarros, adaptando el derecho local de Navarra al principio democrático y al principio de la autonomía local.

La LFAL nace como descendiente del RAMN, y, de hecho, así lo destaca su Preámbulo, aunque lo supera en rango normativo, siendo la LFAL la primera norma con rango de ley que regula el régimen local de Navarra<sup>41</sup>.

Su pretensión es la de recopilar todas aquellas cuestiones que se entienden propias del régimen local de Navarra<sup>42</sup>. Muestra de ello es su amplio articulado, que, a través de 384 artículos contiene una regulación completa del régimen local. Así, trata la organización y administración de las entidades locales (Título I), las relaciones interadministrativas (Título II), el régimen de funcionamiento de las entidades locales (Título III), la información y participación ciudadanas (Título IV), bienes (Título V), actividades, servicios y obras (Título VI), personal (Título VII), haciendas locales (Título VIII), procedimiento y régimen jurídico e impugnación y control de las actuaciones de las entidades locales (Título IX), y comarcas (Título X).

La principal aportación general de la LFAL es la de adaptar el régimen local de Navarra a los principios constitucionales del régimen local, incorporando el principio democrático y el principio de autonomía local. Al mismo tiempo, desarrolla la competencia histórica reconocida en el artículo 46 de la LORAFNA.

Para ello, establece un régimen local basado en los principios de autonomía, participación, desconcentración, eficacia y coordinación en la gestión de los intereses públicos para la consecución por ésta de la confianza de los ciudadanos (artículo 1).

<sup>41</sup> ALLI ARANGUREN, J.-C., Historia y fuentes del Derecho local de Navarra, p. 74.

<sup>42</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, M. M<sup>ª</sup>., Marco constitucional y foral del Derecho local. En *Derecho Local de Navarra*, Madrid: Iustel, 2013, p. 28.

### 3.3. Las entidades locales de Navarra

La LFAL reconoce, como entidades locales de Navarra, por un lado, al municipio, que ocupa el lugar preeminente, como entidad básica de la organización territorial, que tiene reconocida una autonomía local de garantía constitucional<sup>43</sup>.

Además del municipio, en el artículo 3 se crean otros tipos de entidades locales a los que se les reconoce una autonomía local de segundo grado y a las que se les reconoce personalidad jurídica para la gestión de sus intereses. La última reforma operada por la Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, de reforma de la Administración Local de Navarra, incorporó a la Comarca como entidad local de Navarra.

Así, además de al municipio, se reconoce como entidades locales de Navarra a las siguientes:

- a) Las comarcas.
- b) Los concejos.
- c) Las entidades locales de carácter histórico, entre las que se reconoce a la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra, la Comunidad del Valle de Aezkoa, la Mancomunidad del Valle de Roncal, la Universidad del Valle de Salazar, la Unión de Aralar y el resto de corporaciones de carácter tradicional titulares o administradoras de bienes comunales existentes a la entrada en vigor de esta ley foral.
- d) Las mancomunidades de ayuntamientos.
- e) Las mancomunidades de planificación general.

El diseño de la planta local de Navarra parte, por tanto, de la existencia de una entidad básica que es el municipio, y queda condicionada por la tipología de municipio que hay en Navarra, y que se caracteriza, en términos generales, por la proliferación de municipios de poca entidad poblacional, sobre todo en zonas rurales como la zona de los valles pirenaicos, en Zangotzaldea, así como en los valles de Lizarraldea, como es el caso de Deierri o las Amescoas.

La respuesta a dicha situación se ha articulado tradicionalmente a través de fórmulas instrumentales de cooperación intermunicipal, es decir, por medio de la creación de mancomunidades de diverso objeto. A partir de la reforma de la Ley Foral 4/2019 se ha tratado de racionalizar la situación de las entidades de cooperación intermunicipal mediante la distribución del territorio en comarcas.

---

<sup>43</sup> Sobre las entidades locales de Navarra, *vid.*, RAZQUIN LIZARRAGA, J.A., Las entidades locales de Navarra. Clases, territorio, población, elección y organización, en RAZQUIN LIZARRAGA M.M. y ENERIZ OLAECHEA, F.J., (coords.), *Derecho local de Navarra*, *cit.*, pp. 102-189.

Por otro lado, en Navarra se da el fenómeno de los denominados «municipios compuestos», es decir, aquellos que están conformados por más de un núcleo de población. La institucionalización de la gestión de esos núcleos de población que no tienen ayuntamiento propio se ha realizado a través de la figura del concejo, que tuvo una gran relevancia en el RAMN que posteriormente se reconfiguró como entidad local menor en la LFAL, como más adelante se analiza.

Finalmente, el diseño de la planta local de Navarra integra entre sus entidades locales a agrupaciones de naturaleza tradicional que presentan importantes raíces históricas.

### ***3.3.1. El Municipio en la Ley Foral de Administración Local***

#### *3.3.1.1. Concepción legal y entidad básica*

La LFAL asume la concepción legal del municipio de la LRBRL. El municipio ya no es una asociación natural de personas y bienes, como en el Estatuto Municipal de 1924, sino que se concibe como la entidad local básica de la organización territorial del Estado y cauce inmediato de participación en los asuntos públicos, asumiendo ese doble papel, y constituyendo una entidad territorial de carácter primario.

De este modo, la LFAL asume un concepto legal del municipio, frente a la concepción naturalista de mismo.

Siguiendo el modelo de la LRBRL, la LFAL reconoce al municipio como la entidad básica de la organización territorial de Navarra. En consecuencia, este debe asumir un papel central y preponderante en el diseño del sistema local navarro. Al ser la entidad básica, debe permanecer en el centro del sistema institucional local, y, por tanto, es el municipio el que asume un papel preminente en cuanto a su naturaleza jurídica, su garantía institucional, sus competencias y fuentes de financiación y las potestades administrativas y actividades administrativas que puede desarrollar.

Sin embargo, la realidad de la fragmentación, la atomización y el minifundismo de la planta municipal ha sido una de las causas por las cuales el municipio no acaba de desarrollar su papel de entidad básica en el sistema de organización administrativa e institucional de Navarra<sup>44</sup>. En efecto, la existencia de un gran número de municipios (272), de pequeño tamaño, en un territorio

---

<sup>44</sup> ROMEO RUIZ, A., *La reordenación de la planta de gobierno local de Navarra*, Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2016.

de poco más de 10.200 km<sup>2</sup>, y con una población de 661.023 habitantes<sup>45</sup>, ha generado un alto grado de dependencia de estos municipios respecto de la administración foral, y ha llevado a la creación de mancomunidades para la gestión de importantes competencias municipales.

Pese a ello, esa realidad, junto con otros factores, repercute en los servicios que se ofrecen a la población de las diferentes zonas de Navarra, generándose importantes diferencias en cuanto al principio de igualdad de oportunidades y creando problemas en relación con el equilibrio territorial, en cuanto a la prestación de servicios públicos locales.

Esta situación ha sido puesta de manifiesto por la Cámara de Comptos en sucesivos informes de fiscalización del sector público local de Navarra. Así el último de dichos informes, relativo al ejercicio 2019, alertaba de los siguientes datos:

«El 69 por ciento de los municipios de Navarra (189 municipios) tiene menos de 1.000 habitantes y representan en conjunto el ocho por ciento de la población. Asimismo, Pamplona y los once ayuntamientos superiores a 10.000 habitantes, suponen el 58 por ciento de la población navarra».

A continuación, advierte de que esta situación estructural dificulta la prestación de servicios con «eficiencia, economía, eficacia y calidad»<sup>46</sup>.

### 3.3.1.2. Organización y competencias: regulación por remisión al marco estatal

La LFAL se remite a la regulación común de la LRBRL para dos aspectos fundamentales que determinan la institucionalización del municipio: la organización y las competencias.

En cuanto a la organización, la LFAL, en su artículo 8, contiene una remisión al régimen básico de la LRBRL, aunque reconoce la excepción del municipio del Noble Valle y Universidad del Baztan, que mantiene su sistema histórico de organización.

Otra particularidad es el reconocimiento del régimen de *batzarre* o conejo abierto para aquellos municipios que cuenten con una población inferior a los cien habitantes.

---

<sup>45</sup> Datos de Instituto Navarro de Estadística-NASTAT, accesibles en el siguiente enlace:[http://www.navarra.es/home\\_es/Gobierno+de+Navarra/Organigrama/Los+departamentos/Economia+y+Hacienda/Organigrama/Estructura+Organica/Instituto+Estadistica/NotasPrensa/Padron+Continuo+de+Habitantes.htm](http://www.navarra.es/home_es/Gobierno+de+Navarra/Organigrama/Los+departamentos/Economia+y+Hacienda/Organigrama/Estructura+Organica/Instituto+Estadistica/NotasPrensa/Padron+Continuo+de+Habitantes.htm)

<sup>46</sup> CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA, *Informe de fiscalización de sector público local de Navarra, 2019*, publicado el 22 de diciembre de 2022, y accesible en la página web de la institución, [www.camaradecomptos.navarra.es](http://www.camaradecomptos.navarra.es).

Asimismo, el artículo 9 LFAL prevé que a la ciudad de Pamplona-Iruñea se le aplique el régimen de grandes ciudades, del título X de la LRBRL, aunque con algunas peculiaridades establecidas en la disposición adicional decimosexta LFAL.

En cuanto a las competencias, la LFAL reconoce, al menos, las que les sean reconocidas a los municipios de régimen común en la LRBRL y otras leyes sectoriales. De este modo, el legislador foral ha previsto, en palabras de Demetrio Loperena, un «reenvío recepticio» a la legislación estatal<sup>47</sup>.

De esta manera, las competencias de los municipios de Navarra quedan modificadas cada vez que cambia el régimen común estatal de competencias locales. No obstante, ese marco de atribuciones locales puede ser mejorado por el legislador foral, que podrá reconocer competencias a los municipios en aquellas materias que sean competencia de la Comunidad Foral de Navarra.

Además, debe tenerse en cuenta que el artículo 5 LFAL contiene un mandato al legislador foral para que reconozca competencias a las entidades locales en las diferentes leyes sectoriales que apruebe, y que habrán de ser ejercidas en régimen de plena autonomía, y conforme a lo establecido en el artículo 46.3 LORAFNA.

Por tanto, Navarra tiene un amplio margen de actuación a la hora de fijar las competencias de sus entidades locales, puesto que, debido a su amplia competencia sobre la materia, podría reconocer un elenco de atribuciones más amplio que las reconocidas en la LRBRL. No obstante, y, a pesar de que se ha optado por esa autolimitación, en forma de remisión automática al régimen básico del Estado, incluso puede ampliar el marco competencial local, a partir de reconocimiento de facultades en materias de competencia de Navarra.

Sin embargo, llama la atención la escasa innovación del legislador navarro en este aspecto, ya que, a pesar de sus amplias posibilidades, se ha limitado a remitirse al sistema competencial fijado por la LRBRL.

### 3.3.2. *Los concejos*

La LFAL ha mantenido la figura del concejo, respetando su origen histórico como figura característica de su régimen local, pero reconfigurando su naturaleza jurídica y su posición en el sistema de organización local<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> LOPERENA ROTA, D., Las entidades locales de Navarra: clases y competencias. En RAZQUIN LIZARRAGA, M. (dir.), *Derecho local de Navarra*, Madrid: Iustel, pp. 61-86, vid. p. 63.

<sup>48</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, M. M<sup>a</sup>., Los concejos y su régimen jurídico. Los concejos en Navarra. En AAVV, *Jornadas: El concejo alavés en el siglo XXI- Asociación de concejos de Álava*, Vitoria-Gasteiz: Arabako Biltzar Nagusiak-Juntas Generales de Álava, 2002, pp. 40-77.

Si el RAMN situaba a los concejos en una posición muy similar al municipio, la LFAL los dota de un papel subordinado y contingente respecto del municipio, al ser este el ente básico en torno al cual se articula la organización local.

De esta manera, la LFAL, que sigue el modelo de la LRBRL, configura, en sus artículos 37 a 44, a los concejos como entidades locales de carácter inferior al municipio, que desarrolla más bien como una forma de auto organización de los núcleos de población diferenciados que forman parte de un mismo municipio.

Esto último se advierte en las funciones que la LFAL les atribuye, y que están directamente ligadas a la conservación y mantenimiento del núcleo de población, y la administración de sus bienes<sup>49</sup>.

La Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, de reforma de la administración local de Navarra introdujo algunas modificaciones en el ámbito organizativo y reforzó la figura del concejo en cuanto a su capacidad de participación en la toma de acuerdos municipales que pudieran afectarle.

### 3.3.3. *Las mancomunidades de municipios*<sup>50</sup>

Las mancomunidades son producto del derecho de asociación de los municipios, que forma parte del principio de autonomía local, tal y como se reconoce el artículo 10 de la CEAL.

La LFAL, que las regula en sus artículos 47 a 52, no difiere mucho de la LRBRL en cuanto a la configuración de las mancomunidades. Su principal nota característica es el principio de voluntad de los municipios para formarlas y para poner en común la prestación de servicios públicos locales. Son entidades funcionales para la cooperación intermunicipal y prestación de servicios públicos.

Por su fácil creación, han tenido gran importancia para posibilitar la prestación de servicios como los servicios sociales de base, el tratamiento de residuos, el abastecimiento y tratamiento del ciclo del agua, el transporte, servicios deportivos, y otros servicios que, dadas las exiguas dimensiones de la mayoría

---

<sup>49</sup> En concreto, el artículo 39 LFAL reconoce 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.

<sup>50</sup> ROMEO RUIZ, A., *La reordenación de la planta del gobierno local de Navarra*, pp. 153-156.

de los municipios navarros no hubieran podido prestarlos por sí mismos, por lo que se han gestionado por medio de mancomunidades. Sin embargo, no han servido para que los municipios, por sí mismos, adquieran mayores tasas de autonomía local.

La reforma de 2019 incorporó las Mancomunidades de Planificación General, una figura recuperada del RAMN. Se suman a los consorcios, y responden a una naturaleza de administración corporativa de carácter público, junto con los consorcios, aunque estos últimos pueden adquirir un carácter público-privado.

Las entidades locales navarras y la Administración de la Comunidad Foral podrán constituirse en mancomunidades de planificación general para la coordinación de la prestación de servicios de competencia local en los que la legislación aplicable atribuya a aquélla dicha función de forma necesaria. (art. 213.1 LFAL).

Se prevé que estén formadas por municipios de menos de 20000 habitantes (aunque los de mayor población podrían solicitar unirse), las Comarcas y por el propio Gobierno de Navarra. Además, se contempla la posibilidad de que se les reconozcan competencias en materia de gestión y recaudación tributaria en función de los servicios que vaya a prestar.

#### ***3.3.4. Las comarcas***

La Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, de reforma de la Administración Local de Navarra, introdujo la comarca, como principal entidad local de Navarra, sin perjuicio de la naturaleza básica del municipio. Mediante el reconocimiento de este tipo de entidad local de naturaleza supraterritorial, que no encuentra precedentes en Navarra, el legislador foral ha pretendido poner solución a los problemas que genera la realidad de una planta local atomizada, compuesta por un al número de municipios y de otras entidades locales, de pequeñas dimensiones, que encuentran dificultades para la prestación de servicios públicos en condiciones de igualdad en las diferentes zonas de Navarra.

#### ***3.3.5. Las agrupaciones tradicionales***

Por último, la LFAL reconoce entre las entidades locales a determinadas agrupaciones de tradición histórica.

En concreto, el artículo 3.1 c) LFAL reconoce como entidades locales de Navarra a la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra, la Comunidad del Valle de Aezkoa, la Mancomunidad del Valle de Roncal, la Universidad del Valle de Salazar, la Unión de Aralar y el resto de corporaciones de carácter tradicional

titulares o administradoras de bienes comunales existentes a la entrada en vigor de la ley foral.

Estas se regulan por el artículo 45 LFAL y por lo dispuesto en sus correspondientes reglamentos y ordenanzas.

Se trata de entidades de naturaleza supramunicipal, que responden a fórmulas conjuntas de organización con raíces históricas, y cuyo objeto es, comúnmente, la gestión, explotación y disfrute de pastos, montes, facerías, comunales y otros tipos de bienes de uso conjunto. Se trata, más bien, de una representación de comunidades de vecinos en torno a bienes de uso y disfrute común<sup>51</sup>.

## **IV. LA COMARCALIZACIÓN DE NAVARRA Y LA LEY FORAL 4/2019, DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE NAVARRA**

### **4.1. Los fines de la reforma del régimen local de Navarra de 2019**

La reforma más importante que ha experimentado la LFAL desde su aprobación en 1990 ha sido la operada por la Ley Foral 4/2019, de 4 de febrero, de reforma de la administración local de Navarra (LFRALN).

Dicha norma surge tras un importante debate y un proceso de participación, liderado por el Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra, en el que tomaron parte entidades locales y expertos en la materia. Por su parte, la FNMC también desarrolló un proceso participativo con las entidades locales.

La LFRALN surge de la necesidad de dar solución a los problemas del mapa local de Navarra. Y lo hace a través de la comarcalización del territorio.

Desde el preámbulo se deja de manifiesto el objetivo de la Ley Foral. De esta manera, la exposición de motivos de la Ley Foral nos habla de aportar «claridad en la distribución competencial», establecer una «nueva planta local que regule la excesiva y en algunos casos inoperante proliferación de entidades supramunicipales», y de implantar «un nuevo sistema de financiación». Al mismo tiempo se afirma que los principios que se busca garantizar son los de «suficiencia financiera», «sostenibilidad presupuestaria», «solidaridad», «autonomía local» y «equilibrio territorial».

Con todo, la mayor aportación que contiene la Ley Foral 4/2019, es la creación de las Comarcas, como entidades territoriales supramunicipales. Una

---

<sup>51</sup> SERRANO AZCONA, A., F. PURAS GIL y M<sup>a</sup>. RAZQUIN LIZARRAGA, (dirs.) *Comentarios a la Ley Foral de la Administración Local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1991, p. 159.

figura sobre la que no existen precedentes en Navarra, y que tiene escasa implantación en otras Comunidades Autónomas<sup>52</sup>.

#### 4.2. La comarca en la LFAL: concepto y naturaleza jurídica

La LFRALN introduce distintas modificaciones en la LFAL, pero la principal es que suma a la Comarca como entidad local de Navarra. Debe tenerse en cuenta que la existencia de comarcas no está prevista en la LORAFNA, como sí ocurre en otras Comunidades Autónomas.

El artículo 352.2 define las comarcas de la siguiente manera «Las comarcas son entidades locales territoriales, de carácter supramunicipal, que tienen personalidad jurídica propia y gozan de capacidad y autonomía para el cumplimiento de sus fines».

Destaca, de esta manera su naturaleza de entidad local territorial, lo que los dota de una naturaleza política y su posición supramunicipal, que las sitúa fuera de las fórmulas de cooperación intermunicipal, y, en una posición preeminente con respecto de los municipios que la forman.

Mediante las comarcas se pretende crear una entidad intermedia, entre el Gobierno de Navarra y los municipios, que asuma el papel que hasta ahora desempeñaban las mancomunidades, para, de esa manera, garantizar la prestación de servicios en todo el territorio, de manera igual, y dando apoyo a los municipios. Sin embargo, al contrario de las mancomunidades (entidades funcionales de naturaleza intermunicipal), la comarca se desarrolla como una entidad territorial de naturaleza supramunicipal. Mientras la mancomunidad es un ente corporativo, en el que los municipios cooperan para prestar determinados servicios, pero que respeta la posición institucional del municipio. Las comarcas son entidades de naturaleza político-territorial, que asumen una posición supramunicipal, situándose, políticamente, por encima de los municipios. Las comarcas sustituyen a las actuales mancomunidades, por lo que ley foral prevé disposiciones para la subrogación de sus empleados por parte de la Comarca.

El objetivo de esta reforma va más allá de la naturaleza jurídica de la entidad, y está basada en la garantía del principio de equilibrio territorial en la prestación de servicios públicos. De esta manera, el preámbulo de la ley foral destaca, no sin ambición, que, tras con la comarcalización se pretende pasar de

---

<sup>52</sup> Las únicas Comunidades Autónomas cuya organización local cuenta con una comarcalización completa son Cataluña y Aragón, a parte de la Comarca de El Bierzo en Castilla y León. No obstante, otras Comunidades Autónomas han previsto en sus respectivos Estatutos de Autonomía la creación de Comarcas, aunque nunca las han desarrollado.

una visión sectorial en la prestación de servicios a través de mancomunidades de municipios, a una visión territorial del planeamiento de dichos servicios.

Además, la exposición de motivos de la ley considera que la división del territorio en comarcas va a permitir aumentar la gestión directa de servicios públicos, reduciendo «el recurso al sector privado», en aquellos servicios que «un municipio no puede realizar ni prestar por sí mismo y que, por tanto, hasta la fecha vienen siendo prestados mediante una contratación externa con sujetos o entidades privadas».

La Ley Foral 20/2019 prevé una división comarcal de todo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra, de manera que todo el territorio quede dividido en comarcas y cada municipio pertenezca a una comarca. Para ello, propone la creación de 12 comarcas, cuya delimitación está basada en las subzonas de la Estrategia Territorial de Navarra<sup>53</sup>, con algunos elementos correctores que tratan de lograr cierto equilibrio poblacional entre comarcas.

En todo caso, la configuración definitiva de las comarcas tendrá en cuenta a los municipios, ya que está previsto que estos puedan proponer una delimitación diferente a la prevista en la ley foral.

### **4.3. El procedimiento para la creación de las comarcas y su organización**

El proceso para la creación de comarcas está regulado en el artículo 357 LFAL. Cada comarca debe crearse a través de ley foral de mayoría absoluta. Para ello debe seguirse un procedimiento que se basa en los principios de audiencia y participación de los ayuntamientos afectados, y de otras entidades locales supra-municipales que hayan de integrarla, en referencia a las mancomunidades.

La iniciativa para la creación puede partir de un tercio de los ayuntamientos de la comarca, o, en su caso, de uno o varios ayuntamientos que sumen, al menos, la mitad de la población comarcal.

El artículo 357.2 prevé que, si transcurridos 18 meses desde la entrada en vigor de la Ley Foral 4/2019, no se hubieran iniciado los procesos de creación de comarcas, será el Gobierno de Navarra quien ejercerá la iniciativa de acuerdo con el mapa comarca previsto en la ley foral. Esta previsión, por el momento, no se ha llevado a efecto.

La creación de cada comarca requiere una amplia mayoría política a nivel local, y también a nivel parlamentario, lo que ha imposibilitado la puesta en marcha del proceso comarcalizador.

---

<sup>53</sup> La Estrategia Territorial de Navarra y su desarrollo puede consultarse en la siguiente dirección: <https://etn.nasuvinsa.es/>

En cuanto a la organización, las comarcas se estructuran en un órgano de presidencia y en una asamblea. Lo más novedoso es el sistema mixto de organización de la comarca, que comprende vocales designados por los ayuntamientos, y otros se designan de manera proporcional por las candidaturas electorales, partidos, coaliciones o federaciones de partidos políticos o agrupaciones de electores, según el número de votos que hubieran obtenido en las elecciones locales.

#### **4.4. Competencias y potestades de las Comarcas**

El artículo 352.3 LFAL establece que las comarcas ejercerán sus competencias en el ámbito supramunicipal, y representarán a los intereses de la población de la comarca, de acuerdo con los principios de solidaridad y equilibrio territorial.

En el artículo 353 se les reconoce el ejercicio de las potestades administrativas relativas a los entes territoriales.

El artículo 361 les atribuye competencias en materias como los servicios sociales de atención primaria a escala supramunicipal; las redes de abastecimiento de agua en alta a escala supramunicipal; el tratamiento de residuos a escala supramunicipal; ordenación del territorio y urbanismo; o los servicios administrativos de secretaría e intervención.

A parte de las que les reconoce la LFAL se prevé la posibilidad de que el legislador les atribuya competencias en otras materias, a través de las leyes forales sectoriales.

#### **4.5. Las dificultades para la materialización de la comarcalización**

La Ley Foral 4/2019 ha planteado el proceso comarcalizador como la principal medida para tratar de solucionar los problemas de la planta del gobierno local de Navarra.

Sin embargo, este proceso no se ha desarrollado dado que la creación de comarcas requiere la concurrencia de un alto grado de acuerdo político tanto a nivel local, como a nivel parlamentario.

A nivel local, porque, por razones procedimentales, el ejercicio de la iniciativa exige que varios municipios se pongan de acuerdo en la creación de la comarca, y que, en el proceso de audiencia posterior, el resto de entidades no muestren una disconformidad radical con la creación de dicha comarca. Y por razones sociales y políticas, porque es complejo que una entidad nueva y sin precedentes como la comarca, se consolide sin contar con una clara mayoría social y política que la avale y la impulse en el ámbito local.

A nivel parlamentario, porque, como se ha mencionado, la creación de las comarcas exige la aprobación de una ley foral de mayoría absoluta. Y, al menos en el momento en el cual se ha elaborado este trabajo, no existe una mayoría suficiente en el Parlamento de Navarra para desarrollar el proceso comarcalizador. De hecho, a lo largo de la legislatura 2019-2023, únicamente se ha abordado la cuestión de la financiación local, pero lo referente a la planta del gobierno local y las soluciones frente al minifundismo municipal y las dificultades que éste genera, se han ido posponiendo.

Por tanto, las soluciones a los problemas que la actual planta local de Navarra genera, tendrán que esperar a que se elabore un nuevo planteamiento que sea capaz de concitar una mayoría que debe ser lo suficientemente amplia y estable, ya que la reforma de la administración local de Navarra es, en realidad, la reforma de la base de nuestro sistema institucional.

#### **4.6. La reconfiguración del papel de los concejos**

La LFRALN introduce algunas modificaciones en relación con los concejos. Por un lado, desde el punto de vista de la organización, se contempla la moción de censura de la persona que ostente la presidencia, y por cuya regulación el artículo 41.1.f) LFAL se remite a lo dispuesto en la LOREG en relación con la moción de censura de alcalde; por otro lado, se eleva a 6 el número de integrantes de la Junta Concejil en concejos con una población superior a los 1000 vecinos (art. 38.4 LFAL); y se les reconoce la facultad de organizar el *auzolan*, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa reguladora de las haciendas locales de Navarra (art. 39.2 LFAL).

Por otro lado, en cuanto a sus relaciones con el Ayuntamiento, se crea un órgano de participación concejil, cuyo objeto es asegurar el derecho del concejo a participar en defensa de los intereses concejiles en el proceso de toma de decisiones y en el seguimiento la gestión del ayuntamiento (art. 39.4 LFAL).

En relación con el ejercicio de competencias, la LFRALN introduce un nuevo artículo 42 bis LFAL, en el que se contempla la creación de un sistema de relación entre el ayuntamiento y los concejos que posibilita la gestión compartida de competencias, en los casos en los que los recursos de concejo no le permitan a éste desarrollar por sí mismo las funciones mínimas que la ley le atribuye, de manera que el ayuntamiento se haría cargo de la gestión de dichas competencias, previo convenio. En caso de que el ayuntamiento no quisiera asumir la gestión de competencia del concejo, será la comarca la que asuma esa función.

En todo caso, se prevé que el convenio deberá recoger obligatoriamente que las decisiones sobre tasas, contribuciones especiales y, en general recursos

económicos, así como el destino de estos las adoptará el órgano de gestión del concejo, es decir, la Junta o el *batzarre*. Por otro lado, los contratos y los procedimientos administrativos y contables serán tramitados por el ayuntamiento.

## V. REFLEXIÓN DE FUTURO

Desde la aprobación del Real Decreto Ley Paccionado de 1925 y el Reglamento de la Administración Municipal de Navarra de 1928, hasta la Ley Foral 4/2019, el municipio navarro ha experimentado una evolución paralela a la acaecida con carácter general en el ámbito estatal.

Esa evolución está caracterizada por el reconocimiento del principio de autonomía local, la situación del municipio como entidad básica de la organización territorial, y por el principio democrático.

Sin embargo, aún hoy subyacen algunos caracteres del régimen local histórico de Navarra, como la falta de autonomía local efectiva de los municipios, y la subordinación práctica respecto del Gobierno de Navarra, que aún se produce, aunque cada vez en menor medida.

Respecto a lo primero, una de las causas principales de esa falta de autonomía local es la existencia de una planta local compuesta por un alto número de entidades locales de pequeñas dimensiones, donde hay una clara proliferación de los pequeños municipios.

Ello se traduce en una falta de capacidad suficiente para que se pueda prestar un nivel similar de servicios públicos locales en las diferentes zonas de Navarra. Lo cual afecta al principio de equilibrio territorial y, por lo tanto, también, al principio de igualdad de oportunidades de las personas que residen en zonas rurales.

Además, y unido a una atribución competencial poco clarificada, lo anterior dificulta que se puedan reconocer a los municipios nuevas competencias, y, en definitiva, mayores cotas de autonomía.

Por otro lado, esto afecta a los ritmos y a la adecuación necesaria a ámbitos de gestión administrativa que actualmente son esenciales, como contratación pública, la protección de datos, la administración electrónica, el uso de sistemas inteligencia artificial o la transparencia, pese al gran esfuerzo que, en este sentido, viene realizando el personal al servicio de las entidades locales de Navarra<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> La propia Cámara de Comptos ha advertido de que: «El sector público local está conformado por 702 entes locales: 272 municipios, 346 concejos, 62 mancomunidades y 22 agrupaciones de muni-

El minifundismo local provoca además que el Gobierno de Navarra tenga que seguir ejerciendo cierto papel tutelar respecto de las entidades locales, y fundamentalmente respecto de los pequeños municipios.

A esto último se unen instituciones de tutela que aún hoy perduran como el control de legalidad y oportunidad de los actos de las Entidades Locales por parte del Gobierno Navarra.

Frente a esta situación, las medidas que se han adoptado deben reconocerse infructuosas. Y, más precisamente, en el caso de la ambiciosa comarcalización de la Ley 4/2019 de reforma de la administración local de Navarra, ya que la falta de mayorías suficientes para su desarrollo ha hecho que sea una reforma encallada antes de zarpar.

Con todo, se hace urgente acometer una reforma del régimen local de Navarra que tenga por objeto garantizar la autonomía local, la prestación de servicios, el equilibrio territorial y la igualdad de oportunidades, con base en los principios de eficacia en la gestión administrativa.

Para ello, una medida consistiría en la modificación de la LORAFNA en la línea de los Estatutos de Autonomía más avanzados en materia de régimen local, introduciendo el principio de subsidiariedad, consolidando competencias municipales o replanteando el mapa de entidades locales de Navarra.

Por otro lado, es urgente buscar soluciones para la planta del gobierno local, adoptando medidas que sean lo suficientemente profundas para resultar eficaces, pero que, al mismo tiempo concite mayorías políticas amplias y estables para poderse desarrollar. Esas reformas podrían basarse en los siguientes principios:

- Garantía de autonomía local efectiva a los municipios.
- Reforzar al municipio en su función de entidad local básica de la organización territorial, y, por tanto, situando en el centro del sistema institucional local, como su figura principal.
- Racionalizar el ámbito organizativo intermunicipal, actualmente compuesto por mancomunidades, pero basándose en figuras preexistentes en Navarra y con experiencia en cuanto a su implantación. Es decir, buscando los efectos prácticos de una comarcalización de territorio, pero mediante la creación de entidades funcionales de naturaleza instrumental y de carácter

---

cipios. El 69 por ciento de los ayuntamientos navarros tienen menos de mil habitantes y esta reducida dimensión afecta a la prestación de los servicios en general y en particular a los de la AE». CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA, *Administración Local. Implantación de la administración electrónica en los ayuntamientos de Navarra de 8.000 a 20.000 habitantes*, 2022.

intermunicipal, basándose, por ejemplo, en la figura de las mancomunidades de planificación general del RAMN, y descartando la creación de entidades políticas de naturaleza primaria y que crean un nuevo nivel de gobierno local, como la comarca.

- Garantizar el equilibrio territorial, la igualdad de oportunidades, y una prestación de servicios públicos eficaz.
- Garantizar la capacidad de los municipios para cumplir, conforme a los principios del artículo 103 CE, con las nuevas exigencias en materias tan importantes como la administración electrónica y el uso de tecnologías disruptivas en la prestación de servicios públicos locales, la protección de datos personales, la contratación pública o la transparencia.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

ALDEA EGUILAZ, Raimundo, Organismos municipales. En *Curso de Derecho Foral Navarro. Derecho Público*, II, Pamplona: Estudio General de Navarra, 1959.

-*Divulgación de los Fueros de Navarra*, Pamplona: Diputación Foral de Navarra, 1971.

ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, El municipio en la Comunidad Foral de Navarra. Historia tradición y principios, *Iura Vasconiae*, 2 (2005), pp. 149-198.

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, La adaptación de Estatuto Municipal de 1924 a las provincias Vasco-Navarras. En *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios Commemorativos*, Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1975, pp. 683-706.

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

LOPERENA ROTA, Demetrio, Las entidades locales de Navarra: clases y competencias. En Martín RAZQUIN LIZARRAGA (dir.), *Derecho local de Navarra*, Madrid: Iustel, pp. 61-86.

-Los ayuntamientos de la Comunidad Foral de Navarra. Problemática General, *Cuadernos de la Sección Derecho de Eusko Ikaskuntza*, 10 (1995), pp. 85-123.

-*Derecho Histórico y Régimen Local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1988.

MORRÁS ANDRÉS, Esteban, Estructura institucional de la Administración Local de Navarra. Una reforma necesaria. En *Estudios de Derecho Público de*

- Navarra, Homenaje a D. Luis Oroz Zabaleta*, Donostia-San Sebastián: Eusko Ikaskuntza, 1986, pp. 287-304.
- OROZ ZABALETA, Luis, Aplicación del principio de autonomía municipal en el derecho histórico de Navarra y en el régimen actual. En *Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos, Asamblea de Administración Municipal Vasca, San Donostia-Sebastián 1919*, Donostia-San Sebastián: Imprenta Provincial, 1920. Reedición en *Estudios de Derecho Público de Navarra, homenaje a D. Luis Oroz Zabaleta*, Monográfico de Cuadernos de Sección. Derecho, 3 (1986), pp. 25-42.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local, 1981.
- PESCADOR MEDRANO, Aitor y Jesús BARCOS CARBONELL, *El Ayuntamiento de Pamplona durante la Transición (1974-1979)*, Pamplona-Iruña: Pamiela-Lamia, 2011.
- RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María (dir.), *Derecho Local de Navarra*, Madrid: Iustel, 2013.
- Los concejos y su régimen jurídico. Los concejos en Navarra. En AAVV, *Jornadas: El concejo alavés en el siglo XXI- Asociación de concejos de Álava*, Vitoria-Gasteiz: Arabako Biltzar Nagusiak-Juntas Generales de Álava, 2002, pp. 40-77.
- ROMEO RUIZ, Aritz, *La reordenación de la planta de gobierno local de Navarra*, Donostia-San Sebastián: Fundación para el Estudio de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, 2016.
- SERRANO AZCONA, Ángel, Fernando PURAS GIL y Martín María RAZQUIN LIZARRAGA (dirs.) *Comentarios a la Ley Foral de la Administración Local de Navarra*, Pamplona: Gobierno de Navarra, 1991.
- VELASCO CABALLERO, Francisco, Luis ORTEGA ÁLVAREZ y Tomás FONT I LLOVET, *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.