



Estrategia Territorial de Navarra  
Fase 1  
Análisis y Diagnóstico



Tarea I.B5 LOS EQUIPAMIENTOS  
Y LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Equipamientos Locales y Organización Administrativa  
en la Comunidad Foral de Navarra







**ESTRATEGIA TERRITORIAL DE NAVARRA  
E.T.N. 2025**

**Análisis y Diagnóstico**

Serie de Informes Temáticos

**Equipamientos Locales y Organización Administrativa  
en la Comunidad Foral de Navarra**

ESTRATEGIA TERRITORIAL DE NAVARRA. 2025

Equipo Técnico: Agrupación Navarra XXI. Año 2002

© Gobierno de Navarra  
Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda  
Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda

Prohibida la reproducción total o parcial de este documento sin la autorización expresa del Departamento de ordenación del Territorio y Vivienda

## FICHA TECNICA

<b>Referencia metodológica</b>	<b>Fase I.</b> Análisis y Diagnóstico <b>Tarea I.B.</b> Informes Temáticos <b>Punto I.B.5.</b> Equipos y Organización Administrativa
--------------------------------	--

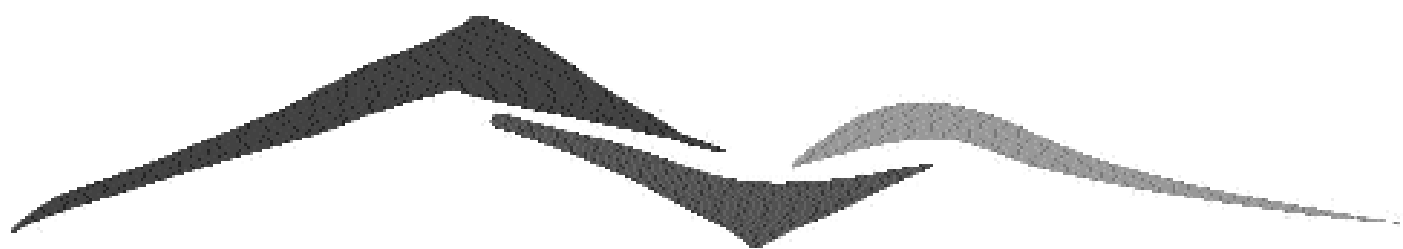
**Título del Documento**                      **Equipamientos Locales y Organización Administrativa en la Comunidad Foral de Navarra**

--	--

<b>Fecha del Informe</b>	18 febrero 2002
--------------------------	-----------------

**Versión de este Documento**    **V.2** de 27 de mayo de 2002





# **ESTRATEGIA TERRITORIAL NAVARRA**



## **La Fase I. Análisis y Diagnóstico dentro del proceso de elaboración de la Estrategia Territorial de Navarra 2025.**

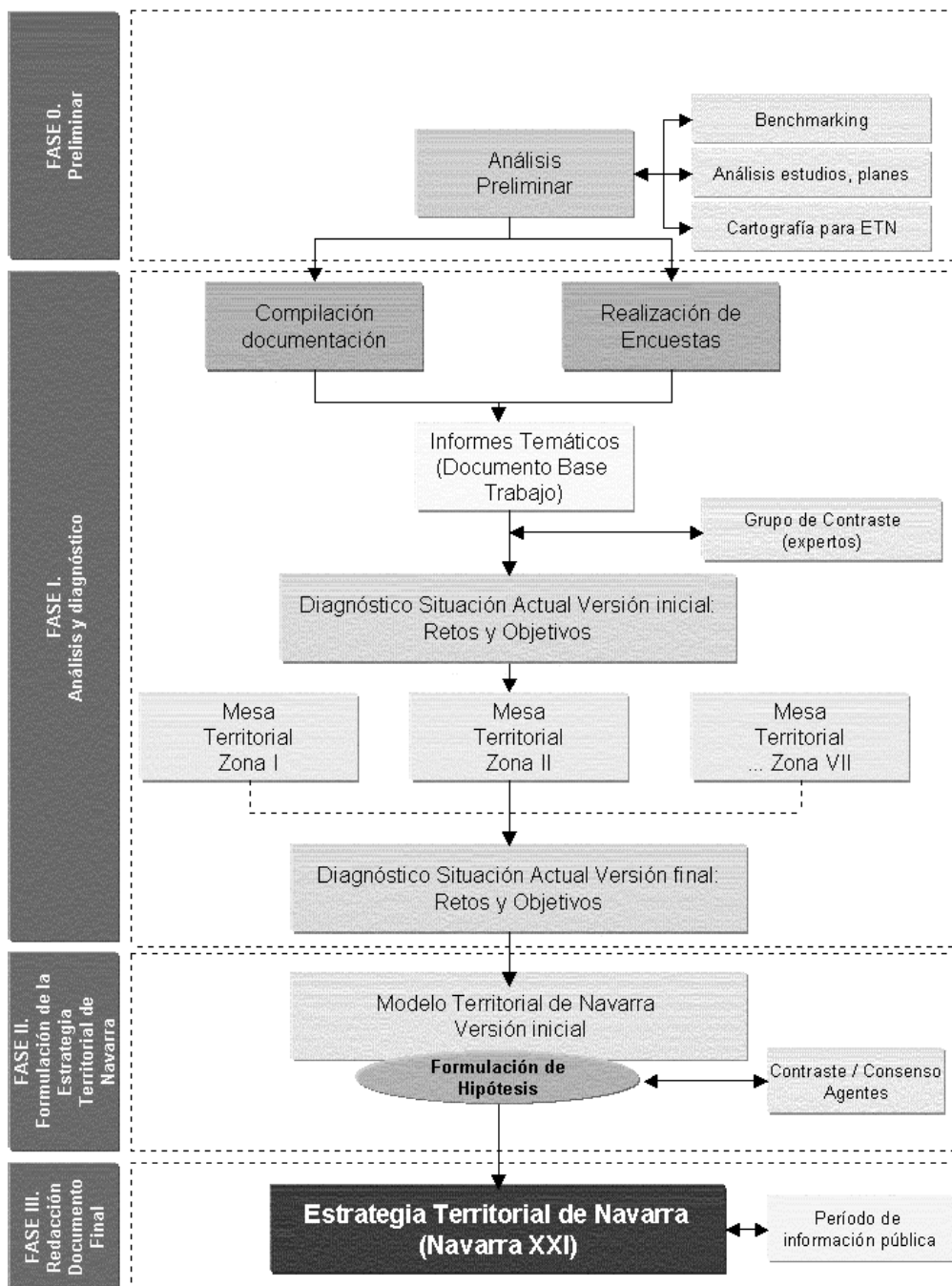
El proceso de elaboración de la Estrategia Territorial de Navarra 2025 está basado en una metodología precisa que discurre a través de distintas y sucesivas fases de trabajo que, encadenadas unas con otras, dan como resultado unas orientaciones claves para gestionar la ordenación del territorio de Navarra en los próximos 25 años.

Es preciso señalar de entrada que dicha estrategia de ordenación territorial debe estar sustentada, como ha sido el caso, en una estrategia general de desarrollo de la Comunidad Foral que enmarca, delimita y orienta a su vez la traducción “sobre el terreno” de las decisiones fundamentales que van a definir el devenir de Navarra en ese horizonte temporal.

La metodología utilizada para este trabajo parte de un análisis previo e inicial acerca de las actuaciones emprendidas por otras regiones o países que pudieran guardar cierta similitud con el caso de Navarra. Esta tarea, que los expertos definen benchmarking, ha quedado reflejada en un Informe específico a cuya lectura se remite y cuyo contenido ha sido utilizado en las posteriores fases de trabajo.

A partir de ese estudio de referencias regionales el equipo técnico encargado de la elaboración de la Estrategia Territorial de Navarra ha seguido un esquema de actividades y trabajos que se dibuja a continuación para explicarlo a continuación someramente con el fin de que el lector pueda situar esta Fase de Análisis y Diagnóstico dentro del discurso metodológico mencionado.





Como se observa en el gráfico, la Fase I conlleva la realización de distintos trabajos, con diferentes actuaciones y procedimientos.

Parte de la realización de una serie de Informes Temáticos, específicos por cada una de las áreas en las que se ha segmentado el análisis de la situación actual de Navarra, para cuya ejecución se ha contado con el concurso de expertos y conocedores de las mismas, se ha recabado la opinión de la ciudadanía, sea a través de los mecanismos puestos a disposición del equipo, sea a través del contraste con especialistas o por medio de las diferentes sesiones de trabajo realizadas con los responsables y miembros de prácticamente todas las Direcciones Generales del Gobierno de Navarra.

Mención especial requiere la organización de siete Mesas Territoriales realizadas en cada una de las siete Zonas en las que está segmentado el territorio de Navarra de acuerdo con la Zonificación 2000 decretada por el Gobierno de Navarra. En estas mesas se pudo dar audiencia a un buen y representativo número de agentes sociales, económicos, de la administración local y la sociedad civil. La información recogida y las opiniones vertidas sirvieron de base para el diseño de un “escenario deseable” para la Navarra de 2025.

Todo este conjunto de actuaciones tienen le objetivo final de elaborar un **Diagnóstico Integrado de la situación actual de Navarra** que, por una parte indica las tendencias que identifican el devenir de la Comunidad Foral en el corto plazo de acuerdo con las políticas aplicadas en todos los órdenes económicos, sociales y territoriales y, por otro, avisa de los grandes problemas y las grandes oportunidades que se le ofrecen a la sociedad navarra en el próximo cuarto de siglo.

Con este bagaje documental y de reflexión conjunta se llega a un punto clave del proceso metodológico como es la identificación de los **Grandes Retos y Objetivos** que se pueden vislumbrar para la Navarra de 2025 en ese “escenario deseable” que se ha podido construir entre todos los participantes del proceso.

La Fase II se dedica en su integridad a diseñar un **Modelo Territorial de Navarra** basado en las conclusiones derivadas de ese escenario deseable.

Las hipótesis iniciales propuestas desde el núcleo gestor del proceso recibirán el correspondiente contraste técnico y económico para ser presentadas a los agentes implicados en su desarrollo e iniciar un **Proceso de Consenso** y aprobación de conclusiones.

La **Estrategia Territorial de Navarra 2025** así elaborada será presentada al conjunto de la sociedad navarra para su conocimiento y recepción de sugerencias finales para completar y conformar este proceso dirigido a diseñar el horizonte económico, social y territorial de Navarra.





## **Introducción a la Tarea I-B. Informes Temáticos**

Tal y como se ha mencionado en el proceso metodológico anterior esta Fase I. Análisis y Diagnóstico integra el grueso de los trabajos de estudio y análisis de la situación actual de Navarra y sus perspectivas de futuro.

De su resultado y compendio se obtiene un diagnóstico actualizado que indica los principales retos y objetivos que Navarra ha de encarar en los próximos 25 años.

Esta Fase, a su vez, se compone de dos procesos paralelos que procuran recabar la mayor información tanto desde el punto de vista técnico y de análisis estructurado, como desde la percepción que la ciudadanía tiene de la situación actual de Navarra y su expectativas de futuro:

### **Fase I-A. Proceso de participación ciudadana.**

En donde se ha procedido a diferentes actuaciones para recoger la opinión y análisis de la ciudadanía en general, los jóvenes navarros de forma específica y los responsables económicos, sociales y administrativos de la Comunidad y cuyos resultados se exponen en tres Documentos que forman parte indivisible de esta colección documental:

- Informe de Participación Ciudadana. Mesas Territoriales
- Informe de Participación Ciudadana. Encuesta a jóvenes.
- Informe de resultados de las Mesas Sectoriales.

### **Fase I-B. Informes Temáticos**

En donde se efectúan análisis pormenorizados y de profundidad sobre diversos aspectos que conforman la estrategia de un territorio. Para su ejecución se ha segmentado dicho análisis en los siguientes áreas temáticas:



- Medio Físico y Calidad Ambiental
- Demografía y Estructura de la Población y Asentamientos
- Sistema Productivo
- Las Infraestructuras
- Los equipamientos y la Organización Administrativa
- Patrimonio Cultural
- Servicios Sociales, Educación y Sanidad

El proceso de análisis, dentro de cada una de ellas, tiene un procedimiento similar, guardando las diferencias técnicas y de alcance que particularmente tienen:

1. El equipo técnico encargado de cada campo, con la dirección de un especialista en la materia, ha efectuado en primer lugar una compilación de estudios realizados previamente, bibliografía alusiva y documentación vinculada.
2. Se ha realizado un análisis de cruces de cada tema con los demás campos del Modelo Territorial para asegurar la consistencia de todo el trabajo.
3. Se ha incorporado a cada Informe los resultados obtenidos en el proceso de participación ciudadana con el fin de cotejar y, en su caso, matizar aquellos aspectos que más directamente pueden influir e incidir sobre la vida y el desarrollo personal y profesional de los residentes en Navarra.
4. Asimismo, se ha tenido en cuenta las opiniones y comentarios vertidos en las sesiones de trabajo sectoriales mantenidas con los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra en las que se revisaron y analizaron los textos previos de cada Informe con el fin de incluir en ellos la visión actual de la administración pública y las políticas aplicadas en cada Departamento.



Esta Tarea I-B culmina, siguiendo el proceso metodológico mencionado, con un Informe de Diagnóstico Integrado compendio de las diferentes áreas tratadas para obtener, en una Fase de trabajo posterior, el Modelo Territorial actual de Navarra que permita marcar los retos y objetivos que se plantean a la Comunidad Foral en el horizonte del 2025.

Este Documento recoge, por tanto, el estudio realizado respecto una de las áreas concretas entre las que se ha segmentado esta fase de análisis y diagnóstico.

Se refiere al Informe Temático I-B.5. Equipos y Organización Administrativa, cuyo título de presentación es :

**Equipamientos Locales y Organización Administrativa  
en la Comunidad Foral de Navarra.**





## **I-B.5. Equipos y Organización Administrativa**

### **Equipamientos Locales y Organización Administrativa en la Comunidad Foral de Navarra**





## Indice

### EQUIPAMIENTOS LOCALES Y ORGANIZACION ADMINISTRATIVA EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA.

Estructura del documento .....	21
A. Diagnóstico de la situación actual .....	23
<i>PRIMERA PARTE. La Organización Administrativa en la Comunidad Foral de Navarra</i>	
1. <i>Organos de la Administración Central</i> .....	31
2. <i>Organos de la Administración Municipal</i> .....	35
2.1. <i>Municipios</i> .....	39
2.2. <i>Concejos</i> .....	41
2.3. <i>Asociaciones de Municipios</i> .....	43
2.4. <i>Ley Foral de Administración Local</i> .....	49
2.5. <i>Consortios</i> .....	51
3. <i>Recursos presupuestarios de las entidades locales</i> .....	55
4. <i>Los Gastos de la Administración Local</i> .....	61
5. <i>Los Partidos Judiciales</i> .....	67
6. <i>La participación ciudadana</i> .....	71
7. <i>Relación económica entre el Gobierno y la Administración Local</i> .....	75



<b>8. Los Organos de Gestión y Control de las actuaciones de la Administración Local</b> .....	81
<b>9. Situación actual de la Administración Local en la Comunidad Foral de Navarra</b> .....	85
<b>10. Idoneidad de la estructura actual de la Administración Local de Navarra</b> .....	93
10.1. Introducción .....	95
10.2. Retos .....	97
10.3. Experiencias innovadoras en la gestión y organización pública local .....	107
 <b>SEGUNDA PARTE. Situación actual de las Infraestructuras de carácter local</b>	
<b>1. Las Grandes Infraestructuras</b> .....	123
1.1. Saneamiento de los ríos .....	127
1.2. Abastecimiento de aguas en alta .....	131
1.3. Residuos Urbanos e Industriales .....	135
<b>2. Infraestructuras de carácter local</b> .....	145
2.1. Plan Trienal de Infraestructuras Locales .....	153
2.2. Instalaciones deportivas .....	159
 <b>B. Aportaciones del Proceso de Participación al Estudio de la Economía de Navarra</b> .....	163
 <b>C. Tendencias fundamentales</b> .....	169
<b>1. La cooperación entre Municipios</b> .....	171
1.1. El nivel de asociacionismo en Navarra .....	175
1.2. Objetivos de las asociaciones de municipios .....	177
1.3. La tendencia y los cuellos de botella en la reorganización de la Administración Local .....	179
1.4. La colaboración entre la Administración Pública y el Sector Privado .....	181
<b>2. Autoevaluación de las Entidades Locales</b> .....	183
<b>3. Las Grandes Infraestructuras</b> .....	191



<b>4. Infraestructuras de carácter Local</b> .....	203
<b>5. Recursos presupuestarios y gastos</b> .....	207
<b>6. Desarrollo Local</b> .....	215
<b>7. Modernización y calidad de los servicios</b> .....	219
<b>8. Factores fundamentales de cambio</b> .....	223
<b>D. Fichas Problemas</b> .....	229
<b>E. Fichas Oportunidades</b> .....	243
<b>F. Indicadores</b> .....	249
<b>G. Bibliografía y Entrevistas</b> .....	253





## Estructura del Documento

En la nueva Europa que se está configurando, las ciudades y regiones están adquiriendo un papel cada vez más relevante, con una participación activa en las políticas europeas para el desarrollo de la economía, del bienestar social y de la protección del medio ambiente. La Comisión Europea ha formulado la Estrategia Territorial Europea (ETE) como marco político para el desarrollo europeo y pretende que sea una referencia común y una guía para la formulación e implementación de las políticas para Estados y Regiones. En la ETE se identifican como factores fundamentales para el desarrollo sostenible, la cohesión y el equilibrio a lo largo del territorio, la competitividad territorial y la protección del medio ambiente y hace especial hincapié en los siguientes apartados: un nuevo concepto de relaciones entre el campo y la ciudad; la garantía de la igualdad de oportunidades para el acceso de los ciudadanos a las infraestructuras, los servicios y el conocimiento; y los activos naturales y la gestión del agua.

En este contexto, las administraciones regionales y municipales adquieren un gran protagonismo ya que disponen de competencias básicas para impulsar y hacer realidad el desarrollo regional deseado.

En este informe se contemplan las infraestructuras y servicios de competencia municipal, aunque en algunos casos dichas competencias hayan sido delegadas o son gestionadas de forma coordinada para toda la Comunidad Foral desde el Gobierno de Navarra.

Los datos e informaciones incluidos en el informe se han elaborado a partir de información publicada acerca de la materia por los organismos y entidades oficiales de Navarra y del Estado. Para completar dichos datos se han mantenido entrevistas con profundidad con los departamentos del Gobierno, la Federación Navarra de Municipios y Concejos, municipios, mancomunidades de servicios, Colegio de secretarios municipales, empresas públicas y otras entidades y profesionales de interés.

También se ha realizado una encuesta dirigida a las entidades locales donde se ha obtenido una autoevaluación de la situación en la que se



encuentra los equipamientos y la capacidad de la administración local para prestar los servicios de su competencia.

El objetivo del informe temático es la elaboración de un diagnóstico relativo al Equipamiento y Organización Administrativa del Sector Local en Navarra, realizando un análisis de situación actual de las infraestructuras y de la gestión de servicios que se presta al ciudadano desde el ámbito local. Se realiza también un análisis de las necesidades específicas en materias de asesoramiento técnico en la administración local, de las posibilidades de conformar agrupaciones de servicios comunes y de crear ventanillas únicas de atención al ciudadano, de la necesidad de modernizar los sistemas de gestión y de introducir sistemas de control de la calidad en la gestión administrativa.

Se identificarán las oportunidades que ofrecen las infraestructuras básicas y la organización administrativa del Sector Local como elementos potenciadores de la vertebración del territorio desde el punto de vista de un mejor uso y aprovechamiento del mismo. Finalmente se realizará un resumen de los problemas, amenazas, deficiencias y oportunidades detectadas en el sector local.

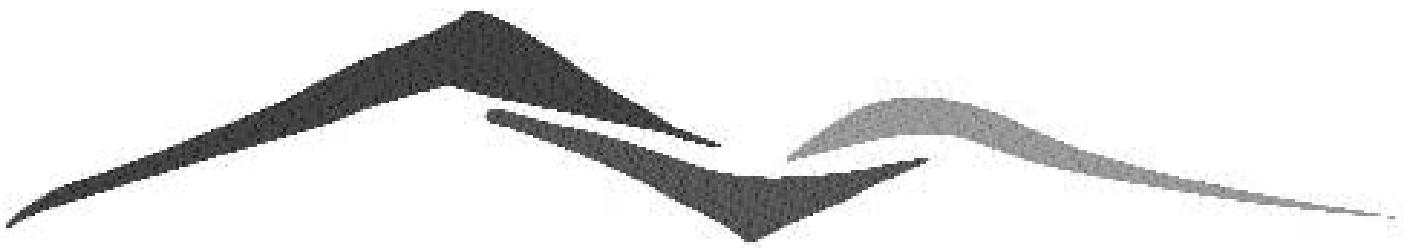
Se incluye un análisis básico de la organización administrativa existente en la Comunidad Foral en relación con el sector local, identificando las funciones y competencias de la administración central y las de las entidades locales. También se incluyen aquellas instituciones forales que son clave para el control y garantía de cumplimiento de la legislación vigente en el ámbito del sector local. .

En algunas materias no se disponen de datos a escala municipal, lo que nos llevará a análisis y conclusiones globales para la Comunidad Foral. Esto es debido al carácter de ámbito general de algunas infraestructuras y servicios como solución para garantizar la coordinación y viabilidad de los mismos en todo el territorio. Cuando los datos lo permiten la información se representa desagregada por subespacios de acuerdo a la zonificación Navarra 2000.



# A.

## Diagnóstico de la situación actual





Este primer bloque se dedica a la parte central de análisis y diagnóstico de la situación actual de los Equipamientos Locales y la Organización Administrativa en la Comunidad Foral de Navarra.

Dado que se trata de dos asuntos claramente diferenciados, el Diagnóstico también se estructura en dos partes:

- La Organización Administrativa en la Comunidad Foral de Navarra
- Situación actual de las Infraestructuras de carácter local





# PRIMERA PARTE

## La Organización Administrativa en la Comunidad Foral de Navarra





Navarra, además de su condición de Comunidad Autónoma y Territorio Foral, mantiene también su condición de Provincia y, en su organización administrativa, se han fundido, a partir de la aprobación de la Constitución, aspectos propios de las tres condiciones. De esta manera, en Navarra le corresponde a la misma institución política y administrativa de la Comunidad Foral el ejercicio de los poderes correspondientes a las tres figuras institucionales.

La potestad legislativa en Navarra la tiene adjudicada el Parlamento que además es el que aprueba las cuentas y presupuestos de Navarra y controla la acción del Gobierno Foral.

Las competencias asumidas por Navarra en materias de Régimen local, se contemplan en el estatuto de autonomía navarro denominado Amejoramiento y que se remite en esta materia a lo establecido en la Ley de 1841, Decreto Ley de 1925 y disposiciones complementarias.

La naturaleza de Provincia le confiere competencias en el ámbito de las Entidades Locales y le adjudica la obligatoriedad de asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, por lo que la Comunidad Foral ha de buscar fórmulas para prestarlos allá donde los municipios no pueden.

Algunas de las competencias históricas de Navarra no encajan en los límites legislativos que la Constitución plantea a las Comunidades Autónomas sobre Régimen Local. En la *Disposición Adicional Tercera* de la Constitución se excluye la aplicación en Navarra de los apartados de la constitución que se opongan a las competencias históricas del Gobierno de Navarra y, por lo tanto, se salvaguardan las competencias históricas en las siguientes materias:

- Las Obras y Servicios.
- Las distintas formas de asociación local.
- La regulación de los entes inframunicipales y sus competencias.
- El sistema de recursos contra los actos administrativos de los Entes Locales.
- El Personal al servicio de las entidades locales y el funcionariado.
- Los Bienes y Haciendas Locales y el Régimen Tributario local.
- El establecimiento de regímenes administrativos singulares. Como por ejemplo Baztán.



Las competencias de Navarra que estando previstas en el Amejoramiento también caben en la legislación básica estatal en relación con las Comunidades Autónomas y que por tanto deben someterse, cuando así se prevea, a la legislación estatal son:

La Legislativa

La Reglamentaria

La Administrativa, incluida la inspección.

La Revisora en la vía administrativa.



# 1.

## Los Organos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra





Los órganos superiores de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra son el Gobierno, su Presidente y los Consejeros. Los demás órganos de la Administración de la Comunidad Foral se hallan bajo la dependencia del Presidente del Gobierno o del Consejero correspondiente a cada una de las áreas de gestión (*Ley Foral 23/1983, de 11 de abril*).

El Gobierno de la Comunidad Foral se organiza actualmente en 10 Departamentos:

- Presidencia Justicia e Interior
- Economía y Hacienda
- Administración Local
- Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda
- Educación y Cultura
- Salud
- Bienestar Social, Deporte y Juventud
- Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones
- Agricultura, Ganadería y Alimentación
- Industria y Tecnología, Comercio Turismo y Trabajo

Corresponde a cada Departamento, en relación con las materias propias de sus competencias desarrollar y someter al Gobierno los presupuestos de su Departamento, los anteproyectos de la ley Foral y los proyectos de Decreto Foral. Asimismo desde los Departamentos del Gobierno se elaborarán las Directivas y los Planes sectoriales, fijando objetivos y determinando prioridades en la materia correspondiente. Las Entidades Locales ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de las actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes.

El Amejoramiento prevé que el Gobierno de Navarra ejerza el control sobre los Entes Locales tanto de la Legalidad, tal y como lo establece la Ley Foral 2/86, y el control del Interés General que se canaliza a través de la información, la inspección, el asesoramiento, las directivas y planes y la actuación sustitutoria (Ley Foral 6/1990 y Decreto Foral 279/1990).





# 2.

## Los Organos de la Administración Municipal





La Legislación foral identifica a los Municipios como las entidades locales básicas en que se organiza territorialmente la Comunidad Foral de Navarra siendo en este sentido el municipio, de acuerdo con la interpretación de la ley realizada por F. M. Puras, el único que puede ser reconocido como elemento indispensable del orden constitucional. En la Ley Foral se establecen además de los Municipios diversos modelos de entidad local, algunos de ellos con origen en instituciones tradicionales del régimen foral.

Así pues se asigna también en la Comunidad Foral la condición de Entes Locales a los *Distritos Administrativos*, los *Concejos*, las *Mancomunidades*, las *Agrupaciones de servicios administrativos* y las *Agrupaciones tradicionales*.

La organización de la Administración Local queda regulada por la *Ley Foral de Administración Local 6/1990 (LFAL)* y las competencias de la Comunidad Foral relativas a creación, supresión y alteración de términos municipales quedan reflejadas en la *Ley de Bases del Régimen Local (LBRL)*.





## 2.1.

### Los Municipios

El municipio es la entidad local básica en que se organiza territorialmente la Comunidad Foral de Navarra y constituye el cauce primario de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Es la única entidad local en Navarra a la que se le reconoce la garantía institucional, y que por tanto se le garantiza la preservación de sus caracteres esenciales que deberán ser respetados por los legisladores estatales y autonómicos (F.M.Puras).

Los elementos integrantes del Municipio son: el *territorio*, la *población* y la *organización*. Existe otro elemento que aunque no condiciona la existencia de los municipios ya constituidos, su ausencia impedirá la constitución de nuevos municipios. Este elemento es la *suficiencia financiera* de la nueva entidad .

El número actual de municipios en Navarra es 272 que se distribuyen, de acuerdo con la clasificación tradicional en 211 *Municipios Simples* y en 61 *Municipios Compuestos*. Un municipio es Simple cuando los núcleos de población situados en su territorio no están constituidos en Concejos, y será Compuesto cuando en su territorio cuenta con *Concejos*.

De acuerdo con el censo de población de 1999 hay 158 municipios, es decir el 58% de los municipios, que tienen una población inferior a 500 habitantes y que suponen en total, si acumulamos sus poblaciones, el 6 % de la población total de Navarra.

El gobierno y administración de los Municipios corresponden al Ayuntamiento y a los órganos de los Concejos en ellos enclavados de acuerdo con la distribución competencial regulada por la Legislación Foral. La organización y elección de los ayuntamientos quedan regulados en la Ley Orgánica 5/1985, sobre régimen electoral general. Cuando el número de residentes del municipio es inferior a 100, la gestión y administración del



mismo se realizará en régimen de Concejo Abierto.

Corresponderán a los municipios las competencias mínimas que se establecen en la legislación general, si bien en aquellos municipios en cuyo ámbito territorial existan concejos, estos últimos mantendrán las competencias que les otorga la Ley Foral 6/1990 artículo 39 tal y como se ha comentado en el punto anterior, si bien el municipio podrá ejercer dichas competencias por delegación de aquellos.



## 2.2.

### Los Concejos

Los Concejos son entidades locales enclavadas en el término de un Municipio, que tienen población y ámbito territorial inferiores al de éste, con bienes propios y personalidad jurídica para la gestión y administración de sus intereses (Ley Foral 6/1990 de 2 de julio).

El Concejo que en Navarra ha tenido históricamente un papel protagonista en la organización del sector local, ha visto modificado con la aprobación de la Ley Foral de Administración Local, el régimen jurídico que tenían establecido en el antiguo Reglamento de Administración Municipal de Navarra adecuándolo a sus posibilidades reales de gestión. En el ámbito competencial la aprobación de la LFAL acercó al Concejo en gran medida a las entidades denominadas de ámbito inferior al municipal. Actualmente le son atribuidas al Concejo competencias relativas a su patrimonio y a la prestación de servicios de naturaleza primaria, manteniendo una clara subordinación al Municipio. Los servicios de competencia concejil son: la limpieza viaria, el alumbrado público, la conservación y mantenimiento del cementerio, el archivo concejil y las fiestas locales.

Las condiciones poblacionales mínimas para evitar causa de extinción de la condición de Concejo requiere una población superior a 15 habitantes de derecho que compongan al menos tres unidades familiares. Para acceder a dicha condición, la población debe ser como mínimo de 100 habitantes.

El gobierno y administración de los Concejos, según queda regulado en el artículo 38.1 de la Ley Foral 6/1990, la realiza el Presidente y una Junta o un Concejo abierto según corresponda en razón de su población, correspondiendo al Presidente las mismas atribuciones que la ley confiere a un Alcalde. La Junta estará compuesta por un Presidente y cuatro vocales en aquellos Concejos que superen los 50 habitantes mientras que seguirá el régimen de Concejo abierto o batzarre en aquellos con población entre 16 y 50 habitantes. El Presidente y los Vocales de Junta se eligen



coincidiendo con las elecciones municipales por sistema mayoritario de entre los candidatos -vecinos empadronados- por votación directa de los electores.

El número de Concejos existente actualmente en Navarra es de 366, que se encuentran integrados en 61 Municipios Compuestos.



## 2.3.

### **Las Asociaciones de Municipios**

Existen diversas fórmulas de asociación de municipios en función de la finalidad y del carácter de las mismas. Así la asociación puede ser forzosa, a iniciativa de la Administración Foral y con la aprobación del Parlamento, o instituidas por voluntad de lo propios municipios y con diferentes finalidades en función de los servicios y funciones agrupados.

La Ley Foral de Administración Local 6/1990 contempla los diferentes modelos de entidad local y regula las diferentes fórmulas de asociación y agrupación de los municipios y que constituyen junto con los Municipios y Concejos, los elementos básicos de la organización administrativa del Sector Local.

Como modelos de asociación municipal existentes en la Comunidad Foral podemos nombrar: las Agrupaciones para servicios administrativos, las Mancomunidades de servicios y las Agrupaciones tradicionales, mientras que el Distrito Administrativo no ha sido aún desarrollado en ningún caso.

Existe, además de los organismos con categoría de entes locales, una proliferación de organismos autónomos y sociedades mercantiles dependientes de los municipios y de las mancomunidades de los que se dotan las entidades locales para la prestación y gestión de los servicios de su competencia.

En este apartado podemos considerar a los Consorcios en los que participan conjuntamente la administración y organismos privados.



## ***La Mancomunidad de Servicios***

La Mancomunidad es la fórmula de asociación o agrupación de municipios más utilizada en Navarra para la prestación de determinados servicios de competencia municipal. Tiene el carácter de entidad local y en ella se asocian voluntariamente varios municipios entre sí para la ejecución en común de obras y para la prestación de servicios determinados de competencia municipal.

Las Mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus estatutos propios. No podrán, sin embargo, incluir todas las competencias municipales de los municipios asociados siendo su objetivo el servir a los municipios asociados como un instrumento de gestión para la prestación de servicios y obras específicos.

La financiación de las mancomunidades se realiza principalmente a través de la potestad tributaria que tienen para establecer tasas o precios públicos por la prestación de servicios o realización de actividades, y también por la imposición de contribuciones especiales. Esta vía de financiación ha ido incrementando paulatinamente su peso respecto del total de sus ingresos -en 1994 suponía el 33% y en 1997 suponía ya el 53% del total de ingresos-, de acuerdo con los informes de fiscalización sobre el sector local realizados por la Cámara de Comptos. Sin embargo mantienen una fuerte dependencia de las transferencias de otras administraciones, ya que estas suponen más del 30% del total de ingresos de las mancomunidades. Las transferencias para sufragar gastos corrientes y de inversión proceden de la Administración de la Comunidad y de los Municipios asociados, siendo los Planes Trienales de Inversión el canal de financiación para las inversiones de carácter finalista.

Actualmente hay en Navarra 53 mancomunidades que prestan servicios de diversa índole, de las que tan sólo 7 gestionan más de un servicio a sus municipios asociados. Para los servicios de abastecimiento de aguas en alta y recogida selectiva de residuos urbanos están mancomunados prácticamente todos los municipios navarros en 18 mancomunidades que prestan uno o ambos servicios. Es en estos servicios donde las inversiones y costes de gestión y mantenimiento son elevadas en los que hay una mayor concentración de municipios y población por mancomunidad para garantizar la viabilidad económica de las mismas a través de tasas sobre el servicio. Todavía existen municipios que gestionan independientemente uno o más de estos servicios y también pequeñas mancomunidades con poca población asociada. La exigencia legal unida a la calidad demandada en la prestación de los servicios y a la limitada capacidad financiera de estas entidades locales, hace pensar en la necesidad de que se asocien en mancomunidades o agrupaciones de mayor entidad.



**Distribución de mancomunidades de acuerdo a los servicios que prestan**

Administración	2	4.500	8
Distribución de energía eléctrica	1	352	3
Abastecimiento Agua en alta (AA)	3	31.500	17
Recogida Residuos urbanos (RSU)	7	93.000	70
AA, RSU, Saneamiento de Ríos (SR),	1	17.500	15
AA, RSU, SR, Transporte (T)	1	281.000	50
AA, RSU, SR	3	78.500	92
AA, RSU	2	19.500	20
Servicios Sociales de Base (SSB)	27	206.500	240
RSU, SSB, E	1	5.000	13
Promoción actividades deportivas (D)	2	43.000	16
Promoción de Euskera (E)	2	9.600	11
Otros	1	5.000	6

Fuentes: FNMC; entidades locales2001. IEN: censo población 1999

De los servicios de competencia municipal, hay tres que están gestionados principalmente a través de mancomunidades. Estos son el abastecimiento de aguas en alta, la recogida de residuos urbanos y los servicios sociales de base.

Si analizamos estos servicios desde la perspectiva de la zonificación Navarra 2000, nos encontramos con los datos recogidos en la tabla siguiente, en la que se aporta: el número de mancomunidades para cada servicio actuando en cada zona y el porcentaje de población atendida en cada zona, por dichas mancomunidades. En la línea final se muestran los datos globales para Navarra. (Elaboración propia a partir de datos publicados por el Gobierno de Navarra.

**Servicios prestados mayoritariamente por Mancomunidades. Zonas Navarra 2000**

	Nºhabitantes	Nº Municipios	%Poblac atendida	Nº Manc	%Poblac atendida	Nº Manc	%Poblac atendida	Nº Manc
Zona 1 Noroeste	53.650	53	45 %	2	71 %	5	82 %	8
Zona 2 Pirineo	14.596	46	38 %	3	100 %	5	80 %	8
Zona 3 Pamplona	277.525	41	100 %	2	100 %	2	11 %	4
Zona 4 Tierra Estella	35.019	60	98 %	2	98%	2	48 %	7
Zona 5 Navarra Media Oriental	30.049	30	100 %	3	100 %	3	61 %	5
Zona 6 Ribera Alta	53.673	23	49 %	4	100 %	6	91 %	8
Zona 7 Tudela	73.497	19	41 %	2	100 %	1	49 %	4
Totales para Navarra	<b>538.009</b>	<b>272</b>	<b>80 %</b>	<b>10</b>	<b>97 %</b>	<b>15</b>	<b>38 %</b>	<b>27</b>



En el caso de los servicios sociales de base, se observa que el porcentaje población atendida a través de Mancomunidades es menor que en el caso de los otros dos servicios considerados en la tabla. La causa es que estas Mancomunidades prestan este servicio únicamente en municipios pequeños con insuficiente capacidad financiera individual para acometer los costos de estructura y de gestión necesarias. En los municipios mayores resuelven este servicio de forma autónoma a través de sus propias estructuras organizativas.

El número de Mancomunidades se está incrementando constantemente en la última década, impulsado principalmente por la limitada capacidad financiera de los municipios para prestar de forma individual los servicios que son de su competencia.

La Mancomunidades al ser un instrumento para de asociación de municipios se acogen a todas las medidas de apoyo y ayudas de carácter técnico y financiero que se articulan desde las diversa administraciones nacionales y europeas con el fin de fomentar y promover el asociacionismo municipal.

#### ***La Agrupación para servicios administrativos.***

Este tipo de agrupaciones pueden tener carácter voluntario o forzoso y el objetivo de las mismas es dotar a las entidades locales de un equipo técnico de gestión mínimo de asesoramiento económico-financiero y de administrativos que permitan una gestión local especializada. Este objetivo requiere profesionalizar al personal a fin de conseguir una mayor preparación y calidad de los servicios. La agrupación forzosa tiene la finalidad de mejorar las condiciones de gestión municipal, dotándoles a los municipios de recursos humanos y materiales de los que por sí solos no podrían disponer.

Para proceder a la constitución de una Agrupación la ley exige dar audiencia previa a los municipios afectados y es necesario un informe técnico de la Comisión de Delimitación Territorial valorando la racionalidad del proyecto. Por otra parte la determinación del Ayuntamiento "cabecera" se realiza atendiendo a criterios de funcionalidad o situación geográfica en relación al resto de municipios agrupados.

En la actualidad se están desarrollando dos proyectos en los que se ha planteado la asociación municipal como herramienta para mejorar la calidad de los servicios administrativos y racionalizar los costos. Estas experiencias se están apoyadas por la Administración de la Comunidad Foral y se localizan geográficamente en las zonas de Aguilar de Codés y Valdizarbe.



## ***El Distrito Administrativo***

Esta figura organizativa recogida en la Ley Foral, es de carácter voluntario, y requiere la delegación de las competencias municipales por parte de todos los municipios agrupados al Distrito, que como mínimo serán las siguientes: urbanismo, electrificación y alumbrado público, ciclo completo del agua, residuos urbanos, pavimentación de vías urbanas, medio ambiente, personal y servicios administrativos. La creación del Distrito será por iniciativa de los municipios agrupados y requerirá la aprobación del Gobierno de Navarra.

El objetivo primario del Distrito Administrativo es dotar de un régimen administrativo especial, a los municipios de carácter rural que no alcanzan la población de 5.000 habitantes de derecho, sin embargo puede considerarse una figura válida para todos aquellos municipios que pretendan asociarse para gestionar los servicios municipales y al mismo tiempo quieran mantener su representación política.

El Distrito se organiza en un Presidente con competencias equivalentes al Alcalde y una Asamblea equivalente al Pleno municipal. La Asamblea la componen dos concejales de cada municipio con un sistema de voto ponderado en función del número de habitantes de cada municipio integrado.

El Distrito Administrativo permite en comparación con las mancomunidades la asunción del ejercicio de todas las competencias municipales, y mantener al mismo tiempo el municipio como cauce de representación y participación de los vecinos.

Actualmente no existen iniciativas por parte de los municipios para la creación de este tipo de figura organizativa.

## ***Las Agrupaciones tradicionales.***

Se corresponden con corporaciones o comunidades de carácter tradicional existentes históricamente y cuyo fin es la aprovechamiento y gestión mancomunada de las haciendas, patrimonios, montes, etc., de los que son titulares o administradoras en representación de los municipios que las integran.

De acuerdo a la legislación foral, estas agrupaciones son la Comunidad de Bardenas Reales, la Comunidad del Valle de Aezkoa, la Mancomunidad del Valle del Roncal y la Universidad del Valle de Salazar .





## 2.4.

### **La Ley Foral 6/1990 de Administración Local (LFAL)**

La Ley Foral de Administración Local fue aprobada en 1990 por el Parlamento de Navarra para sustituir al viejo Reglamento de Administración Municipal de Navarra (RAMN) y para constituir la normativa para la organización de la Administración Local, de acuerdo con los principios de autonomía, participación, desconcentración, eficacia y coordinación en la gestión de los intereses públicos.

Los tres principales objetivos con los que se aprobó la LFAL fueron:

1. la actualización del contexto normativo y político
2. la refundición de las disposiciones vigentes en aquella fecha
3. la reforma de la Administración Local tanto en su estructura en cuanto a las entidades que la componen, en su funcionamiento orgánico y en su administración.

Las valoraciones en cuanto al grado de consecución de los objetivos, realizadas por diversos expertos con motivo del décimo aniversario de la ley, indican que los dos primeros objetivos se han conseguido en un alto porcentaje, mientras que el tercero, orientado a la racionalización y modernización de las administraciones locales, no ha sido prácticamente desarrollado, ni de forma voluntaria ni forzosa, aún cuando la ley LFAL, según la analiza A.Serrano, establece el marco legal y las figuras organizativas que posibilitan la modificación del mapa municipal con el fin de mejorar la prestación de los servicios de competencia municipal y de adaptar la capacidad de gestión de la organización administrativa a las realidades físicas, demográficas, urbanísticas y culturales

Con estos fines de acuerdo a las conclusiones de M.M.Razquin en relación al artículo 20 de la LFAL, el Gobierno de Navarra tiene la obligación de



fomentar la fusión o incorporación de municipios, la constitución de distritos administrativos, la creación de mancomunidades y otras fórmulas de cooperación interadministrativa, para hacer frente a la dispersión y la escasa población de los municipios navarros, y señala como vías para la promoción de esta política la creación de líneas preferenciales de ayuda económica y técnica, las asignaciones prioritarias de subvenciones y la inclusión preferente en la planificación de obras y servicios.

Aunque son varias las fórmulas previstas en la legislación para la creación de nuevos municipios, por alteración de los términos municipales existentes, en cualquiera de las alternativas la ley siempre requiere que se cumplan las siguientes condiciones mínimas:

- a) la existencia de una población territorialmente diferenciada de otros municipios
- b) que cuente con recursos suficientes para garantizar su viabilidad financiera y administrativa
- c) que no exista un deterioro de la calidad de los servicios prestados.

Los requisitos exigidos en la legislación para la creación de nuevos municipios, según concluye M. M. Razquin, son dificultosos y tienden a no propagar y aumentar el minifundismo local.

Como resumen final de la LFAL y utilizando las conclusiones de F.Puras Gil, la ley mantiene vigentes sus principios y su regulación en general, siendo innecesaria la modificación de la ley para acometer una posible modificación del mapa municipal en Navarra. Lo que debe en todo caso plantearse, es el desarrollo y la gestión de las líneas y figuras que propone la Ley Foral 6/1990 de forma que permita plantear la organización administrativa del sector local desde una perspectiva actualizada.



## 2.5.

### Los Consorcios, otra forma de asociación

Es una forma de asociación que no tiene la consideración de ente local y en la que pueden participar los municipios y concejos junto con otras administraciones públicas, fundaciones y asociaciones profesionales de la zona en que desarrollan su actividad. Los Consorcios son asociaciones de carácter voluntario y persiguen fines de interés público.

Existen actualmente en Navarra diversos Consorcios. Los más destacados son los que se dedican a promover actividades de desarrollo local y desarrollo turístico.

Los consorcios dedicados a desarrollo local son:

- Centro de Desarrollo Rural de Navarra. CEDERNA-GARALUR
- Consorcio para la Estrategias de Desarrollo de la Ribera de Navarra. EDER
- Centro de Desarrollo Rural de Tierra Estella. TEDER
- Agencia de Desarrollo de la Zona Media

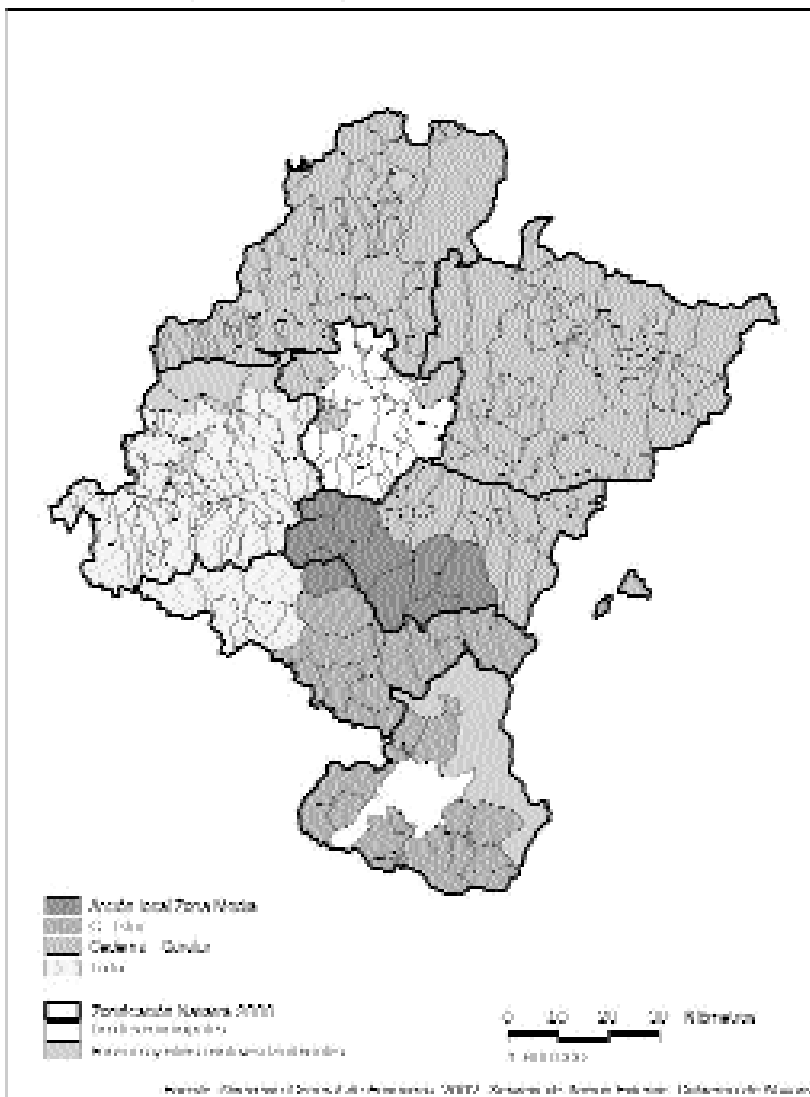
Los que desarrollan actividades orientadas al desarrollo turístico son:

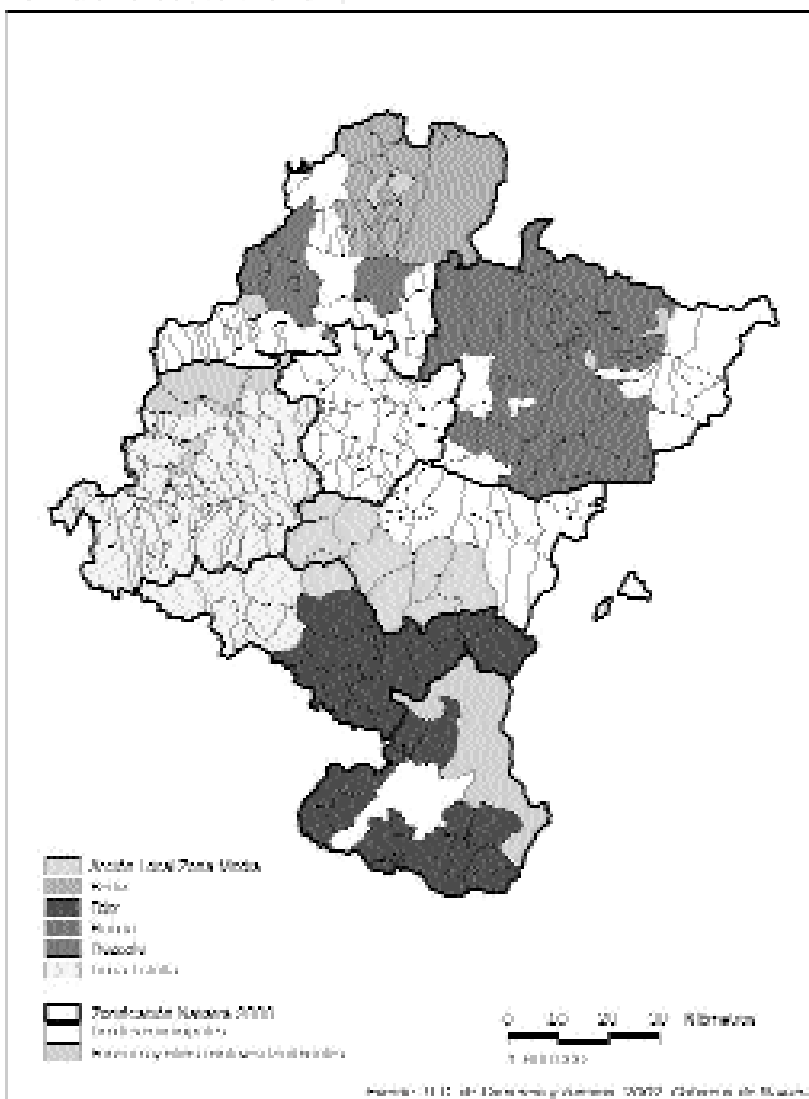
- Consorcio de la Zona Media
- Consorcio del Pirineo
- Consorcio para la Estrategias de Desarrollo de la Ribera de Navarra. EDER
- Consorcio de Bertiz
- Consorcio del Plazaola
- Consorcio turístico de Tierra Estella.

Observamos que únicamente EDER desarrolla ambas funciones en su entorno geográfico de influencia.

En los mapas que se exponen en las página siguientes se representan visualmente las áreas geográficas en las que operan cada uno de los consorcios.









# 3.

## Los recursos presupuestarios de las Entidades Locales

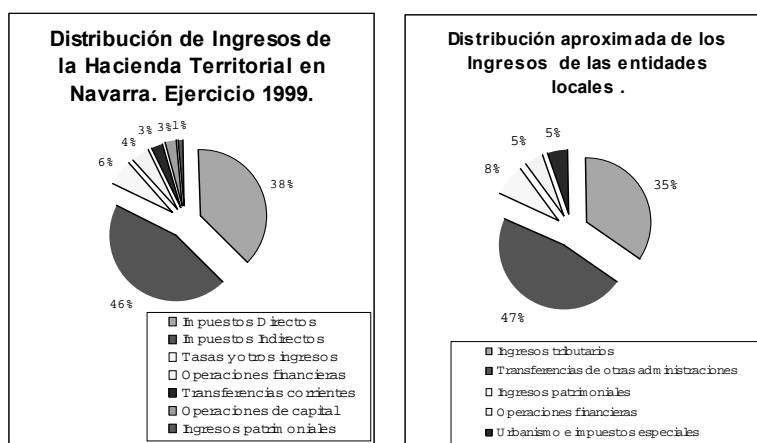




Los Decretos Forales 270/98, 271/98, 272/98, 273/98 que fueron aprobados en el año 1.998, desarrollan la Ley de Haciendas Locales de Navarra en materia de presupuesto, gasto público y estructura presupuestaria. Su vigencia comenzó en el ejercicio 2000 y para los Concejos en particular su aplicación comienza a partir del año 2001.

Los conceptos económicos presupuestarios que han de incluirse de forma normativa en los presupuestos son: *los gastos corrientes* -personal, bienes de consumo, transferencias corrientes-, *los gastos de capital* -inversiones, transferencias de capital, activos propios-, *los gastos financieros*, *los ingresos corrientes*, *los ingresos y recursos ordinarios* y *los ingresos de capital*.

La distribución de los ingresos del sector público en Navarra, se puede representar tal y como realiza en estos gráficos.



Fuente: elaboración propia a partir de informes de Mº de Hacienda y Cámara de Comptos

Los ingresos tributarios de Municipios y Concejos se recaudan a través de impuestos de competencia municipal y de las tasas aplicadas por la prestación de servicios o por uso de dominio público local. Estas competencias recaudatorias reconocidas a los municipios y concejos pueden ser delegadas voluntariamente por estos a otros entes locales.

La Participación en los Tributos de la Comunidad Foral supone la partida



más importante de ingresos para los entes locales y se realiza a través del reparto del Fondo de Haciendas Locales.

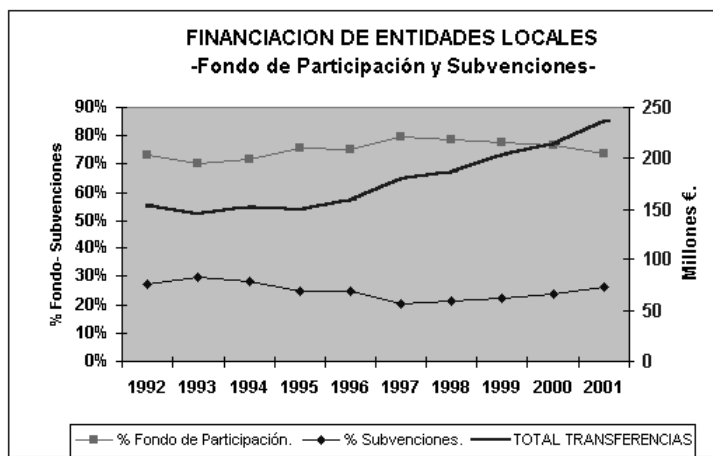
La Ley Foral 21/1984 de 29 diciembre define la composición y distribución del Fondo de Participación de los Municipios en los Impuestos de Navarra y la cuantía del mismo se define en los Presupuestos Generales de Navarra mediante una cantidad específica sin que suponga relación o porcentaje alguno sobre los tributos recaudados por la Hacienda Foral, por lo que no existe una fórmula preconocida que regule a priori la participación de las entidades en la recaudación. El Fondo se distribuye a los municipios a través de las Transferencias Corrientes y las Transferencias de Capital.

El total de las transferencias a las Entidades Locales se pueden dividir básicamente en dos conceptos: aquellas transferencias sin una finalidad previa específica y las transferencias que están destinadas a incentivar políticas de gasto concretas y determinadas por los diferentes Departamentos del Gobierno Foral. A estas últimas transferencias se les denomina subvenciones.

Tradicionalmente se incluyen dentro del primer concepto las partidas consideradas en los presupuestos generales de Navarra incluidas y asimiladas al *Fondo de participación de las haciendas locales en los Tributos* de la Comunidad Foral y que incluyen las inversiones incluidas en el Plan Trienal de Infraestructuras Locales. En este último caso, aunque tienen un fin específico al estar asignadas a actividades determinadas, se las diferencia así de las subvenciones destinadas a desarrollar las políticas de los diversos Departamentos del Gobierno Foral, como la educación, la cultura, los servicios socio sanitarios, las actividades deportivas, etc.

En el gráfico que vemos a continuación, se aprecia la evolución del volumen de total de transferencias a las entidades locales contempladas en los Presupuestos Generales de Navarra, y el porcentaje correspondiente a cada uno de los dos tipos de transferencias comentados. Se observa como existe un aumento paulatino del peso de las subvenciones de los Departamentos del Gobierno Foral a las entidades locales dentro del total de las transferencias incluidas en los presupuestos. Estas subvenciones impulsan el despliegue de las políticas de carácter general definidas por cada uno de los departamentos.





Fuente : Presupuestos Generales de Navarra 1988-2001. Informe FNMC 2001.

Las *Transferencias Corrientes* suponen aproximadamente el 33 % del total de ingresos en los presupuestos de los entes locales. La distribución de las transferencias corrientes se realiza por baremo sujeto a criterios de población, urbanismo, esfuerzo fiscal y gastos en educación y servicios sociosanitarios. Para el año 2001 el Fondo de Transferencias Corrientes contempla 98.51 millones de euros con un incremento del 3,2% respecto al año anterior. De esta cantidad 21.68 millones corresponden a servicios inducidos prestados en régimen de colaboración entre el Gobierno de Navarra y las entidades locales. Existe una demanda por parte de las entidades locales para que se incremente el importe en este capítulo de transferencias y se adecue a los gastos reales correspondientes a los servicios inducidos por la Administración de la Comunidad Foral a los Entes Locales.

Las *Transferencias de Capital* suponen aproximadamente un 15% del total de ingresos del sector público local. La distribución de las transferencias de capital se define a través del Plan Trienal de Inversiones, conforme a criterios relativos a grado de desarrollo, niveles de infraestructuras y dotaciones y situación económico-financiera de las entidades solicitantes y la viabilidad económica de los servicios solicitados. La aportación del Gobierno de Navarra se determina entre el 40% y el 80% del total de la inversión para las solicitudes municipales incluidas en el Plan Trienal.

Existe una demanda por parte de los entes locales para que se suavice el carácter finalista del Fondo de transferencias de capital

Los Municipios y Concejos de Navarra participan también, aunque de forma prácticamente testimonial, en los tributos y cánones recaudados por el Estado. En el ejercicio 2001 la cantidad establecida en la Ley de Presupuestos correspondiente a este capítulo es de 2.20 millones de euros. Se debe destacar que el capítulo de ingresos procedentes de enajenaciones de patrimonio así como del urbanismo tiene en la actualidad



un peso muy importante en los presupuestos municipales, fundamentado en el intenso desarrollo urbanístico que se está desarrollando en Navarra a lo largo de los últimos años. Estos ingresos sin embargo tienen carácter coyuntural y por lo tanto los entes locales cuyos ingresos por estos conceptos sean actualmente muy significativos, deben tener en consideración este aspecto desde un planteamiento de equilibrio presupuestario a futuro, y evitar la tendencia a sobredimensionar sus estructuras y servicios.

Por último y también dentro del capítulo de ingresos municipales es importante comentar que la instalación de parques eólicos y de minicentrales hidráulicas para la producción de energía eléctrica en un buen número de municipios, han supuesto una nueva e importante fuente de ingresos para estos ayuntamientos. En la encuesta realizada a las entidades locales se refleja que en un 15% de los entes que cumplimentaron la encuesta tienen ingresos por este concepto y que en la tercera parte de los casos les suponen más de la mitad de sus ingresos ordinarios variando para el resto entre el 10% y el 50%. Las zonas de Navarra Media Oriental y Ribera Alta es donde el porcentaje de municipios que ingresan por este concepto es mayor. En más del 50% de los casos recogidos los entes locales están satisfechos por los ingresos que aportan estas instalaciones siendo la excepción más notoria la zona de Estella donde consideran en un 84% de los casos como insuficientes la aportación de las instalaciones de producción de energía a las arcas municipales.



# 4.

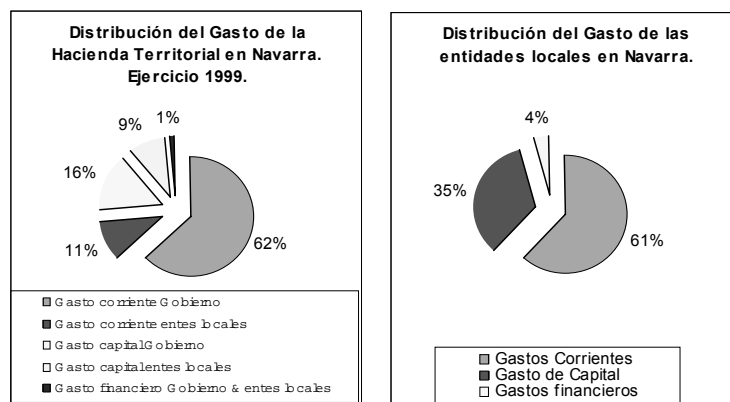
## Los gastos de la Administración Local





En la Comunidad Foral de Navarra son el Gobierno de Navarra y las entidades locales los que tienen quienes tienen reconocida la potestad para la gestión de la mayor parte de los impuestos y tributos con el objetivo de financiar todos los servicios asumidos por cada uno de ellos, y por tanto son sus presupuestos, los que integran la Hacienda Territorial Navarra. Los servicios prestados por el Estado son financiados por Navarra a través de la "aportación" al Estado como transferencia acordada entre ambas Administraciones.

En los gráficos siguientes se muestra, para el ejercicio 1999, la distribución del gasto total de la Hacienda Territorial de Navarra y la distribución de los gastos globales de los entes municipales, de acuerdo a los datos reflejados en los informes del Ministerio de Economía y Hacienda sobre las Haciendas Territoriales y a los de la Cámara de Comptos sobre fiscalización de las haciendas locales.

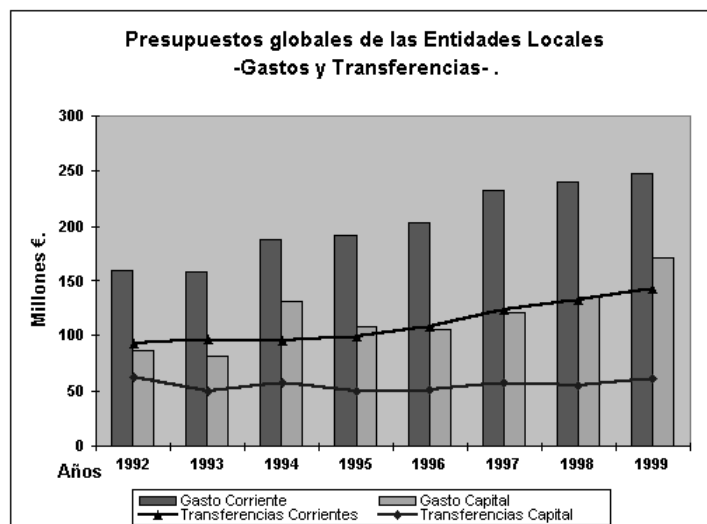


Los gastos corrientes de los entes locales crecen constantemente a medida que se incrementan las prestaciones en los servicios de competencia municipal y de aquellos otros servicios que son inducidos por el Gobierno a los Municipios. Los gastos de capital aun cuando están financiados en un porcentaje muy importante a través de subvenciones y transferencias de capital procedentes del Gobierno Foral, suponen también un esfuerzo financiero muy importante a las arcas municipales como cofinanciadores de las obras realizadas en infraestructuras y equipamientos de competencia municipal.

En el siguiente gráfico observamos la evolución de los gastos corrientes y de capital de las entidades locales, comparándolos con las transferencias



de la Administración a las entidades locales. Vemos como el incremento de los gastos es superior a al de las transferencias.

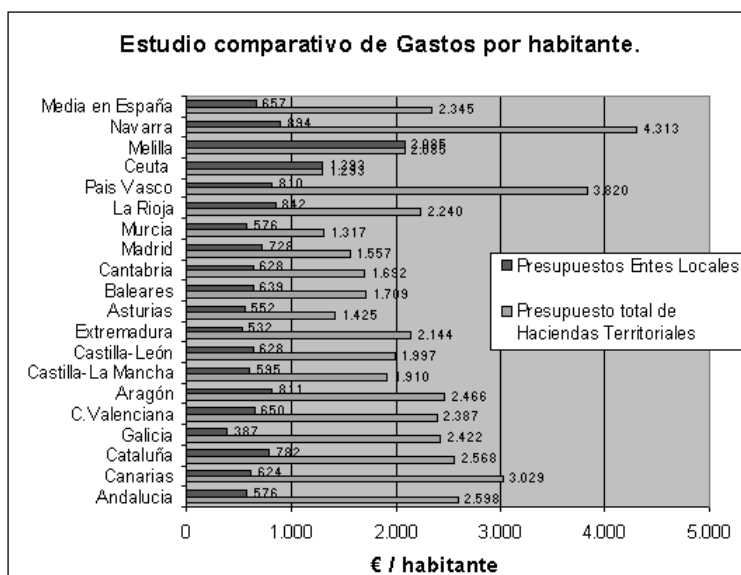


Fuente : Elaboración propia a partir de informes sobre el Sector Local de la FNMC y de la Cámara de Comptos.

Dentro del contexto de las comunidades autónomas, Navarra se encuentra en una situación de privilegio en cuanto al gasto total por habitante, mientras que ocupa una posición más discreta en el gasto gestionado por los entes locales.

Deberemos considerar los diferentes niveles competenciales existentes en las Comunidades Autónomas, si bien pueden ser comparables con Navarra las autonomías: País Vasco, Andalucía, Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana y Canarias.

En la siguiente tabla se presentan los gastos por habitante de las Haciendas Territoriales y para los gastos correspondientes a las Haciendas Locales de las diferentes comunidades autónomas y de la media del Estado



Si analizamos la evolución de los gastos municipales por habitante en Navarra, se confirma el incremento constante de los mismos, sin embargo si comparamos la evolución de los gastos por tramos de población de los municipios, observamos que el incremento es más significativo en los más pequeños, tal y como se refleja en el gráfico siguiente.

El mayor índice de gasto, unido a su menor potencial recaudatorio, provoca que los municipios de menor población mantengan actualmente un nivel de endeudamiento mayor.



Fuentes : Elaboración propia a partir de informes sobre el Sector Local de la Cámara de Comptos.

Las diferencias entre la capacidad de recaudación de los diferentes entes locales y el gasto ejecutado en sus presupuestos son muy importantes, independientemente del tamaño poblacional de la entidad local.

En la tabla que encontramos a continuación se presentan, a nivel de ejemplo, los datos correspondientes a los presupuestos municipales del ejercicio 1.999, donde se aprecian las diferencias de ingresos, gastos y nivel de endeudamiento de los entes locales.

Población (habitantes)	192.437	145.781	179.145	
Ingresos por habitante y año (€)	1.020	786	713	72
Gastos por habitante(€)	958	710	728	69
Nivel Endeudamiento	7%	6%	7%	3%
Índice de inversión	51%	29%	21%	49%
Ingresos tributarios por hab.(€)	293	299	298	22

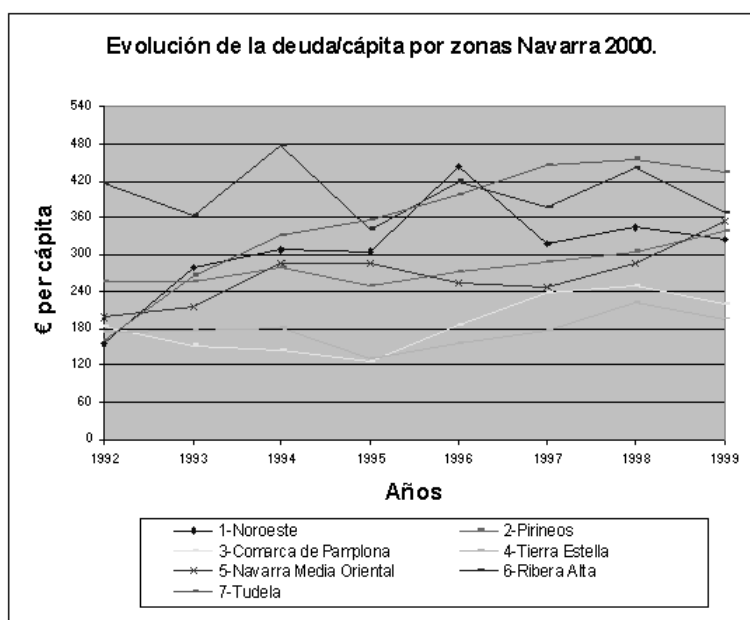
Fuentes : Informe Cámara Comptos sobre el Sector Público Local ejercicio 1999.

Es evidente por tanto la fuerte dependencia de las entidades locales de las transferencias y subvenciones, como consecuencia del modelo de financiación de las entidades locales y de la planificación de las inversiones realizada por los departamentos del Gobierno de Navarra.



Según el informe de la Cámara de Comptos sobre fiscalización del Sector Público Local publicado en el año 2000, los niveles de deuda per capita de mayor volumen se detectan en la Ribera Sur, en los valles Cantábricos y en los valles pre-Pirenaicos con deudas próximas a los 420 € por habitante, mientras que los menores valores se observan en municipios de la Comarca de Pamplona y zona de Pirineo con deuda que ronda los 180 € per capita.

Analizando por tramos de población el endeudamiento en los municipios, las entidades con mayor endeudamiento (9%) son los municipios con población entre 1.000 y 3.000 habitantes. En los últimos ejercicios desde 1997, se aprecia un fuerte incremento de la deuda en los Concejos y en los Municipios de menos de 5.000 habitantes., coincidiendo con la actualización de los criterios de participación de los entes locales en los tributos de Navarra.



# 5.

## Los Partidos Judiciales





La Comunidad Foral de Navarra, a efectos judiciales, está organizada territorialmente en cinco partidos judiciales con sede en los siguientes municipios: Estella, Aoiz, Tudela, Pamplona y Tafalla.

Cada uno de estos partidos judiciales desarrollan la función judicial en un ámbito que coincide geográficamente con las cinco Merindades históricas de Navarra que respectivamente son: Estella, Sangüesa, Tudela, Pamplona y Olite.

Por otra parte ejercen también su jurisdicción, pero sobre todo el territorio navarro, la Audiencia Provincial con competencias en materia civil y penal y el Tribunal Superior de Justicia que ocupa el escalafón superior en la organización judicial en el ámbito de la Comunidad Foral. Estas dos últimas instituciones tienen su sede en Pamplona

En relación con la zonificación Navarra 2000, en la tabla siguiente podemos comprobar que todos los partidos judiciales tienen jurisdicción sobre poblaciones situadas en más de una de las zonas y que incluso en algunas zonas actúan hasta tres partidos judiciales diferentes. También podemos apreciar la población de cada zona correspondiente a cada partido judicial.

***Distribución de partidos judiciales y población en las zonas Navarra 2000***

	Nº habitantes	Nº Municipios	1- Estella	2- Aoiz	3- Tudela	4- Pamplona	5- Tafalla
Zona 1 Noroeste	53.650	53				53.650	
Zona 2 Pirineo	14.596	46		14.596			
Zona 3 Pamplona	277.525	41	318	12.866		264.341	
Zona 4 Tierra Estella	35.019	60	35.019				
Zona 5 Navarra Media Oriental	30.049	30		8.145			21.904
Zona 6 Ribera Alta	53.673	23	25.480		7.842		20.351
Zona 7 Tudela	73.497	19			73.497		
Totales	<b>538.009</b>	<b>272</b>	<b>60.817</b>	<b>35.607</b>	<b>81.339</b>	<b>317.991</b>	<b>42.255</b>

Fuentes: Censo población IEN 1999 y elaboración propia.





# 6.

## La participación ciudadana





La participación ciudadana en las instituciones y organismos navarros, además de la elección de los representantes en las Administraciones Públicas, supone que los ciudadanos disponen de mecanismos directos e indirectos para gestionar servicios públicos y para influir o incluso decidir las actuaciones administrativas. (P.M.Larrumbe Biurrun).

La Ley Foral 6/1990 regula los cauces de la participación ciudadana en el ámbito local, los derechos de los ciudadanos y las obligaciones de los entes locales.

De acuerdo con el texto de esta ley, el Municipio es la entidad local básica de la organización territorial de la Comunidad Foral y constituye el cauce primario de participación de los ciudadanos en los asuntos políticos.

Se establece en la legislación que las corporaciones locales deben favorecer el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, a los que les facilitarán la más amplia información sobre sus actividades. Dentro de las posibilidades de cada corporación municipal deben facilitar a los ciudadanos el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades, e impulsarán la participación ciudadana en la gestión de la corporación en los términos de lo dispuesto en el párrafo anterior. A tales efectos, las asociaciones podrán ser declaradas de utilidad pública.

Otra cauce de participación ciudadana son las consultas populares, que están previstas en la legislación, que contempla que se pueden someter a esta vía de consulta, con la participación de todos los inscritos en el censo electoral, aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda Local.

Existe también un límite legal a la participación ciudadana, por el que dicha participación no podrá nunca menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos que están regulados por la ley.





# 7.

## La relación económica entre el Gobierno y la Administración Local





Como instrumento de cooperación económica con las entidades locales, y para coordinar aquellos asuntos y actividades de interés general, el Gobierno de Navarra establece los planes de inversión que tienen como finalidad principal garantizar la cobertura en todo el ámbito de la Comunidad Foral de los servicios municipales obligatorios.

Estos Planes de inversión son financiados conjuntamente por las entidades interesadas, por las aportaciones del Gobierno de Navarra y por aquellas otras aportaciones que legalmente procedan del Estado y de la Comunidad Europea.

Es el Gobierno de Navarra el que desarrolla las Directrices de Ordenación Territorial y los Planes Sectoriales de incidencia supramunicipal y las Normas Urbanísticas Comarcales (LF10/1994).

Las directrices generales de los Planes de actuación, así como las líneas de programación y planificación corresponden al Gobierno de Navarra, previa audiencia de la Comisión Foral de Régimen Local. Estos Planes y Directivas se desarrollan como instrumentos al servicio de la coordinación administrativa y del interés general de Navarra definiendo las orientaciones técnicas y financieras de los diferentes sectores de la Administración y, por tanto, encauzan el ámbito de planificación y de decisión de los municipios en relación con las actividades contempladas en dichos Planes. Asimismo, el Gobierno de Navarra y las entidades locales cooperan económicamente, tanto en la prestación de servicios locales como en asuntos de interés común, a través de convenios, consorcios y otros instrumentos de diversa índole.

### ***El Escenario Competencial de Navarra sobre el Régimen Local***

Es precisamente el mantenimiento de los derechos históricos de Navarra sobre la Administración Local, en relación con su competencia para regular las materias concernientes a las Haciendas Locales, la pauta que dirige y condiciona la potestad legislativa de la Comunidad Foral en esta materia diferenciándola de otras Comunidades Autónomas, que -sea cual fuere el grado de autonomía alcanzado-, quedan indefectiblemente supeditados a las bases dictadas por el Estado. Se aplica en este sentido en materia de



Hacienda Local el régimen establecido en la Ley Orgánica 13/1982 de 10 de Agosto de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, tal y como se recoge en el Real Decreto Legislativo 781/1986 del 18 de abril.

### ***Control administrativo, económico y financiero de la Administración Local.***

La Norma sobre la Reforma de las Haciendas Locales, aprobada el 8 de junio de 1981 por el Parlamento de Navarra, cuyo Reglamento fue aprobado por la Diputación Foral el 17 de diciembre de 1981, dota a las entidades locales de medios financieros suficientes mediante la existencia de la imposición municipal autónoma y de la participación de las Haciendas Locales en los tributos de la Comunidad Foral y en los del Estado.

Hemos visto también en apartados previos las competencias asignadas a los Entes Locales de acuerdo con las legislaciones foral y estatal.

La exposición anterior puede dar una apariencia de que las Corporaciones locales gozan de una gran autonomía financiera. Sin embargo y de acuerdo a la Ley Foral 2/1986, el Gobierno de Navarra realiza un control de la legalidad y del interés general de las actuaciones de las Entidades Locales que es determinante de la efectiva autonomía municipal. Se puede identificar el control administrativo y el control económico financiero del Gobierno de Navarra respecto de los Entes Locales especificándose en el Reglamento de desarrollo de la ley, las obligaciones de las entidades locales, en relación con la información a remitir a la Administración de la Comunidad Foral en cuanto a contenidos, plazos, formas, etc.

Sin embargo, y quizás el elemento más determinante respecto a la influencia del Gobierno sobre las Entidades Locales y sobre su capacidad de actuación es el correspondiente a la determinación del Fondo de Reparto a los entes locales que anualmente figura en los Presupuestos Generales de Navarra. Este punto constituye el auténtico eje de las relaciones Inter-administrativas, ya que la autonomía municipal entendida como capacidad de realizar actividades propias del ámbito local depende directamente del volumen de su presupuesto y no tanto del grado de control administrativo.

Los Ayuntamientos por su parte deben remitir sus presupuestos aprobados a la Administración de la Comunidad Foral, que por su parte se reserva el derecho de comprobarlos y de impugnarlos si se encontraran razones para ello y de exigir las responsabilidades que procedan.

Estos presupuestos regirán sin necesidad de aprobación del Gobierno siempre que: en el presupuesto queden cubiertos los servicios obligatorios,



que dicho presupuesto se ha confeccionado reglamentariamente, que no presenta déficit y que ni las contribuciones ni los arbitrios o impuestos de cualquier clase excedan de la cuantía reglamentaria.





# 8.

## Los Organos de gestión y control de las actuaciones de la Administración Local





### ***La Comisión Foral de Régimen Local.***

Es el órgano permanente para la colaboración entre la Administración de la Comunidad Foral y la Administración Local. La Comisión Foral de Régimen Local tiene atribuidas las funciones de informar sobre los anteproyectos de Ley Foral que afecten a la Administración Local de Navarra y efectuar propuestas y sugerencias al Gobierno de Navarra en materia de Administración Local, y en especial sobre:

- Dotación y sistemas de distribución de la participación de las Haciendas Locales en los impuestos de Navarra.
- Distribución de las subvenciones, créditos y transferencias de la Administración de la Comunidad Foral a la Administración Local.
- Previsiones de los Presupuestos de Navarra que afecten a las entidades locales.
- Atribución y delegación de competencias en favor de las entidades locales.
- Criterios de coordinación y colaboración entre el Gobierno de Navarra y las entidades locales.

### ***Garantía de autonomía municipal. El Parlamento.***

El Parlamento es la institución que garantiza la autonomía de los Ayuntamientos a partir de su constitución mediante Real Decreto 121/1979. Se deberá someter a este organismo todos aquellos Reglamentos, Ordenanzas o Acuerdos generales referentes a la administración y régimen municipal propuestos por la Administración de la Comunidad Foral, siendo necesaria la aprobación del parlamento para que entren en vigor.

La Comisión Foral del Régimen Local, es la encargada de realizar y presentar al Gobierno de Navarra los informes previos sobre anteproyectos de Ley y sugerencias y propuestas sobre asuntos competenciales y presupuestarios relativos a la Administración Local.



### ***La Cámara de Comptos de Navarra. El control financiero.***

Es el organismo técnico dependiente del Parlamento de Navarra que tiene entre sus funciones básicas la de Fiscalización de la gestión económica y financiera del sector público de la Comunidad Foral, entendido este como el compuesto por la Administración de la Comunidad Foral y las Corporaciones Locales, así como por todas sus entidades y organismos directamente dependientes. El control se realiza conforme a lo que dispone la legislación foral correspondiente para cada uno de los casos (LFALN artículo 347 a 351). La Cámara de Comptos, dentro de su programa de fiscalización o bien por requerimiento expreso del Parlamento, emite informes de fiscalización y propone y recomienda medidas oportunas para la mejora del control y de la gestión económico-financiera dentro del sector público de la Comunidad Foral.

### ***El Tribunal Administrativo de Navarra. Control de la Legalidad.***

Es el organismo en Navarra destinado a realizar el control de legalidad ante las resoluciones y actos dictados por el Gobierno y las demás Administraciones de la Comunidad Foral incluidas las Entidades Locales. Como régimen peculiar de Navarra los administrados disponen de dos tipos de recursos ordinarios posibles de interponer frente a los actos de las entidades locales: el recurso de alzada y el de reposición, mientras que el régimen común solo dispone del recurso de reposición.

Los recursos de alzada interpuestos por los administrados ante el TAN permiten resolver conflictos jurisdiccionales sin necesidad de llegar a la jurisdicción contencioso-administrativa. El TAN y el recurso de alzada, suponen para los administrados un órgano protector, que incluso en el supuesto de ser desestimado su recurso, dispondrá gratuitamente de una opinión jurídica para decidir el inicio del proceso judicial por la vía contencioso administrativa.

El Tribunal Administrativo de Navarra exige a las administraciones locales la corrección de las ilegalidades, que habitualmente se comenten por falta de disponibilidad en las entidades locales del asesoramiento técnico cualificado.



# 9.

## **Situación actual de la Administración Local en la Comunidad Foral de Navarra**





El mapa municipal existente en Navarra tiene un carácter minifundista y está compuesto por un gran número de poblaciones que están actualmente organizados administrativamente en 366 concejos y 272 municipios, a lo que debemos añadir las 59 mancomunidades y 9 agrupaciones de municipios con diferentes objetivos de prestación de servicios las primeras y para gestión comunal de patrimonios y administración las segundas. A estas entidades locales se deben añadir las diferentes entidades instrumentales constituidas para la prestación de servicios públicos y por los consorcios.

La entidad local tipo es muy pequeña y del total de municipios, 191 no llegan a 1.000 habitantes y tan sólo 6 superan los 10.000 habitantes. Los recursos humanos y técnicos existentes en los municipios son frecuentemente inadecuados para poder desarrollar eficientemente los servicios de competencia municipal. La causa principal de esta situación corresponde al pequeño tamaño de los municipios y a sus escasos recursos financieros, lo que les impide dotarse de la estructura técnica y organizativa necesaria.

Sin embargo también en municipios de población superior a los 2000 habitantes, se identifican carencias en algunos de los servicios de asesoramiento técnico y de gestión. Un ejemplo de esta situación es la gestión del urbanismo y la vivienda, que requiere en algunas zonas una mayor coordinación entre municipios vecinos y dotarse de normas urbanísticas comunes y de recursos técnicos acordes al importante nivel de actividad que desarrollan.. Un ejemplo de esta situación es la comarca de Pamplona donde los municipios son de mediano y gran tamaño que en algunos casos configuran un "continuo urbano" y donde sin embargo no se mantiene unos criterios urbanísticos homogéneos, por falta de coordinación entre las áreas técnicas de los municipios o por falta del personal técnico necesario.

Con el objeto de mejorar la prestación de los servicios y en paralelo racionalizar los costos, los ayuntamientos se asocian con otros ayuntamientos y crean organismos autónomos, capaces de prestar servicios específicos a los municipios asociados de forma coordinada. Al no haberse realizado aún el diseño del Mapa Municipal deseado de Navarra, todas estas organizaciones parten de una visión raramente comarcal y casi siempre a partir de las necesidades y soluciones locales, sin considerar una planificación global de desarrollo para la Comunidad Foral.



En los precedentes, prácticamente el 100% de los municipios se han ido incorporando en mancomunidades para prestar servicios específicos o en consorcios para acometer proyectos y actividades de interés común con otros municipios. Esta dinámica ha provocado que la mayoría de los municipios dispersen sus esfuerzos en varias asociaciones y en cada una de ellas con diferentes municipios integrantes. Sin embargo también se han desarrollado en los últimos años algunas entidades locales de mayor complejidad en las que los municipios han delegado la gestión de diversos servicios y esto les permite disponer de estructuras y recursos adecuados y una capacidad de administración y gestión de gran eficacia. Un ejemplo de este tipo de asociaciones plurifuncionales son las mancomunidades de la Comarca de Pamplona, la Sakana o Montejurra.

La situación de precariedad en la organización administrativa del Sector Local está claramente identificada por parte de todos los organismos de carácter político, administrativo o profesional tanto en el ámbito del Sector Local como de la Administración de la Comunidad Foral. No existe por parte del Gobierno una voluntad política para acometer una racionalización del mapa municipal de forma forzosa, asunto ya previsto en la Ley Foral de Administración Local, por lo que se plantean desde el Gobierno de Navarra programas de fomento e incentivación de las asociaciones voluntarias de municipios.

La Cámara de Comptos en sus informes de fiscalización sobre el Sector Público Local en Navarra, propone la adopción de medidas previstas en la Ley Foral de Administración Local, tales como fusiones de municipios, agrupaciones -forzosa y/o voluntaria-, distritos administrativos, etc, con objeto de que las entidades locales por una parte dispongan de recursos financieros para prestar servicios competitivos a los ciudadanos y por otra se configuren en el Sector Local estructuras administrativas con carácter comarcal que permitan una mayor coordinación y racionalidad en las actuaciones de ordenación del territorio.

Los servicios administrativos que conforman el núcleo de administración y gestión municipal y la estructura organizativa de los municipios son elementos fundamentales para mejorar la competitividad municipal en la prestación de servicios y en el impulso de actuaciones de desarrollo local y por tanto han de constituir un objetivo clave en las actuaciones de modernización del Sector Local. En este apartado, podemos afirmar que no ha existido apenas avances en el desarrollo de la reordenación administrativa del Sector Local mediante agrupaciones municipales de servicios administrativos, desde la aprobación de la Ley Foral de Administración Local en 1990. Sólo existen algunos casos puntuales como el de Aranguren o los recientes proyectos piloto de Aguilar y Valdizarbe.

Desde un planteamiento de desarrollo territorial descentralizado y policéntrico en la Comunidad Foral y atendiendo a la baja densidad de población que encontramos en diversas áreas de Navarra, se plantea la necesidad de considerar el concepto de ciudades cabecera de zonas



geográficas, ya que solamente los núcleos de población suficientemente grandes están en condiciones de ofrecer un determinado nivel de infraestructuras y servicios y de atraer las actividades económicas.

Existen obstáculos culturales y políticos que dificultan la racionalización del Mapa Municipal ya que muchas entidades locales son reacias a perder sus instituciones y estructuras por considerarlas como señas de su identidad y autonomía en relación con otras poblaciones vecinas, con las que existen sentimientos de competitividad histórica que se orienta habitualmente a disponer de más y mejores equipamientos y servicios que la localidad vecina.

Otro motivo por el que las entidades locales presentan obstáculos a la asociación con otros municipios para la prestación de servicios, es la incertidumbre de cómo repercutirá esta fórmula de gestión en su entidad local con relación a la accesibilidad de sus ciudadanos a los servicios y sobre esfuerzo financiero que pueda suponer para su localidad. Los municipios quieren que el hecho de asociarse les suponga la mejora del servicio y a menor costo. La prestación de los servicios por parte de mancomunidades con suficiente masa crítica, supone para los ciudadanos un salto cualitativo fundamental, donde sin embargo, los costos por habitante pueden ser superiores a los que existen en un municipio independiente, motivados por la ampliación de estructuras para mejorar la calidad y eficacia de estos servicios y la accesibilidad al ciudadano.

La introducción de sistemas de gestión adecuados y la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación deben proporcionar un nuevo entorno de gestión que posibilitará en el futuro racionalizar los costos incrementando las prestaciones. Para favorecer una mayor cohesión territorial, se debe contemplar la posibilidad de distribución de funciones y servicios entre las diversas entidades locales asociadas y de esta forma promover escenarios de colaboración y complementariedad entre ellas, fomentando una distribución racional de los servicios y de la riqueza.

### ***Modernización y Calidad de servicios en la Administración Local.***

Como se ha comentado anteriormente, la configuración excesivamente atomizada del mapa municipal y la organización administrativa existente conlleva la falta de capacidad financiera de los entes locales y por tanto la falta de disponibilidad de estructura y recursos necesarios para prestar los servicios con el nivel de calidad y la accesibilidad adecuados en toda la geografía navarra.

Los principios de equilibrio territorial y de la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios desde cualquier entidad local de la Comunidad



Foral, plantea como objetivos estratégicos la modernización y mejora global de la Administración en el Sector Local.

En la actualidad el Gobierno de Navarra está desarrollando una serie de actuaciones que fomentan la modernización global del Sector Local en Navarra, planteando por una parte la reorganización del mapa municipal en el ámbito de la prestación de servicios municipales y por otra la incorporación de nuevas herramientas de gestión administrativa donde la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación será fundamental para conseguir el objetivo.

En este sentido se está desarrollando la experiencia con el proyecto Info-Local en el que participan actualmente la empresa Animsa, el Departamento de Administración Local y 14 Ayuntamientos. El proyecto pretende la modernización de la Administración Local y el uso de las T.I.C. como herramienta de gestión para facilitar a ciudadanos y empresas el acceso a servicios de calidad, potenciando el desarrollo de actividades económicas, el teletrabajo y el acceso telemático del ciudadano a la información, la cultura y el ocio. El proyecto contempla que todos los ayuntamientos sean Ventanilla Única de servicios, y ofrece herramientas de gestión para hacerlo realidad.

La implementación de las nuevas tecnologías a lo largo de la geografía navarra requiere el despliegue de las infraestructuras de comunicación adecuadas, ya que excepto en la Comarca de Pamplona, la red de cable y las centrales telefónicas existentes no son adecuadas para un planteamiento de gestión administrativa basada en la telemática.

Este proceso de modernización además de facilitar la accesibilidad a todo tipo de clientes, debe contemplar una reducción de la burocracia administrativa, simplificando al máximo los procedimientos y facilitando y agilizando las tramitaciones.

Existe apoyo financiero del Gobierno de Navarra y asignaciones económicas importantes para impulsar la implantación de sistemas informáticos de gestión integrados en los municipios para aquellas iniciativas de agrupaciones municipales coordinadas por el propio Gobierno ó por los propios municipios y cuyos objetivos planteen la modernización y mejora de calidad de los servicios administrativos, donde podemos nombrar algunos ejemplos recientes como las agrupaciones de municipios antes mencionadas en el valle de Aguilar o en Valdizarbe.

### ***El Desarrollo local.***

En Navarra existe una red de agencias de empleo y de desarrollo local cuyos costos están financiados por los ayuntamientos y por el Gobierno de



Navarra a través del Servicio Navarro de Empleo. Estas agencias trabajan a nivel comarcal para la coordinación y atención de los promotores de actividad económica en el ámbito rural en colaboración con los cuatro consorcios: Eder, Teder, Cederna-Garalur y la Agencia de desarrollo de la Zona Media, cuyas áreas geográficas de actividad son complementarias y garantizan el desarrollo de sus actividades en la totalidad del territorio de la Comunidad Foral. El Gobierno de Navarra reconoce oficialmente las actividades orientadas al desarrollo local realizadas por estos consorcios y participa en su financiación junto a los ayuntamientos y los promotores privados cuando dichas actividades y proyectos coincidan con los programas de desarrollo fomentados por el Gobierno de la Comunidad Foral. El objeto principal de los consorcios es detectar las oportunidades de desarrollo rural, impulsar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, informar sobre los programas de ayuda nacionales y europeos y asesorar a emprendedores y Pymes en aspectos técnicos y en las posibles alternativas de financiación para las diversas iniciativas y proyectos que se les plantean.

Los municipios juegan un papel clave en materia de desarrollo y ordenación territorial al tener atribuidas por ley las competencias en materia de ordenación urbanística en sus términos municipales, competencias que los entes locales establecen y desarrollan a través de los Planes Municipales, en los que se establece la calificación del suelo y el uso al que se destina. El planeamiento urbanístico de los entes locales está necesariamente coordinado con aquellos otros Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (PSIS) materia que estará controlada por el Gobierno de Navarra a través de la Comisión de Ordenación del territorio. Los ayuntamientos igual que la Administración de la Comunidad Foral son responsables de constituir patrimonio público de suelo que permiten plantear planes de desarrollo con destino a actuaciones de interés municipal, comarcal o general.

En los diversos Departamentos del Gobierno podemos encontrar políticas y actuaciones sectoriales orientadas al fomento del desarrollo local tales como: la promoción de polígonos industriales, los programas para el desarrollo turístico, la mejora de las infraestructuras municipales, la modernización de la administración local, la dotación de equipamientos educativos y sanitarios, la promoción de viviendas y la instalación de equipamientos deportivos, influyen de forma significativa en el desarrollo local.

Cada departamento del Gobierno de Navarra ha diseñado de forma sectorial sus políticas de actuación y han definido diferentes distribuciones geográficas de Navarra como zonas de actuación planteadas para el desarrollo de sus planes de actuación. La coincidencia entre las zonificaciones de los diferentes departamentos es mínima lo que unido a la dispersión de centros de gestión y decisión plantea más dificultades que ventajas para el planteamiento de actividades de desarrollo local con una visión comarcal en los que sea necesaria la participación de varios



departamentos, necesidades aspectos de asesoramiento técnico y a las necesidades de tramitación administrativa.

Dentro del concepto Desarrollo Local se abarcan actividades orientadas al refuerzo del tejido socioeconómico de las zonas rurales, a la valorización de sus recursos materiales y humanos y a la modernización de las administraciones municipales a través del uso de las tecnologías de la comunicación y de la información (TIC), y en este abanico de propuestas nos encontramos actividades de características tan diferentes como la promoción de un polígono industrial o la reparación del acceso a una ermita. Sería conveniente llegar a una definición concreta de qué es el Desarrollo Local, cuáles son las actividades que lleva implícitas, qué medidas pueden tomarse, qué cuantía de fondos se dedica a esta materia, cuáles son los criterios de distribución de las subvenciones y cómo se lleva a efecto la coordinación de los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra para ganar en eficiencia en las medidas de apoyo a las entidades locales y los consorcios en aspectos de asesoramiento técnico y tramitaciones administrativas.



# 10.

**Análisis de la idoneidad  
de la estructura municipal  
en la Comunidad Foral de Navarra**





# 10.1.

## Introducción

El objetivo de este capítulo es contribuir al debate sobre la idoneidad de la estructura municipal en Navarra. Las preguntas base de la discusión son las siguientes:

*¿Cuál es la organización más adecuada del sector público a nivel local? y ¿adecuada, para qué?*

Una primera respuesta a estas cuestiones sería que óptima es toda aquella estructura que permita la proximidad del ciudadano a la Administración y que teniendo en cuenta la restricción presupuestaria sea lo más eficaz y eficiente posible. A partir de esta aproximación inicial en las páginas que siguen se profundiza en los retos señalados (participación, eficacia y eficiencia) y se exponen a modo de ejemplo algunas experiencias innovadoras. Es necesario resaltar, no obstante, que la eficacia de la administración local no es un imperativo sino una opción. Opción, en tanto en cuanto la búsqueda de estructuras más eficaces puede suponer una merma del nivel democrático de los ciudadanos. De ahí el acento sobre la proximidad ciudadana a la administración.

Los municipios se enfrentan a nuevos desafíos en los comienzos del Siglo XXI y son varias las cuestiones que provocan el debate sobre el modelo óptimo de administración local. Así:

- De modo creciente los municipios deben responder activamente a las oportunidades económicas que se les presentan y como responder a presiones económicas negativas. En la era de la globalización y de la localización, los municipios tienen una importante y difícil responsabilidad como actores económicos.



- El sector público local tiene que enfrentarse a nuevas expectativas y exigencias de los ciudadanos. En términos generales, los ciudadanos se encuentran mejor informados y tienen una mayor educación que nunca. Los gobiernos locales se encuentran más próximos a los ciudadanos que otros niveles de gobierno y por lo tanto los cambios de valores y de hábitos inciden especialmente sobre ellos. Un aspecto importante en el que las autoridades locales necesitan avanzar es en la creación de vías efectivas de participación ciudadana en los asuntos locales.
- La disponibilidad de modernas tecnologías de la información y la comunicación ofrece nuevas posibilidades para la gestión de la información, la consulta y la provisión de servicios. El potencial para el gobierno electrónico es sobre todo importante a nivel local, dadas las múltiples interacciones directas existentes entre las autoridades locales y los agentes locales. No obstante, las autoridades locales se enfrentan de manera más directa que otros niveles de gobierno al dilema de la brecha digital.
- Los cambios demográficos que se están produciendo en los países de la OCDE afectan a las autoridades locales como empleadores y como proveedores de servicios. El envejecimiento de la sociedad trae consigo una mayor demanda de servicios sociales, los cuales son ahora, en muchos casos, responsabilidad de las autoridades locales. Al mismo tiempo, las autoridades locales deben competir con otros empleadores públicos, privados y sin ánimo de lucro en la contratación de personal cualificado y motivado. Una complicación añadida en este sentido es la menor retribución salarial que en general pueden ofrecer los gobiernos locales. Las autoridades locales se enfrentan por lo tanto al reto de encontrar y asumir incentivos no monetarios para contratar y mantener a trabajadores cualificados.



# 10.2.

## Retos

De forma general puede decirse que los sistemas de gobierno local en las democracias occidentales cumplen tres funciones esenciales:

1. Actúan como contrapeso del poder central: el reparto del poder del Estado entre el centro y los gobiernos locales limita el poder central y permite evitar eventuales abusos de poder.
2. Facilitan la participación ciudadana: en la medida en la que dentro de los sistemas de representación nacional la influencia del individuo es muy limitada. Con la división del Estado en varios niveles de gobierno, se ofrece una oportunidad a cada ciudadano de ejercer sus derechos democráticos. En las administraciones locales autónomas el ciudadano tiene mayor capacidad de influir en las decisiones a través de los grupos de presión o de un contacto más directo con los representantes electos. Las colectividades locales brindan mayores oportunidades de participación a los ciudadanos. La administración local es un vehículo esencial de expresión de los intereses colectivos compartidos por todos aquellos ciudadanos que viven en una misma comunidad.
3. Prestan servicios de manera eficaz: los poderes locales permiten en un estado democrático la provisión de un cierto número de servicios públicos de manera más eficaz y rentable de la que lo que podría hacerse si todo el aparato administrativo estuviera centralizado. Las administraciones locales permiten además responder mejor a las particularidades demográficas de cada comunidad.

El gran reto de la modernización de la administración local para adaptarse a la evolución de las condiciones funcionales y socioeconómicas es por lo



tanto mantener la proximidad al ciudadano y ofrecer servicios de manera eficaz y eficiente teniendo en cuenta la restricción presupuestaria.

### ***2.1. La participación en la gestión pública local***

Las presiones y oportunidades para la participación de los distintos agentes socioeconómicos en los asuntos y políticas públicas son especialmente importantes a nivel local. No obstante, el desarrollo de la participación en la planificación local y en la política local requiere de un cambio de mentalidad por parte de las autoridades locales. El papel de ejecutores de las autoridades locales ha de cambiar en cierto modo al de moderadores. Las autoridades locales han de aprender a tener en cuenta a los distintos agentes socioeconómicos. Sería conveniente en este sentido formar a los responsables locales en la cultura de la participación. Es importante que todos los agentes socioeconómicos tengan voz en la política local.

A pesar de la existencia de numerosos ejemplos la participación en la política local es aun la excepción en la mayor parte de los países de la OCDE. En lo que respecta a la participación ciudadana, la predisposición de los políticos a buscar el apoyo del público se encuentra fuertemente relacionada con el poder que éste tiene. En aquellos casos en los que los actores sociales tienen mayor posibilidad de influir en la toma de decisiones (por ejemplo, a través de referéndum) los políticos locales tienen una mayor inclinación a buscar su apoyo. Aspectos importantes por lo tanto en el fortalecimiento de la participación son la creación de instrumentos democráticos directos y la institución de nuevas formas de iteración entre los ciudadanos y los representantes políticos.

Las tecnologías de la información y la comunicación (TICS) abren nuevas posibilidades para el acceso de los agentes socioeconómicos a la política local. No obstante, el uso de las TIC para el trabajo en red con los ciudadanos, las empresas, los medios de comunicación o las organizaciones sin ánimo de lucro es aun una práctica poco extendida. En algunos municipios, como por ejemplo la ciudad de Tampere en Finlandia (200.000 habitantes), las autoridades locales aducen dificultades técnicas tales como los problemas de autenticación relacionados con la firma digital, en otros municipio el principal obstáculo para su desarrollo es la escasa predisposición de los responsables políticos a la consulta. Otro asunto relacionado con el uso de las TIC a tener en cuenta es el de la "brecha digital" pues ésta puede afectar particularmente a los colectivos que precisamente son el objetivo prioritario de las iniciativas de gobierno electrónico.

En términos generales los agentes con intereses o con capacidad de influencia en el gobierno local pueden clasificarse en seis grupos:



- Ciudadanos (como individuos)
- Tercer sector (voluntariado, sindicatos, partidos políticos, organizaciones locales...)
- Empresas
- Medios de comunicación
- Otros niveles de gobierno (incluidos los internacionales)
- Autoridades locales

Cada uno de estos agentes tiene en la teoría y en la práctica capacidad para influir en las decisiones tomadas por el resto. Los problemas locales actuales no pueden en muchos casos ser solucionados por un solo actor, unidad organizativa u organización. Estos frecuentemente trascienden de manera clara los límites de las organizaciones formales e incluso los límites sectoriales por lo que en numerosas ocasiones es necesaria una respuesta coordinada e integrada. Un buen gobierno local debe por lo tanto ofrecer la posibilidad a los distintos agentes socioeconómicos de ejercer algún tipo de influencia sobre sus decisiones.

El papel e importancia de los distintos agentes socioeconómicos en la gestión pública local puede variar ampliamente en función del contexto. Por ejemplo, el papel de la sociedad civil en las áreas rurales remotas es normalmente más importante pues los servicios provistos por los niveles de gobierno superiores tienen mayor dificultad para alcanzar estas zonas. En consecuencia, parte del desafío del gobierno local es identificar los actores clave en los distintos contextos, actores capaces de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos locales y mejorar el bienestar del resto de actores. Determinar que actores (individuos u organizaciones) tienen una mayor probabilidad de desempeñar ese papel depende de una parte de identificar a aquellos que tengan una alta capacidad en un determinado ámbito y de otra de identificar a aquellos que ofrezcan un mayor nivel de confianza al resto de actores.

## ***2.2. Eficacia en la gestión pública local***

Por eficacia en la gestión pública local entendemos la capacidad de las autoridades locales para ofrecer distintos servicios a los ciudadanos. El análisis de la eficacia de la gestión pública local suele relacionarse con el estudio del tamaño óptimo y estructura óptima de la administración local. Cuando se analiza el tamaño óptimo y estructura óptima de los gobiernos locales la cuestión clave es encontrar el mecanismo de gobierno apropiado en cada contexto.



***¿Existe un tamaño óptimo para la prestación de servicios públicos a nivel local? y ¿qué estructuras de gobierno son las más adecuadas para la gestión local?***

La modernización de la estructura de gobierno local en las áreas metropolitanas suele estar asociada a la necesidad de responder a los problemas que causan las relaciones de interdependencia entre las distintas áreas administrativas de la conglomeración. La modernización de la estructura administrativa del mundo rural se orienta a la consecución de economías de escala y a la dotación de modos de organización que permitan igualar las condiciones de los ciudadanos de los medios urbanos y rurales.

En este sentido, cuando se plantea la modernización de las estructuras de gobierno local se habla frecuentemente del aumento de tamaño de la jurisdicción administrativa. Los Estados Occidentales tienen, en general, tendencia a evolucionar hacia sistemas con administraciones locales más grandes. Es difícil, sin embargo, evaluar la eficacia de los servicios públicos locales pues la medición de los resultados de determinados servicios es ciertamente compleja. Si para algunos servicios el tamaño de la población parece ser un indicador apropiado del coste-eficacia de un servicio (partiendo del principio de que existe un nivel "normal de prestación") para otros servicios parece más apropiado utilizar otras variables (densidad de población, estructura demográfica, orografía...).

Las modalidades de organización y las técnicas de producción utilizadas para la prestación de servicios juegan también un papel importante en la determinación de la eficacia de la autoridad local correspondiente. Estos factores evolucionan con el tiempo por lo que la búsqueda de un tamaño óptimo para la autoridad local no puede aportar resultados duraderos o dicho de otro modo, el tamaño óptimo varía en el tiempo en función de las tecnologías de provisión de los distintos servicios y en función de las necesidades.

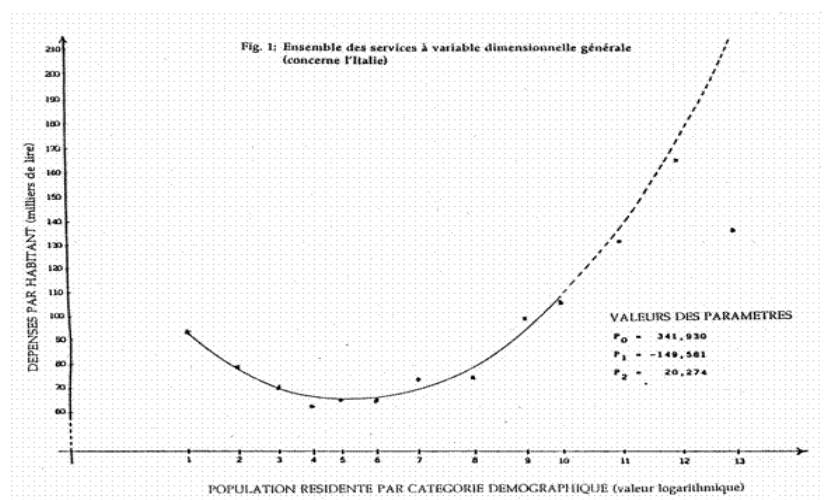
Puede decirse, eso sí, que nada hace indicar que la eficacia de los servicios sea menor en los municipios de mayor tamaño. Al contrario, es notorio que existe un umbral a partir del cual los colectivos locales independientes no son capaces de proporcionar eficazmente servicios complejos.

Este umbral varía de todos modos de un servicio a otro, siendo muy complicada la determinación de un tamaño mínimo viable debido al problema que plantea la medición y agregación de los datos para establecer el coste menor o el tamaño más eficaz. Al mismo tiempo, invocando de nuevo a las economías de escala para justificar el aumento del tamaño de la unidad administrativa local es necesario tener en cuenta que la curva de costes de producción de los servicios municipales puede tener en muchos casos forma de U. En servicios donde se dé este tipo de curva



esto quiere decir, que incluso si es cierto que los costes medios disminuyen paralelamente con el aumento de la producción durante la fase ascendente de la curva, éstos aumentan también inexorablemente en la fase descendente. Por lo tanto, antes de poder hablar de economías de escala para una administración local determinada es preciso conocer la forma de la curva de costes de los servicios que se piensa ofrecer.

En el gráfico siguiente se refleja, a modo de ejemplo, la curva de costes estimada para los servicios municipales de carácter general en Italia<sup>1</sup>. La curva de costes por habitante de estos servicios (administración general, cuidado de niños, ferias y mercados, manifestaciones culturales, instalaciones deportivas, etc) presenta forma de U. Los costes son decrecientes hasta los 5.000 habitantes y crecientes a partir de este umbral. En este estudio no se han tenido en cuenta, sin embargo, los niveles de calidad de los servicios previstos por lo que los resultados deben interpretarse con cautela. El estudio realizado identificaba además otra serie de servicios para los que no era posible establecer una relación entre coste y tamaño del municipio (recogida de basuras, infraestructuras viarias, redes de canalización etc). El coste de los mismos dependía de otro tipo de variables.



Es muy probable, igualmente, que en materia de escala municipal cada gran servicio presente un nivel óptimo diferente. La escala que puede constituir una ventaja decisiva para la construcción eficaz de alojamientos puede sin embargo presentar deseconomías para la construcción de centros médicos o sociales.

Las autoridades locales prestan servicios muy diversos por lo que es difícil determinar la escala óptima única para una colectividad local determinada.

<sup>1</sup> Estudio sobre la calidad de los servicios y la puesta en marcha de parámetros objetivos para la transferencia de recursos a las colectividades locales provinciales, Ministerio del Interior, Italia (1986).



Para alcanzar a pesar de todo un tamaño óptimo sería necesario conciliar en cierto modo las necesidades presentadas por diversos servicios. La cuestión que surge en este punto es la siguiente ¿qué servicios deben tenerse en cuenta a la hora de analizar la estructura local idónea?

El tamaño de la población es uno más de los factores que intervienen en la prestación eficaz de servicios. Los otros factores son sobre todo el montante insuficiente de recursos financieros de los que disponen los municipios para asumir sus funciones (y que conducen a adoptar soluciones no óptimas pero menos costosas) y el nivel elevado de gastos corrientes que supone una limitación para las inversiones (con las consecuencias que esto acarrea para el nivel de productividad).

**EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE MUNICIPIOS EN LOS PRINCIPALES PAÍSES EUROPEOS ENTRE 1950 Y 1992**

PAÍS	1950	1992	Evolución (%)
Alemania (1)	24.272	8.077	- 67 %
Austria	3.999	2.301	- 42 %
Bélgica	2.669	(1991) 589	-78 %
Dinamarca	1.387	275	- 80 %
Finlandia	547	460	- 16 %
España	9.214	8.082	- 12 %
Francia	(1945) 38.814	(1990) 36.763	- 5 %
Grecia	5.959	5.922	- 0,6 %
Holanda	1.015	647	- 36 %
Italia	7.781	8.100	+ 4 %
Luxemburgo	127	118	- 7 %
Portugal	303	305	+ 0,7 %
Suecia	2.281	286	- 87 %
Reino Unido	2.028	484	-76 %

(1) Alemania del Oeste

(2) Fuente: *Taille des communes, efficacité et participation des citoyens – Documento analítico sobre la situación en los Estados Miembros preparado por el Secretariado General, Dirección del Medioambiente y de los Poderes Locales, Consejo de Europa (CDLR/Bud (94) 2)*

En los últimos 50 años, como puede observarse en la Tabla anterior, la tendencia general en Europa ha sido hacia la concentración municipal, hacia la constitución de municipios más grandes en términos de población.



La reorganización no es la única respuesta posible a los problemas de escala en las comunidades locales y de dispersión en las comunidades metropolitanas. Para alcanzar una escala suficiente desde el punto de vista de la población atendida y de territorio cubierto bastaría igualmente con que las comunidades locales limítrofes trabajaran en común. Los acuerdos de esta naturaleza son frecuentes en numerosos países de Europa. Una manera de aproximar la estructura de la administración local al tamaño óptimo es, en este sentido, el establecimiento de distintos niveles administrativos. Los municipios de cualquier tamaño podrían mantener la gestión de aquellos servicios que son capaces de ofrecer eficazmente y formar entidades supramunicipales para la prestación de servicios para los cuales la unidad administrativa óptima resulte ser mayor.

En numerosos países, sin embargo, la cooperación intermunicipal es objeto de crítica pues se acusa a los organismos municipales conjuntos de carecer de transparencia y de escapar a todo control democrático. De hecho, las decisiones financieras y las incidencias de las mismas en las autoridades y en los ciudadanos tienen a diluirse de modo creciente con la multiplicación de los organismos conjuntos.

Los conceptos de eficacia y democracia pueden entrar en conflicto cuando se trata de discutir el tamaño óptimo de la administración local. Como se ha comentado anteriormente la eficacia no es un imperativo sino una opción. En determinadas ocasiones los ciudadanos deben poder tener la opción de elegir entre organismos administrativos más vastos y más eficaces y administraciones locales de menor talla y menos eficaces pero más próximas a los ciudadanos. Por su puesto, los sobrecostes generados en la prestación de ciertos servicios por administraciones más pequeñas y menos eficaces deben ser asumidos por alguien. Los sobrecostes producidos por administraciones locales ineficientes conciernen en este sentido, no solo a los ciudadanos de los municipios más pequeños sino a administraciones de nivel superior que son las que con toda probabilidad transferirán las ayudas financieras necesarias para asegurar la provisión de determinados servicios. La modernización de la administración local es en este sentido una cuestión de interés supramunicipal, la búsqueda de la eficacia no es así incumbencia única de los administrados.

Una de las características esenciales de todos los sistemas de poder local de Occidente es la divergencia existente entre el aumento de las responsabilidades en el plano local y el crecimiento de la base imponible local. Las colectividades locales asumen una carga funcional dinámica mientras que disponen de un sistema impositivo no dinámico. Por este motivo se argumenta frecuentemente que el aumento de tamaño de la administración local puede resolver parte del problema pues las unidades más grandes tienen mayores oportunidades de ser financieramente rentables a pesar de soportar una base impositiva inelástica. Un sistema de colectividades locales de mayor tamaño puede igualmente, contribuir a simplificar lo que, en función de la disminución relativa de recursos, podría llegar a convertirse en un sistema de subvenciones muy complejo.



El tamaño de los municipios en Europa varía enormemente tanto entre países como en el interior de los mismos. Según el estudio realizado por el Consejo de Europa *El tamaño de los municipios, la eficacia y la participación de los ciudadanos*<sup>2</sup> no existen pruebas indiscutibles de que las diferencias existentes tengan un impacto significativo en la eficacia de los servicios públicos locales o sobre el nivel de participación de los ciudadanos en la vida pública local. En las conclusiones de dicho documento se sugiere que las iniciativas en los ámbitos legislativos, institucionales y de gestión, en respuesta a problemas concretos, constituyen alternativas válidas a la modificación de los límites territoriales de los municipios.

Cabe destacar la importancia vital de un personal bien formado en la eficacia de los colectivos locales. Este aspecto es si cabe de más valor para la eficacia municipal en la prestación de servicios que el aumento de la estructura misma.

#### ***Introducción de las reglas de mercado en la gestión pública: "La Nueva gestión pública"***

La introducción de las reglas de mercado en la gestión pública tiene como objeto garantizar la eficacia de las políticas públicas y permitir un uso eficiente de los recursos. A lo largo de las últimas dos décadas en países como Gran Bretaña, Canadá, Australia o Nueva Zelanda han sido numerosos los intentos de modernizar la administración pública a través de la introducción en la misma de conceptos como la eficiencia, la competencia o evaluación por resultados. New Public Management (NPM) o "Nueva Gestión Pública" es el término acuñado para denominar esta nueva cultura de gestión en el sector público.

La NPM es una cultura de gestión pública que enfatiza la centralidad del ciudadano o cliente así como la fiscalización de los resultados. La NPM según Christopher Hood, uno de los principales fundadores de este movimiento, puede resumirse en siete puntos:

- Control de cada unidad administrativa por un gestor con una capacidad de maniobra importante para la gestión de las políticas de su competencia (la evaluación por resultados sintetiza esta filosofía: no podrá ser alcanzado aquello que no pueda ser medido).
- Definición de objetivos y de estándares explícitos para la puesta en

---

2 "El tamaño de los municipios, la eficacia y la participación de los ciudadanos". Municipios y Regiones de Europa nº 56. Consejo de Europa (1995). Informe preparado en el marco del Comité Director de Autoridades Locales y Regionales.



marcha de indicadores de éxito, si es posible cuantitativos (separación entre la planificación estratégica y la ejecución operativa, separación entre el financiador y el proveedor).

- Puesta en el centro de toda actividad administrativa del producto en detrimento del proceso de producción ya que las prestaciones de la administración han de valorarse a partir de los resultados y no de los procedimientos (gestión por resultados).
- Abandono de las estructuras monolíticas del Estado, creación de agencias independientes provistas de presupuesto, objetivos claramente definidos y de una gestión propia (descentralización administrativa, estructura de holding).
- Establecimiento de mandatos claros para las distintas agencias en forma de contratos de prestación que deben ser desarrollados canalizando la mayor cantidad de recursos al mercado competitivo (externalización, benchmarking).
- Sustitución del estilo militar de la burocracia por una gestión equivalente a la del sector privado (incentivos, gestión de recursos humanos, abandono del status de funcionario).
- Reducción de los costes de producción (introducción de la contabilidad de costes, abandono de los principios presupuestarios anuales).

A esta concepción inicial puede añadirse, en base a las experiencias desarrolladas en los países mencionados anteriormente los puntos siguientes:

- Orientación de la administración pública hacia las necesidades de los clientes (introducción de sondeos).
- Garantía de la libertad de elección para los ciudadanos en materia de formación, ayuda social, sanidad etc. (reparto de cheques a los ciudadanos para la compra de estos productos).

Los abanderados de la NPM resaltan los beneficios producidos por la introducción de nuevos modos de gestión en la administración local: la mejora de los resultados, el aumento de la productividad y el incremento en la satisfacción de los ciudadanos. Los críticos de esta nueva cultura de gestión pública destacan los costes sociales de estas reformas (despidos), la erosión de las capacidades de los gobiernos, el impacto en el control democrático y la dificultad para evaluar las mejoras producidas.





# 10.<sup>3.</sup>

## Experiencias innovadoras en la gestión y organización pública local

### 3.1. Nueva Zelanda: modernización de la gestión pública

Las iniciativas para la modernización de la gestión pública desarrolladas en Nueva Zelanda han generado mucho interés en instituciones internacionales como la OCDE y el Banco Mundial pero también entre académicos y políticos de todo el mundo. La curiosidad generada se debe sobre todo a la coherencia teórica y la consistencia interna de las reformas introducidas en el país. Las reformas llevadas a cabo en Nueva Zelanda fueron fruto de detallados análisis de las debilidades existentes en el aparato administrativo y de un esfuerzo sistemático por ofrecer un enfoque integral e innovador basado en la teoría de la elección pública.

Los principios básicos y el diseño de las características principales de la nueva estructura de la gestión pública fueron formulados y articulados principalmente desde el sector público. El departamento del Tesoro de Nueva Zelanda fue el máximo responsable de la reforma. La publicación "Government Management" publicada por el departamento del Tesoro provee la estructura básica conceptual de las distintas reformas llevadas a cabo en los niveles central y local de la administración en los ámbitos de la gestión de los recursos humanos, la gestión financiera, la gestión por resultados y el diseño organizativo. Desde mediados de los años ochenta todos los aspectos del sector público han sido reformados o radicalmente transformados. Los cambios más importantes son:

- La adopción por parte de la administración de una estructura corporativa.
- La comercialización de los servicios públicos.
- La privatización de los servicios públicos.
- La separación de los órganos de diseño de las políticas de los órganos de implementación de las mismas.



- La separación de la función compradora de la administración de la función de provisión de servicios.
- La devolución de la gestión de los recursos humanos a los jefes ejecutivos de los departamentos y agencias.
- El desarrollo de nuevos sistemas de gestión estratégica.
- La integración de la gestión estratégica con el proceso presupuestario y los sistemas de gestión por resultados.
- La imposición de mecanismos más rigurosos de evaluación, control y fiscalización.
- El establecimiento de relaciones contractuales temporales basadas en los resultados con los jefes ejecutivos de todos los departamentos de la administración.

No obstante, el aspecto más inusual de las reformas llevadas a cabo en Nueva Zelanda sea quizás el establecimiento de relaciones contractuales en todos los niveles de gobierno (entre los ministros y los departamentos, entre los departamentos y los órganos públicos no departamentales, y entre los propios departamentos). Todos los años los ministros y los responsables de los distintos departamentos negocian un "contrato de compra" en el cual se especifica la producción de cada departamento, la calidad de los servicios y los recursos de los que podrán disponer.

La valoración de las reformas implementadas en Nueva Zelanda requiere, sin embargo, cautela. Por un lado se han producido mejoras importantes en la productividad, en la eficiencia, en la calidad de los servicios, en la transparencia y en los sistemas de auditoría. Del mismo modo, es difícil encontrar gestores de la administración que deseen retornar al sistema anterior caracterizado por la centralización, la rigidez y la política determinada por los ingresos disponibles.

Por otro lado, no obstante, se carece de información suficiente sobre los costes y beneficios de muchos de los cambios realizados. Existe evidencia de las ganancias en productividad y rentabilidad resultado de los programas de corporatización y privatización. La evidencia en otros campos es, sin embargo, menos clara. Uno de los problemas ha sido la falta de evaluaciones rigurosas y sistemáticas. Al mismo tiempo, es evidente que las reformas no han resuelto todos los problemas de la gestión pública.



### **3.2. Canadá: la cooperación como base de la política local**

La Growth Strategies Act (Ley de Estrategias de Crecimiento) de British Columbia (Canadá) establece un marco innovador para la planificación regional que promueve objetivos de sostenibilidad. El sistema es interactivo, no jerárquico -considera a los gobiernos municipal y regional como entidades de la misma categoría, cuyos planes deben ser compatibles-. El sistema estimula la construcción del consenso, pero también proporciona mecanismos de resolución de conflictos para asegurar conclusiones operativas. La Ley también mejora los vínculos entre el planeamiento de los gobiernos locales y regionales y crea un proceso para llegar a acuerdos formales cuando se necesita una actuación intergubernamental para ejecutar los planes. El modelo de planificación interactiva que aparece en la Ley es significativamente distinto a los sistemas de planificación tradicional.

La planificación interactiva parte de la premisa de que los planes regionales deberían reflejar un consenso adoptado entre iguales, en estos casos los gobiernos locales que componen la región. Este método confiere a los gobiernos locales la responsabilidad de asegurar que sus respectivos planes locales y regionales son consistentes y compatibles. Ellos son responsables de identificar los temas comunes, de trabajar juntos para resolver estos temas y por último de "aprobar" (firmar) los planes de cada uno de los otros. Esta firma también tiene lugar con los gobiernos de las regiones adyacentes, para asegurar su coherencia a mayor escala, en situaciones tales como que varios gobiernos regionales compartan una misma cuenca o una región biológica. Varios aspectos del modelo de planificación interactiva se han diseñado para promover el consenso. Pero también reconoce que el acuerdo no siempre será posible y proporciona un proceso de resolución de conflictos para que los asuntos se resuelvan de la manera más rápida e imparcial posible.

La ley ofrece una propuesta para todos los planes locales y regionales... "promover asentamientos que sean saludables social, económica y ambientalmente y que hagan un uso eficaz de las instalaciones y servicios municipales, el suelo y otros recursos". También propone que toda la planificación local y regional se dirija a cumplir 14 objetivos concretos. Estos objetivos se relacionan con la expansión urbana, los transportes, la vivienda, las zonas ambientalmente sensibles, la contaminación, la energía, etc. Tomados en su conjunto, son los principios que ordenan la planificación hacia el desarrollo de más comunidades sostenibles.

La ley proporciona tres instrumentos fundamentales. Cada uno de ellos se explica en un documento distinto, pero están estrechamente conectados.

Una Regional Growth Strategy (RGS) (Estrategia de Crecimiento Regional): una visión regional que compromete al gobierno regional y a los municipios que se integran de la región, con una trayectoria de intervención para



cumplir los objetivos sociales, económicos y ambientales comunes. El gobierno regional pone en marcha la RGS, que se remite a todos los municipios regionales y a los gobiernos de las regiones adyacentes para su aprobación.

Una Regional Context Statement (RCS) (Declaración de Marco Regional) que constituye una parte del plan local de un municipio, y pone en relación la Estrategia de Crecimiento Regional y el plan municipal. La RCS está elaborada por el municipio y se remite al gobierno regional para su aprobación.

Un Implementation Agreement (IA) (Acuerdo de ejecución) entre un gobierno regional y otros niveles de gobierno u otras organizaciones, definiendo poco a poco los detalles de cómo algunos aspectos de una RGS se deben llevar a cabo. Por ejemplo, un acuerdo se puede referir a la ubicación planeada para un futuro crecimiento de población o la construcción y consolidación de servicios de transporte nuevos o mejorados, del saneamiento y de los hospitales necesarios para servir a la nueva población adicional.

La RGS prefija como una región debe crecer, cambiar y desarrollarse durante un periodo de, al menos, 20 años. Debe contener:

- Un informe sobre el futuro de la región, incluyendo sus objetivos sociales, económicos y ambientales;
- Proyecciones de población y creación de empleo; y
- Actuaciones propuestas para cumplir las necesidades de los futuros residentes en relación a: la vivienda, el transporte, los parques y áreas naturales, el desarrollo económico y los servicios proporcionados por el gobierno regional (que pueden variar de una región a otra, pero que normalmente incluye el suministro de agua, la eliminación de aguas residuales, de los residuos sólidos, etc.).

El gobierno regional, en deliberación con sus municipios, puede añadir cuestiones adicionales que se deben dirigir a toda la región.

Después del desarrollo de la RGS, el gobierno regional debe preparar un Plan de consulta que debe permitir la participación temprana y continuada del público y de todas las organizaciones afectadas y los grupos interesados.

El gobierno regional debe establecer también un comité asesor intergubernamental, que incluya personal experimentado de los ayuntamientos, de los gobiernos regionales adyacentes y los organismos fundamentales del gobierno de la provincia, para aconsejar en el desarrollo de la RGS. Este comité también dará consejo en la necesidad de acuerdos de ejecución, IA, y puede ayudar a redactar provisionalmente aquellos acuerdos relacionados con el desarrollo de la RGS.



Para ayudar a que las cosas funcionen tan suavemente como sea posible, el Ministerio Provincial de Asuntos Municipales designa un intermediario al principio del proceso. El intermediario supervisa el desarrollo de los RGS y las negociaciones entre el gobierno regional, los municipios, los organismos provinciales y otros. Donde se le requiere, ofrece su asistencia directamente o facilita el acceso a una serie de procesos no revocables para resolver los conflictos. Como incentivo para explorar todas las vías para alcanzar acuerdos, la administración provincial paga los gastos de estos procesos.

Cuando la RGS ha sido completada, se remite a los ayuntamientos de la región y a los gobiernos de las regiones adyacentes para que lo firmen. Los receptores tienen 120 días para aprobarla o para indicar sus objeciones. El intermediario tiene también autoridad para ampliar el plazo.

Cualquier objeción pendiente se resuelve mediante los procesos de negociación habituales. El Ministerio de Asuntos Municipales, después de consultar a las partes en disputa, los dirige hacia un proceso no revocable o hacia un proceso revocable. En estos últimos, la nueva ley AEC proporciona tres formas de arbitraje: "panel de sabios" (ex políticos locales), la propuesta de arbitraje final, o el arbitraje completo. Las partes en conflicto eligen el método que desean emplear, y donde ellos no se pueden poner de acuerdo, el Ministerio decide. Incluso después del arbitraje, las partes tienen otros 60 días para negociar y llegar a un acuerdo antes de que se ejecute la decisión del arbitraje.

Una vez que se ha alcanzado el acuerdo y se han resuelto todos los conflictos pendientes, el gobierno regional adopta la RGS.

El gobierno regional debe establecer un programa para supervisar la ejecución y los progresos que se vayan realizando hacia los objetivos y las actuaciones contenidas en la RGS y debe publicar un informe de progreso. Se requiere también la publicación de ese informe cada 5 años, incluyendo el gasto público realizado.

Una vez que se adopta una RGS, los municipios tienen 2 años para poner al día sus planes locales. Deben añadir una declaración de marco regional, RCS, prefijando cómo hacer compatibles a lo largo del tiempo la RGS y el plan local. La RCS se remite al gobierno local para su firma. La mayoría de los asuntos comunes entre el ayuntamiento y la región se deberían haber resuelto durante el desarrollo de la RGS. Sin embargo, si el gobierno regional no ha aceptado las RCS municipales, entran en juego los mismos procesos de resolución de conflictos aplicados a las RGS.

Los IA son los instrumentos más importantes utilizados por los gobiernos regionales para llevar a cabo sus RGS. El punto central de estos acuerdos estará en el compromiso por parte de la administración provincial de realización de la infraestructura necesaria para ejecutar las RGS.



La experiencia en British Columbia con la planificación tradicional y con la planificación basada puramente en el consenso ha conducido a la idea de que lo que se requiere es un sistema de planificación que promueva el consenso y la colaboración, pero que también asegure resultados. Los principales impactos son que el nuevo mecanismo:

- Introduce los objetivos de sostenibilidad como base de toda la planificación municipal;
- Permite que se hagan progresos en la solución de problemas urbanos fundamentales que sobrepasan las fronteras locales;
- Asegura la compatibilidad y la coherencia entre los planes de los distintos gobiernos locales y del regional;
- Requiere un proceso completo de consulta;
- Fomenta la obtención del consenso y la colaboración;
- Asegura la obtención de resultados en todos los asuntos críticos de interés regional;
- Mejora la vinculación entre planificación y actuación de los gobiernos locales y regional;
- Introduce acuerdos formales para integrar las acciones y los planes de varias jurisdicciones y organizaciones;
- Incrementa el horizonte de la planificación de 5 a 20 años.



### **3.3. Finlandia: indicadores de eficacia de la administración local**

VERTTI es una base de datos informatizada que proporciona información acerca de los factores que influyen en la provisión de los servicios que proporcionan los ayuntamientos. Actualmente esta red abarca 91 ayuntamientos de Finlandia, que han definido por sí mismos los criterios más importantes que se emplean para valorar las actuaciones municipales. VERTTI proporciona a los ayuntamientos una forma de comparar los resultados que obtienen con los de otros ayuntamientos, y, en un futuro, permitirá establecer unos valores de referencia.

Esta red ya ha conseguido que muchos ayuntamientos ahorren cantidades importantes. De esta forma, el coste de iniciar el programa VERTTI se amortiza con el dinero que permite ahorrar. En un principio, VERTTI sólo cubría los servicios técnicos, pero en la actualidad se está ampliando para abarcar también los servicios sociales.

Para conseguir una adecuada gestión, incluso en el sector público, es imprescindible realizar un control sistemático de los resultados obtenidos, y uno de los medios más eficaces para ello es la comparación entre las distintas instituciones. Sin embargo, las bases de datos que obtienen los mismos de forma aleatoria o no sistemática, y la insuficiente definición de los parámetros e indicadores que se utilizan como referencia han representado un serio impedimento para la realización de estudios comparativos. La base de datos VERTTI se ha desarrollado para dar solución a estos problemas en Finlandia.

El objetivo de VERTTI es proporcionar datos comparativos permanentemente actualizados acerca de la eficacia en la provisión de los servicios municipales. VERTTI consiste en:

- Un método que facilita el control del cumplimiento y los presupuestos de la prestación de los servicios municipales y que proporciona un marco legal para mejorar esta prestación gracias a la fijación de valores de referencia.
- Un instrumento de gestión para mejorar el control de los costes y la eficacia institucional, además de velar por su calidad y su cumplimiento.

VERTTI toma como base definiciones homogéneas de los "productos" (es decir, los servicios) y de los parámetros y fórmulas empleados para calcular los indicadores de su cumplimiento. Los ayuntamientos han establecido de mutuo acuerdo todos estos factores (las definiciones, los parámetros, las fórmulas y los indicadores), que se emplean para calcular los indicadores del cumplimiento de los servicios en cada ayuntamiento, obteniendo datos de referencia comparables entre sí para, por ejemplo, fijar los valores de referencia.



Técnicamente, VERTTI es una base de datos informatizada diseñada para ser utilizada con el programa Access en un ordenador 486. Anualmente se envía una versión actualizada a todas las asociaciones que pertenecen al programa VERTTI.

El desarrollo de la base de datos VERTTI puede dividirse en las tres fases siguientes:

1ª Fase (1991-1993).

Se desarrolla un sistema para valorar la eficacia municipal y se establece la base de datos VERTTI. Esta base de datos proporcionaba información sobre diversos aspectos de la producción de servicios, clasificados por tipo de servicios y por ayuntamientos. En esta fase participaron unos 26 ayuntamientos.

2ª Fase (1994-1995).

El sistema se perfecciona para poder controlar la prestación de los servicios en ayuntamientos de tamaño pequeño y medio. Participaron 91 ayuntamientos.

3ª Fase (1995-1996).

El sistema se amplía para poder dar cobertura a los nuevos servicios municipales. Se desarrollan las primeras versiones que incluyen los sectores sanitario y social (atención primaria y atención a la tercera edad).

En 1996 se decidió también iniciar el desarrollo de una base de datos similar que contemplara el sistema educativo.



### **3.4. Noruega: la participación ciudadana en la planificación local**

A raíz de una iniciativa del Ministerio de Medio Ambiente de Noruega se llevó a cabo el proyecto "La perspectiva femenina en la planificación pública, la planificación municipal según la mujer", cuyos objetivos consistían en: (1) adquirir conocimientos sobre la forma de integrar los valores de la mujer en la planificación municipal, (2) enfocar la planificación municipal con una mayor perspectiva femenina, incluidos ámbitos como el medio ambiente residencial, la política económica y de empleo o la política social y sanitaria, y por último (3) difundir esos conocimientos.

La planificación pública ha sido un campo que tradicionalmente ha estado dominado por hombres, de manera que, a medida que las autoridades municipales han ido centralizando las tareas sociales, se ha hecho evidente la necesidad de incorporar a la mujer a estas tareas.

Se preguntó a seis municipios si estaban interesados en participar en el proyecto y todos aceptaron. Cada uno de ellos estableció un grupo de proyecto, compuesto por miembros que representaban a los vecinos en general, a las mujeres del municipio, a los políticos y a la administración. Los proyectos comenzaron a llevarse a cabo en pequeños y medianos municipios, costeros y de montaña, y en zonas insulares.

Un criterio básico de participación era que las mujeres tenían que tomar parte activa en el proceso de planificación. Los seis municipios tuvieron que llevar a cabo, a través de decisiones políticas, procesos de planificación que aseguraran el respeto de la perspectiva femenina en los planes municipales. En este contexto, una característica crucial del proyecto era que se trabajaba de abajo hacia arriba, pero en contacto directo con la administración municipal.

Se estableció un equipo profesional especial, llamado EGA (Educación, Guía y Asesoramiento), que se puso a disposición de los municipios. Este equipo estaba formado por investigadores conocedores de los procesos propios de la planificación pública y de los retos a los que se tiene que enfrentar cualquiera que intente movilizar al ciudadano medio e involucrarlo en asuntos de interés público. Este equipo estaba encargado de las siguientes funciones:

1. Formar a los participantes sobre los procesos de planificación y sobre los temas incluidos en estos planes.
2. Asesorar sobre la organización y puesta en marcha de procesos de planificación y experimentación.
3. Evaluar los procesos y sugerir modificaciones sobre los experimentos.
4. Hacer una presentación de los resultados de las experiencias y publicar informes de evaluación.
5. Elaborar un libro de texto.



Los municipios tenían las siguientes responsabilidades:

- Dar prioridad a la asignación de personal y de fondos para el proyecto
- Organizar y llevar a cabo experimentos en sus respectivos municipios, de acuerdo con la planificación general
- Adoptar un programa municipal en el que se tenga en cuenta la perspectiva de la mujer, unido a un plan de acción asociado, y llevar a cabo medidas específicas como consecuencia de dicho programa.
- Hacer las gestiones necesarias para realizar medidas educativas de todo tipo a nivel municipal.
- Elaborar informes sobre las experiencias propias en forma de informes de evaluación en cooperación con el equipo EGA.

Aquellos municipios en los que hubo un buen debate sobre los motivos y en los que éstos se integraron en la planificación obtuvieron mejores resultados.

La temática incorporada en los planes de los distintos municipios incluía una gran variedad de valores, entre los que destacaron los siguientes:

- una perspectiva comprehensiva.
- el comportamiento humanitario.
- la protección del medio ambiente y la ecología.
- los asuntos de la vida cotidiana.
- una mayor consideración de los individuos y grupos con recursos escasos.
- la consideración de ideas nuevas y la creatividad.

Hubo una movilización generalizada en las distintas comunidades locales dentro del municipio.

El Institute for Urban and Regional Planning (Instituto de Planificación Urbana y Regional) del Norwegian Institute of Technology, University of Trondheim (Instituto Tecnológico de Noruega, Universidad de Trondheim), realizó una evaluación especial para ver si existía algún tipo de diferencia entre los planes municipales de los seis municipios que participaban en el proyecto, y el resto. Se comprobó que el contenido de los planes era distinto y se daba más importancia a los valores humanos que a los valores materiales en los municipios participantes.

También se constató que hombres y mujeres tienen sus propias experiencias y aportaciones potenciales y que las mujeres deberían participar de una forma más activa en los procesos de planificación y de toma de decisiones.

Los esfuerzos específicos empleados en mejorar la situación de la mujer y en intentar lograr una igualdad de condiciones, plasmadas en el proyecto



"La perspectiva femenina en la planificación pública", constatan la importancia de la participación de las mujeres en la configuración de la sociedad, tanto a nivel local como a nivel regional, y que sus experiencias también deben quedar reflejadas en todos los planes.

Incluso parece haber surgido un cambio de actitud en varias provincias y municipios. Tal y como diría uno de los coordinadores de las iniciativas por y para la mujer: "antes la mujer se consideraba un problema, ahora se considera un recurso".

Esta evaluación nacional de la participación de la mujer en los procesos de planificación local y regional, llevada a cabo en 1995, muestra que esta experiencia, así como otras tantas iniciativas, han derivado en la aparición de nuevas actividades de planificación según la perspectiva femenina en casi la totalidad de las provincias de Noruega.

Se ha descubierto que esta actividad debe integrarse en el sistema político y administrativo a nivel local, y que deben ser las mujeres las que decidan la manera en que quieren participar, y también que deben tener una influencia importante en el diseño de los proyectos de planificación.

La importancia que tiene el uso de estrategias de desarrollo que comienzan "de abajo hacia arriba", planificadas por mujeres y para las mujeres se une a la importancia de la movilización, la creación de redes entre las mujeres y al aprendizaje a través de la experiencia. Es crucial asimismo que los procesos resulten creativos y estimulantes.





# SEGUNDA PARTE

## Situación actual de las Infraestructuras de carácter local





En la Comunidad Foral de Navarra la gestión y el mantenimiento de las infraestructuras y equipamientos de carácter local se distribuyen entre los entes locales y el Gobierno de Navarra en función de que dichas infraestructuras estén o no incluidas en los Planes Directores de interés general y por lo tanto con una necesidad de coordinación a nivel de toda la Comunidad Foral. El Departamento de Administración Local a través de los Planes Trienales de Inversión es el que coordina principalmente la gestión y el control de las inversiones que el Gobierno Foral destina a actividades relacionadas con el equipamiento e infraestructuras del Sector Local, si bien también existen importantes subvenciones procedentes de otros departamentos destinadas a financiar el desarrollo de sus planes y políticas sectoriales en los municipios, como por ejemplo los departamentos de Educación, Sanidad, Bienestar social, Deporte, Cultura, etc.

Es una responsabilidad del Gobierno el garantizar la prestación de los servicios municipales que están asociados a las infraestructuras de carácter básico, y en este sentido es el Departamento de Administración Local el responsable de potenciar la racionalización y modernización global de la administración para garantizar a los ciudadanos el acceso a unos servicios eficientes y a un costo razonable.

Existen dos tipos de Infraestructuras que trataremos en este informe, las que denominaremos *Grandes infraestructuras* que debido a sus características técnicas y por ser de interés general son gestionados por el Gobierno, y las *Pequeñas infraestructuras* que son de competencia municipal y cuya gestión y mantenimiento la desarrollan los municipios en colaboración con el Gobierno.





# 1.

## Las Grandes Infraestructuras<sup>3</sup>

---

<sup>7</sup> El Informe Temático 4 *Las Infraestructuras en la Comunidad Foral de Navarra* se dedica específicamente a tratar este capítulo por lo que aquí se recogen únicamente los aspectos que conciernen al gobierno local respecto de las Grandes Infraestructuras.





Corresponden a este capítulo aquellas infraestructuras básicas, que como se ha comentado en el punto anterior por sus características técnicas y por ser de interés general reciben un tratamiento supramunicipal y por tanto las actividades desarrolladas en cada uno de estos ámbitos son coordinadas por la Administración del Gobierno de Navarra a través de organismos gestores creados con este fin. Existen para cada una de estas infraestructuras un Plan Director específico que ha sido desarrollado por los departamentos competentes del Gobierno de Navarra donde se definen las políticas, directrices y proyectos de inversión a desarrollar. Las inversiones se canalizan a través de los Planes Trienales de Inversiones Locales.

Las grandes infraestructuras locales son tres:

Saneamiento de los ríos

Abastecimiento de agua en alta

Residuos urbanos e industriales





# 1.1.

## Saneamiento de ríos

La política de medio ambiente cobra una importancia cada vez mayor dentro de las políticas comunitarias, con la orientación de promover el desarrollo regional sostenible. La Comunidad Europea mediante la Directiva Comunitaria 91/271 regula las actuaciones para la recuperación y protección de la calidad del agua en los ríos. En Navarra esta regulación se recoge en la Ley Foral 10/1988, que se desarrolla y actualiza en los Decretos Forales 82/1990 y 191/2000.

La Comunidad Foral de Navarra desarrolla la política de protección y restauración de los ríos navarros a través del despliegue del *Plan Director de Saneamiento de Ríos* que fue aprobado en 1989 y posteriormente actualizado en 1995. Las actuaciones previstas de acuerdo al Plan serán implementadas para año 2004, y por lo tanto, en esta fecha dispondrán de depuradoras todas las poblaciones navarras mayores de 500 habitantes, superando las exigencias de la Directiva Europea que para el año 2005 reclama la dotación de estas instalaciones a las poblaciones de más de 2.000 habitantes.

NILSA es la empresa pública que coordina las actuaciones contempladas en el Plan Director en relación con la construcción y explotación de instalaciones de depuración. Son responsabilidad de NILSA las funciones de asesorar y apoyar técnicamente a todas las entidades locales en relación con las instalaciones de depuración. También gestiona las asignaciones de los presupuestos para saneamiento de aguas y recauda y administra los ingresos del canon de saneamiento.

Los gastos de explotación de las instalaciones y las nuevas inversiones quedan garantizadas mediante este canon de saneamiento, recaudado de acuerdo con la Ley Foral 10/1988.

El canon aplicado en el año 2000 fue de 0.16 €/m<sup>3</sup> para uso doméstico y de



0.20 €/m<sup>3</sup> para usos no domésticos e industriales, mientras que los costes de explotación medios fueron de 0.09 €/m<sup>3</sup>.

La zonificación actual de Navarra planteada desde el Plan Director de Saneamiento de Ríos considera las 6 zonas reflejadas en el mapa de la página siguiente, que no coinciden por tanto con las 7 zonas de la zonificación Navarra 2000, considerada inicialmente como base de trabajo en la Estrategia Territorial de Navarra.

La situación actual y las previsiones de depuración de las aguas residuales con tratamiento biológico en Navarra se contempla en la tabla siguiente, donde podemos contemplar que en el año 2005 se prevé que las cuencas fluviales de Navarra aporten a otras Comunidades Autónomas aguas de una gran calidad medioambiental.

*Evolución del tratamiento de aguas residuales urbanas e industriales.*

<b>Aguas Tratadas biológicamente</b>	Sin datos	78 %	100 %
<b>Nº de Depuradoras</b>	3	50	81
<b>Fangos producidos (Tm/año)</b>	Sin datos	40.000	78.300
<b>Población con depuración de sus</b>	30.400 (6%)	361.250 (70%)	100%

Fuente: NILSA

El Plan Director de Saneamiento de los Ríos contempla la construcción de infraestructuras y equipamientos de transporte y tratamiento de aguas residuales a lo largo de toda la geografía navarra en todos aquellos núcleos con población superior a 500 habitantes. En el mapa que se presenta a continuación se observan las instalaciones existentes y las planificadas dentro del Plan Director.



### Mapa de depuradoras según Plan Director de Saneamiento de Ríos.



Fuente NILSA.

### Tratamiento de fangos de las depuradoras.

Los lodos procedentes de las depuradoras se tratan de acuerdo con la Directiva Europea 91/271 y se destinan en su totalidad a usos agrícolas llevándose control de dotación de fango aplicada y registro catastral de destino. La producción de fangos se incrementará hasta el año 2004, año en que finaliza la instalación de depuradoras de acuerdo al vigente Plan Director. En años posteriores se prevé que la cifra se mantenga estable.

El Gobierno de Navarra ha planteando ya la construcción de dos plantas de tratamiento biológico de residuos en Pamplona y Tudela, que concentrarían el tratamiento de los fangos generados en las instalaciones de depuración de aguas de la Comunidad Foral. En esta iniciativa se ha tenido en consideración el marco de las futuras Directivas Comunitarias relativas al tratamiento de residuos urbanos y el Plan Nacional de lodos, actualmente en tramitación.





# 1.2.

## **Abastecimiento de aguas en alta**

### *Equipamientos e Infraestructuras. Plan Director de Abastecimiento en Alta.*

Gobierno de Navarra elaboró en 1988 un Plan Director de abastecimiento en Alta, que recientemente ha sido revisado y que contempla las actuaciones estratégicas en relación a infraestructuras que se deben desarrollar a corto, medio y largo plazo, en las 16 zonas en las que se ha estructurado Navarra para el abastecimiento de agua en alta. El fin del Plan es asegurar un servicio de calidad en toda la Comunidad Foral. La gestión del Plan Director la realiza el Departamento de Administración Local.

En la actualidad el Departamento de Medio Ambiente , Ordenación de Territorio y Vivienda esta realizando un informe sobre la gestión del agua en Navarra en el que analiza la situación actual y previsiones futuras de consumo y la capacidad máxima de abastecimiento de los manantiales y cauces fluviales considerando las actuaciones previstas en el Plan Director de Abastecimiento de aguas en Alta.

### *La gestión del abastecimiento de agua en alta.*

En Navarra la gestión del abastecimiento de agua y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias, se realiza habitualmente a través de Mancomunidades en las que se asocian diversos municipios para la prestación de dichos servicios. Dentro del abastecimiento de aguas, se contemplan como procesos básicos la captación en el manantial o embalse, el tratamiento de potabilización, el transporte hasta la localidad y la distribución a los hogares e industrias. Actualmente el abastecimiento es único para consumo humano y para usos del agua en procesos industriales. Aunque es mayoritaria la fórmula de la mancomunidad para gestionar este



servicio, todavía podemos encontrar casos donde el manantial e infraestructuras son propiedad del municipio y la gestión la realiza con recursos propios o subcontratando a empresas privadas especializadas en los mismos.

Aun cuando el índice de precipitación de agua de lluvia en Navarra es superior a la media del resto de España, existen zonas donde el potencial máximo de suministro actual está ya muy ajustado a la demanda o incluso con problemas para realizar un suministro de agua de calidad para consumo doméstico, situación que se agudiza en época de estío y que supone la realización de cortes de agua intermitentes o incluso el aprovisionamiento a algunas localidades en camiones cisterna.

La previsión de consumo de agua a futuro es que la demanda se incremente tanto por efecto de un mayor consumo doméstico per capita como por un previsible incremento de la población y de actividades industriales. En la actualidad los casos más destacables donde existen limitaciones a corto y medio plazo son: Mancomunidad de Montejurra (51.000 habitantes) con infraestructuras actuales para el transporte y distribución insuficientes para atender la demanda prevista a corto plazo y la Comarca de Pamplona (281.000 habitantes) con problemas de capacidad de abastecimiento de las fuentes actuales a corto plazo.

Por otra parte, también debemos destacar la situación de otras áreas donde si bien no existen problemas de suministro de aguas en la actualidad, no dispondrán de recursos a medio plazo para afrontar un incremento significativo de la demanda por la capacidad limitada de sus fuentes actuales o por efecto de la contaminación de las mismas. Estos son los casos de la Mancomunidad de Mairaga (17.000 habitantes) y en las Mancomunidades de la margen derecha del río Ebro: la Mancomunidad del Moncayo (19.000 habitantes) y la Mancomunidad de Cintruénigo, Fitero y Cascante (11.000 habitantes).

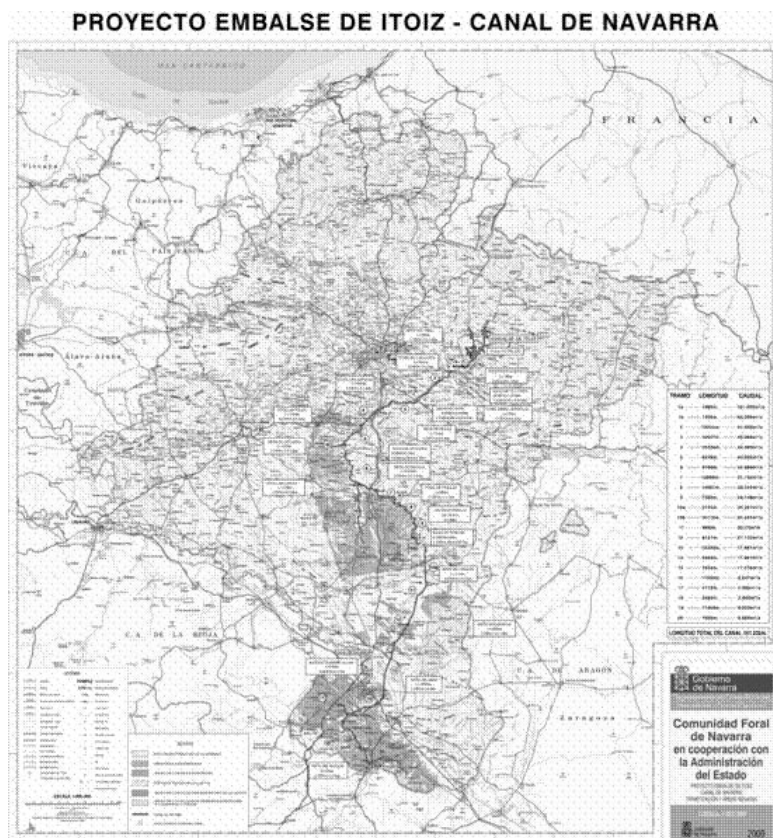
En las Mancomunidades de Montejurra y Comarca de Pamplona están ya previstas las actuaciones que resuelvan definitivamente sus problemáticas a largo plazo, que se llevarán a cabo en un periodo de 5 años, y que supondrán la construcción de nuevas infraestructuras de transporte y distribución en el caso de Tierra Estella y una tercera fuente de suministro desde el Canal de Navarra en el caso de la Comarca de Pamplona.

La construcción del Canal de Navarra, permitirá el transporte y la distribución de las aguas del pantano de Itoiz, cruzando Navarra de norte a sur y supondrá una fuente alternativa de suministro de agua para aproximadamente 350.000 personas y será el complemento a las fuentes y manantiales actuales para garantizar el abastecimiento de agua a largo plazo en la Comunidad Foral tanto para consumo doméstico, industrial y agrícola. Las obras ya están en proceso de ejecución habiéndose adjudicado los tres primeros tramos hasta Tiebas, desde donde se conectará con la red de abastecimiento de agua a la Comarca de



Pamplona.

El plazo previsto para la finalización del Canal en su totalidad se estima en 15 años (año 2.017).



Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda





# 1.3.

## Residuos Urbanos e Industriales

El Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra aprobado el 25 Octubre de 1.999 regula la gestión y tratamiento de los residuos en la Comunidad Foral, dando especial importancia a la visión global de la problemática de residuos, independientemente de su origen urbano, industrial y agropecuario, desde una perspectiva integral de prevención y control de la contaminación.

La normativa española vigente esta contenida en la ley 42/975 sobre residuos sólidos urbanos (RSU) y la ley básica de residuos 10/1998. El Plan contiene, como subprogramas, los planes de gestión de envases y residuos de pilas y baterías conforme a las exigencias de su normativa específica. Estos principios deben permitir alcanzar los objetivos previstos de integrar el desarrollo socio-económico con la protección del medio ambiente y, en particular, una correcta gestión de los residuos.

La producción de residuos en Navarra en el año 1999 fue de 207.000 Tm, lo que supone aproximadamente 1,09 kilogramos por habitante y día, según el informe recogido en el Plan Nacional de Residuos (2000-2006) emitido por el Ministerio de Medio Ambiente. Comparativamente con el resto de Comunidades Autónomas ocupa el puesto nº 6, si consideramos de menos a más, los kilos de residuos generados por habitante. Sólo producen menores cantidades Aragón(0,96), Asturias (1.01), Cantabria (1.01), Extremadura (1.06) y La Rioja (1.07), mientras que la media nacional supera los 1.21 Kg/hab/día.



### 1.3.1 Recogida y Transporte de los residuos urbanos.

La gestión de la recogida y tratamiento de residuos se realiza a través de las mancomunidades de municipios, algunas de ellas constituidas exclusivamente para este servicio. Por comarcas en la tabla siguiente se observa la evolución de los residuos recogidos en las diferentes comarcas de Navarra.

#### *Producción de residuos sólidos urbanos (RSU) por mancomunidades.*

	Año 1.988	Año 1.993	Año 1.996
<b>BORTZIRIAK</b>	2.228	4.000	4.684
<b>BAZTÁN</b>	2.106	2.100	2.927
<b>GOIZUETA ARANO</b>	329	435	132
<b>ALTO ARAXES</b>	225	300	215
<b>LEIZA-LARRAUN</b>	1.451	1.880	1.584
<b>MALERREKA</b>	856	2.000	1.952
<b>ULZAMA</b>	879	1.000	
<b>SAKANA</b>	4.819	6.750	5.518
<b>COMARCA DE PAMPLONA</b>	80.447	100.290	106.732
<b>COMARCA 10</b>	1.055	2.500	3.317
<b>LUZAIDE/VALCARLOS</b>	167	170	146
<b>BIDAUSI</b>	534	733	944
<b>ESCA SALAZAR</b>	1.236	1.550	804
<b>COMARCA DE SANGÜESA</b>	3.052	4.300	3.835
<b>MONTEJURRA</b>	15.085	22.000	18.387
<b>ARGA-VALDIZARBE</b>	3.154	4.700	6.417
<b>COMARCA DE TAFALLA</b>	4.272	5.500	5.367
<b>RIBERA ALTA</b>	9.306	10.400	10.992
<b>RIBERA ARAGÓN</b>	1.960	2.450	2.391
<b>RIBERA</b>	20.997	27.730	26.225
<b>Totales Tm/año</b>	<b>154.158</b>	<b>200.788</b>	<b>202.588</b>
<b>Kg./hab./día</b>	<b>0,82</b>	<b>1,04</b>	<b>1,07</b>
<b>Incremento</b>		<b>26,23%</b>	<b>0,90%</b>

Fuente: Plan de Residuos del Gobierno de Navarra 1999.

La principal conclusión de la tabla anterior es la tendencia a la estabilización en la cantidad de residuos urbanos producidos anualmente en Navarra.



La recogida de los residuos está garantizada para prácticamente la totalidad de la población, quedando tan solo tres ayuntamientos y seis concejos fuera de cobertura

ESTADO DE LA RECOGIDA EN 1996

Comarcas	Habitantes	Municipios	Formas de		Otras recogidas selectivas				
			En masa	Selectiva	Vidrio	Papel	Tropos	Pilas	Voluminosos
ALTO ARAXES	947	2	X		X	X			
ARGA-VALDIZARBE	11.263	18	X		X	X		X	X
BAZTÁN	7.806	1	X						
BIDAUSI	1.835	13		X (1)	X				X
BORTZIRIAK	8.354	5	X		X	X			X
COMARCA 10	5.190	12	X						
C. DE PAMPLONA	263.99	39		X (1)	X	X	X	X	X
C. DE SANGÜESA	9.698	14	X		X	X		X	X
C. DE TAFALLA	15.979	12	X		X	X	X		X
ESCA SALAZAR	3.937	17	X		X				
GOIZUETA ARANO	1.103	2	X		X				
LEIZA-LARRAUN	5.362	4		X (1)	X				
LUZAIDE/VALCARL	467	1	X						
MALERREKA	5.253	13	X		X				
MONTEJURRA	50.605	62		X (2)	X	X	X	X	X
PETILLA DE	52	1	X						
RIBERA	71.998	19	X		X	X		X	
RIBERA ALTA	29.866	10	X		X	X		X	X
RIBERA ARAGÓN	6.626	6	X		X	X		X	X
SAKANA	19.052	15	X		X	X			X
OTROS	1.183	6							
TOTAL MUNICIPIOS		272	148	118	251	202	113	168	188
TOTAL HABITANTES	520.574		197.5	321.8	505.8	488.3	330.5	444.0	410.650
PORCENTAJE POBLACIÓN			37,96	61,82	97,18	93,82	63,50	85,30	78,88

2) Recogida en dos contenedores (inertes - fermentables) haciendo énfasis de calidad en fermentables

Fuente : Plan de Residuos del Gobierno de Navarra 1999 y elaboración propia.

La composición porcentual de los residuos urbanos, según diversos análisis realizados en diferentes zonas, se recoge en la tabla siguiente.

materia orgánica	103.522 Tm.	51,1%
papel cartón	37.479 Tm.	18,5%
Vidrio	17.017 Tm.	8,4%
Plástico	12.966 Tm.	6,4%
Metales	5.065 Tm.	2,5%
Envases de cartón para bebidas	2.026 Tm.	1,0%
Textil	3.647 Tm.	1,8%
Otros	20.868 Tm.	10,3%

Fuente : Plan de Residuos del Gobierno de Navarra 1999.



En todas las zonas, la recogida selectiva se hace mediante contenedores, habiendo sin embargo poca uniformidad de criterios en cuanto a modelos, color, lugares de ubicación, etc. La dotación media por habitante de acuerdo con el Plan Integral de Residuos de Navarra, varía desde 16 litros /habitante en la Ribera Alta hasta 130 litros /habitante en Leiza-Larraun, siendo la media en Navarra de 38 l/hab.

Sin embargo la metodología y los sistemas de recogida utilizados no son iguales en todas las mancomunidades por lo que el potencial de selección en la recogida y el posterior aprovechamiento de los residuos es muy diferente.



### 1.3.2 Recuperación y Reciclaje

Las actividades de reciclaje conciernen a la casi totalidad de la población, pero son especialmente significativas en 5 zonas:

- Comarca de Pamplona por su dimensión, por realizar la recogida separada y el reciclaje de la fracción inerte.
- Montejurra por la recogida selectiva y el compostaje, así como el reciclado de la fracción inerte.
- Ribera Alta y Tafalla, por el nivel de desarrollo alcanzado en la recogida selectiva que realizan, aunque sin separar la materia orgánica y la inorgánica.
- Ribera Baja-Tudela, por sus proyectos, ya en ejecución avanzada de planta de reciclaje aunque no haya desarrollado la separación de fracciones hasta el momento.

Lo mismo puede decirse de los sistemas de tratamiento que por haber sido precisamente pioneros han quedado en algunos aspectos desfasados tanto en diseño como en equipamiento, planteándose ahora la necesidad de realizar algunas modificaciones para adaptarse a la mejor tecnología disponible al menor costo posible.

Existen, dos plantas de tratamiento instaladas en Góngora y Carcar por las Mancomunidades de Comarca de Pamplona y Montejurra.

La de Góngora es una planta de triaje con unidades de lavado y trituración de plásticos, limpieza de metales por fricción y empaquetado de papel, plástico y brik y tiene una capacidad de 10 Toneladas/hora. El índice de recuperación medio en planta es del 54% del total de los materiales recuperables, que suponen el 67% del total de materiales procesados.

La planta de Cárcar es una planta de compostaje-triaje. El índice de recuperación de la planta es del 35% para materia orgánica y 25% para inertes. La calidad del compost obtenido es más bien baja, lo que puede limitar su uso agrícola en el futuro.

Otras zonas donde se recicla de manera directa, es decir sin planta de separación, son Ribera, Ribera Alta, y Tafalla, donde la recuperación de envases está en el 17%, 28% y 52% respectivamente (solo vidrio y papel). En menor medida se reciclan también materiales en otras zonas.

Actualmente la Mancomunidad de la Ribera está instalando una planta de reciclaje que consta de 2 líneas de tratamiento, una de recogida ordinaria y otra de selectiva, esta última con una capacidad nominal de 20 Tm/día.



Considerando las cantidades de las diferentes fracciones que se generan en Navarra, el Plan de Residuos prevé finalmente concentrar en tres zonas el tratamiento de todos los residuos urbanos. Estas zonas contarían con plantas para la selección de envases ligeros y plantas para el tratamiento de la materia orgánica, y considera también el aprovechamiento de las infraestructuras de los centros de reciclaje existentes.

La planificación de las infraestructuras de selección y reciclaje de residuos, pretende racionalizar los costos de selección y tratamiento de las fracciones recogidas concentrándolas en tres puntos lo que les permitirá alcanzar un volumen adecuado para racionalizar los costos de los procesos industriales buscando también un costo razonable de las operaciones de transporte. El objetivo final es mejorar la gestión y la valoración de los residuos mediante la comercialización máxima de los productos derivados y el control de los residuos destinados a ser eliminados en vertederos.



### **1.3.3 Cumplimiento de objetivos derivados de la normativa de envases**

Los objetivos marcados por la ley de envases para el 30 de junio de 2001 suponen que se han de reciclar como mínimo el 25% de los envases y con una valorización de al menos el 50% de estos.

Ya en año 1996 Navarra se situaba cerca de este objetivo, en un nivel de reciclaje del 23% del total de envases. Por productos, la cifra mínima del 25% ya se viene cumpliendo para vidrio (36,7%), papel-cartón (27,6%) y se estaba próximo en los metales (21,9%). Por el contrario, se está lejos de alcanzar ese objetivo para el plástico (2,1%) y el brik (3,7%), si bien en este último caso el objetivo queda cubierto por el de sus componentes.

Los índices de reciclaje alcanzados, a pesar de lo meritorios que son, resultan insuficientes incluso donde se han implantado sistemas de recogida selectiva y recuperación ambiciosos, posiblemente debido más a la elección del modelo de recogida que a la insuficiencias de medios, la actitud de la población o la capacidad de gestión.

Existe un Plan de Residuos diseñado por el que desarrolla los elementos fundamentales en lo correspondiente a la recogida, transporte y tratamiento de residuos urbanos para potenciar el reciclaje y con los siguientes objetivos :

- La recogida selectiva se implantará en los municipios mayores de 1.000 habitantes en el año 2005.
- Reutilizar y reciclar un mínimo del 65% de los materiales existentes en los RSU en el año 2005.
- Reutilizar y reciclar un mínimo del 65% de los materiales existentes en los RSU en el año 2005.
- Construir las infraestructuras necesarias para alcanzar estos objetivos.
- Fomentar la colaboración de particulares e instituciones e introducir pautas de comportamiento más adecuadas.



### 1.3.4 Eliminación final

La eliminación final de los residuos urbanos convencionales se realiza mediante enterramiento en vertederos o por incineración. Existen actualmente 15 vertederos municipales oficialmente reconocidos, 2 de ellos integrados en los Centros de tratamiento de Pamplona y Carcar y 1 en construcción en la Sakana.

#### Resumen de vertederos e incineradoras de gestión pública

Comarcas	Habitantes	Numero Municipio	Fecha de construcción.	Vida útil (años)	Vida útil actual(1)	Problemática
<b>VERTEDEROS</b>						
ALTO ARAXES	947	2	Marzo 1987	15	5	Leve
ARGA-VALDIZARBE	11.263	18	Mayo 1988	15	6	Leve
BORTZIRIAK	8.354	5	Enero 1991	20	14	Grave
COMARCA 10	5.190	12	Agosto 1993	20	16	Leve
COMARCA DE PAMPLONA	271.195	56	Junio 1992	48	43	Irrelevante
COMARCA DE SANGÜESA	9.698	14	Septiembre 1990	20	10	Leve
COMARCA DE TAFALLA	15.979	12	Junio 1987	15	5	Irrelevante
ESCA SALAZAR	3.937	17	Julio 1994	31	20	Grave
GOIZUETA ARANO	1.103	2	Noviembre 1997	29	15	Leve
LUZAIDE/VALCARLOS	467	1	Noviembre 1991	8	2	Leve
MONTEJURRA Estella	50.605	62	Enero 1985	20	4	Grave
CARCAR			Enero 1993	30	26	Irrelevante
PETILLA DE ARAGÓN	52	1	Junio 1990	10	3	Leve
RIBERA	71.998	19	Junio 1988	20	11	Irrelevante
RIBERA ALTA	29.866	10	Octubre 1990	15	10	Irrelevante
RIBERA ARAGÓN	6.626	6	Marzo 1991	15	9	Irrelevante
SAKANA	19.052	15	Año 1998	15	15	
<b>INCINERADORES</b>						
BAZTÁN	7.806	1	Año 1988			
MALERREKA	5.253	13	Año 1987			

Fuente: Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra.  
(1) Estimación para una utilización similar a la actual

El Plan de Residuos que en estos momentos contempla la realización de actuaciones hasta el año 2008, considera como un aspecto prioritario eliminar los vertederos de residuos incontrolados y reducir en número los vertederos existentes.

La nueva Directiva de vertederos exige la elaboración de un plan de acondicionamiento de los vertederos que debe ser aceptado por el Departamento de Medio Ambiente y que deberá ser ejecutado en un plazo de 8 años a partir de la entrada en vigor de la Directiva.

A la vista de las condiciones que reúnen los actuales vertederos se



consideran acondicionables los localizados en: Góngora (Comarca de Pamplona), Romerales (Tafalla), Carcar (Montejurra), Moratiel (Ribera Alta), El Culebrete (Ribera) y Arbizu (Sakana).

Además de acondicionar los arriba mencionados, se considera necesaria la construcción de un nuevo vertedero en el área de Montejurra.

Por otra parte y para un mejor control de los Residuos Inertes, se establecerán una red de 19 puntos de depósito de inertes y de 134 puntos de entrega de escombros, que podrán ser de titularidad pública o privada. En relación a los residuos que por sus características deben ser incinerados, en la actualidad se resuelven estas necesidades a través de instalaciones localizadas en otras Comunidades Autónomas. El Gobierno se está planteando la construcción de plantas de incineración en Navarra, tanto de propiedad pública como de iniciativa privada, aunque en estos momentos todavía no se han tomado las decisiones necesarias.



### **1.3.5 Residuos con tratamientos específicos.**

#### **Residuos Voluminosos**

Los residuos voluminosos son residuos urbanos domiciliarios que, si bien se incluyen dentro de la definición de residuos urbanos o municipales, no pueden ser recogidos con los camiones compactadores habituales, por lo que requieren un servicio específico de recogida. Por otro lado, son residuos que poseen gran potencial de reutilización y reciclado, especialmente si se recogen en origen con cuidado.

Actualmente se está utilizando mayoritariamente el sistema de recogida puerta a puerta. En 7 mancomunidades este servicio se realiza por Traperos de Emaús mientras que en otras 8 mancomunidades son las mismas empresas de recogida de basuras las que realizan el servicio, en otras 3 se hace directamente, y en otra mediante una empresa específica cuya actividad principal se dedica al reciclaje.

Traperos de Emaús hace especial énfasis en la reutilización de objetos varios y en el reciclado de los materiales aprovechables, y así de las 2.277 toneladas que recogen, recuperan el 63%. La cantidad recogida por habitante y año es de 6,13 Kg. pero son muy dispares las cantidades recogidas en cada mancomunidad, oscilando entre 7,71 a 1,29 Kg/habitante lo que hace suponer que el servicio está insuficientemente utilizado en algunas zonas.

#### **Pilas y baterías**

Varias Mancomunidades de Residuos Sólidos Urbanos tienen implantados sistemas de recogida de pilas. La población agrupada en las mancomunidades citadas es de 443.200 habitantes, lo que representa más del 85% de la población de Navarra.

Una estimación de las cantidades de pilas comercializadas en Navarra facilitada por la asociación española que reúne a las empresas del sector, indica que el ratio de consumo anual por cada 1.000 habitantes es de 11.790 pilas grandes (361 kg) y 540 pilas botón (0,87 kg). Extrapolando esas cifras para la población de Navarra, las cantidades de pilas de uso doméstico puestas en el mercado y que, por tanto, habría que recoger, se indican en la tabla siguiente.

<b>Tipo de pilas</b>	<b>Peso (kg)</b>
<b>Normales</b>	187.720
<b>Botón</b>	452



En el año 1996 se recogieron unos 30.000 Kg. de pilas prismáticas y unos 340 Kg. de pilas botón, lo que supone el 16% y el 75%, respectivamente, de las cantidades estimadas, por lo que es necesario incrementar los esfuerzos en aumentar las cantidades recogidas, especialmente en pilas prismáticas.

Según las estadísticas de producción de baterías usadas en España, se estima que en Navarra la producción de baterías usadas es de 47.300 unidades, que suponen un peso aproximado de 830 Tm.

Actualmente las baterías se gestionan a través de chatarreros que las venden para el aprovechamiento del plomo.

### ***Neumáticos***

El peso estimado de neumáticos usados que se genera anualmente en Navarra, y establecido a partir de los datos de los establecimientos comerciales, se estima en 3.200.000 Kg.

Actualmente, de modo predominante, el neumático usado pasa del taller al servicio público de recogida de basuras y de éste al vertedero controlado donde es enterrado. Este es el destino que se da al neumático usado en el 69% de los establecimientos.

### ***Vehículos fuera de uso (VFU)***

Tanto los desguaces como las chatarrerías almacenan los VFU en campas, en su mayoría no acondicionadas, por lo que existe un alto potencial de contaminar el suelo o las aguas subterráneas.

El achatarramiento tras la fragmentación supone una recuperación del 73% de materiales férricos y un 2% de no férricos. El resto de materiales que no se valorizan, como vidrios, espumas, plásticos..., que salen de la fragmentadora triturados, se envían a vertedero.

### ***Residuos Sanitarios***

Existen tres tipos de residuos asociados a las actividades sanitarias que son tratados de forma diferenciada,

Se denominan residuos del Grupo 1 aquellos residuos sanitarios no específicos de estas actividades, como restos de comidas, papel. Los residuos del Grupo 2 son residuos sanitarios específicos sin riesgo, como apósitos y vendas.

Los residuos de Grupo 3 son los que presentan contaminación por



determinados agentes infecciosos, las agujas y cortantes o punzantes... La gestión de los grupos 1 y 2 se realiza con normalidad por los servicios municipales, sabiendo que los residuos del grupo 2 no son reciclables. La producción de residuos del tipo 3 es de 0,25 Kg./cama (un máximo de 0,351 y un mínimo de 0,128). La gestión de estos residuos se realiza a través de tres empresas de recogida autorizadas que los transportan hasta instalaciones de fuera de Navarra para su tratamiento por desinfección o incineración. En concreto, las instalaciones utilizadas son la incineradora de Novergie, en Bayona y el autoclave de Cespa en Burgos.

### ***Fangos de depuradora***

Los fangos producidos en las depuradoras se destinan en su totalidad a la agricultura, como enmienda de suelos, fundamentalmente para cultivos de cereal y, en menor medida, para viña, frutales e incluso praderas. Los fangos que se compostan se comercializan como enmienda orgánica, en buena medida para jardinería.

### ***Materia orgánica residual (MOR)***

El conjunto de flujos residuales orgánicos que se generan, tanto de origen urbano (residuos sólidos urbanos y lodos de depuradoras de aguas residuales urbanas) como procedentes de los sectores primario (agrícola, forestal y ganadero), secundario (industrias agroalimentarias) y terciario (comercial, de jardinería, etc.) se denomina en este documento MOR (materia orgánica residual).

En el caso de la materia orgánica de los residuos urbanos, actualmente únicamente se realiza aprovechamiento mediante compostaje en la mancomunidad de Montejurra. En los demás casos existen actualmente varias alternativas de gestión como:

- su transporte y disposición en vertedero (lodos de EDAR, residuos de la industria)
- en su aplicación a los cultivos (residuos ganaderos, lodos de EDAR)
- alimentación del ganado (ciertos residuos agrícolas y de industria alimentaria)
- combustible (restos de la industria forestal)

En todo caso no existe una gestión integrada que englobe todos los flujos de MOR y que considere de forma conjunta todas las actuaciones anteriores.

En la tabla que vemos a continuación se muestra la distribución en de los principales.



<b>Zonas</b>	<b>CANTIDADES CONTENEDOR VERDE</b>				
	<b>TOTAL</b>	<b>MATERIA ORGÁNICA</b>	<b>PAPEL</b>	<b>LODOS EDAR</b>	<b>RESTOS PODA</b>
<b>Noroeste</b>	17.264	12.130	924	491	0
<b>Pirineo</b>	3.852	2.707	206	93	0
<b>Pamplona</b>	68.155	47.888	3.650	4.016	757
<b>T.Estella</b>	9.460	6.647	507	312	0
<b>Navarra Media</b>	8.050	5.656	431	428	0
<b>Ribera Alta</b>	14.101	9.908	755	97	0
<b>Tudela</b>	19.084	13.409	1.022	790	1.000
<b>TOTAL</b>	<b>139.966</b>	<b>98.346</b>	<b>7.495</b>	<b>6.227</b>	<b>1.757</b>

Fuentes. Plan Integrado de Residuos Urbanos





# 2.

## Infraestructuras de carácter local





En este capítulo se consideran aquellas obras de carácter básico que se describen a continuación y cuyo mantenimiento y mejora son competencias de las entidades locales.

Estas actuaciones de carácter local son subvencionadas por el Gobierno Foral a través de los Planes Trienales de Infraestructuras Locales (PTIL). Las subvenciones del Gobierno varían desde el 60% hasta el 80% en función de los criterios de la legislación vigente, excepto para las solicitudes para electrificaciones y desarrollo local donde las subvenciones oscilan entre el 40-60%.

Además de las subvenciones contempladas en el PTIL, destinadas a las actuaciones relacionadas con las infraestructuras que tratamos en este informe, también se subvenciona por parte del Gobierno de Navarra mediante transferencias corrientes y de capital a través de sus diferentes departamentos, las actividades o servicios que siendo competencia del Gobierno Foral, sean concurrentes con actividades o servicios locales o que sean delegados para su realización o prestación por las entidades locales.

Las infraestructuras consideradas en este informe los siguientes conceptos:

- Redes locales de abastecimiento de aguas y saneamientos.
- Electrificaciones públicas.
- Alumbrado público.
- Pavimentaciones.
- Edificios municipales.
- Caminos locales.
- Cementerios.
- Instalaciones Deportivas.





## 2.1.

### **El Plan Trienal de Infraestructuras Locales**

El Gobierno de Navarra con la finalidad de garantizar la cobertura de de los servicios municipales obligatorios en todo el ámbito de la Comunidad Foral y de acuerdo con la legislación vigente, establece los Planes de inversión y determina la distribución de las transferencias de capital correspondientes al Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de Navarra.

El Plan Trienal de Infraestructuras Locales (PTIL) queda configurado por los planes directores y por las obras de programación local. Los planes directores son desarrollados por los departamentos del Gobierno y se centran en actuaciones declaradas de interés general y por tanto de incidencia supralocal. Las obras de programación local se corresponden con actuaciones en infraestructuras locales de carácter básico y se configuran a partir de la lista de solicitudes de actuación que realizan los ayuntamientos cada cuatro años y que se canalizan a través de una encuesta coordinada por el Departamento de Administración Local que finalmente selecciona las actuaciones prioritarias de acuerdo a criterios técnicos de necesidad, rentabilidad y viabilidad.

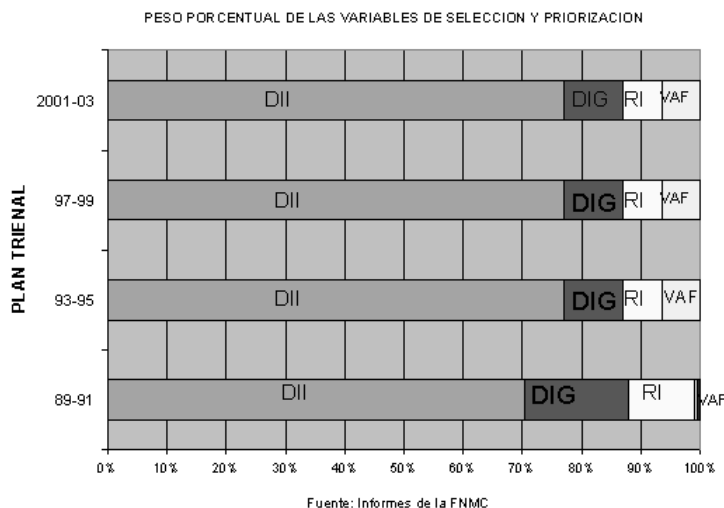
El PTIL contempla actuaciones para tres años y habitualmente se amplía para un año más mediante un plan anual de infraestructuras locales para permitir la continuación de la actividad del departamento durante el cambio de legislaturas. En la actualidad está vigente el PTIL 2001-2003.

La tabla siguiente refleja un resumen de las asignaciones de los cuatro últimos PTIL para cada Plan Director y para las obras de programación local., de acuerdo a los datos presentados en los informes sobre el PTIL emitidos por la FNMC.



	1989-1992	1993-1996	1997-2000	2001-2004
<b>PLANES DIRECTORES</b>				
Abastecimiento de Agua en Alta	47.907	28.848	27.977	28.308
Saneamiento de Ríos	16.534	16.227	16.960	16.997
Residuos Urbanos	14.093	10.518	14.237	27.899
<b>OBRAS DE PROGRAMACION LOCAL</b>				
Total Presupuestado	<b>71.520</b>	<b>56.303</b>	<b>68.281</b>	<b>69.934</b>
Liquidación y Ajuste de Planes.	6.419	661	420	24.065
<b>TOTAL P.T.I.L.</b>	<b>156.473</b>	<b>112.557</b>	<b>127.875</b>	<b>167.203</b>

Los presupuestos contemplan la asignación de líneas presupuestarias para cada tipo de infraestructura básica de programación local. Dichas asignaciones han sido históricamente insuficientes para acometer todas las solicitudes demandadas por las entidades municipales. Por tanto se procede a la asignación de prioridades de ejecución para cada tipo de infraestructura, mediante una ordenación basada en un coeficiente de selección y priorización (C.S.P.) que se calcula a partir de 4 parámetros que de forma esquemática valoran para los municipios solicitantes: el estado general de la infraestructura solicitada (DII), el estado general de las infraestructuras (DIG), la rentabilidad de la inversión por ciudadano (RI) y el volumen de ayudas acumulado por habitante desde 1984 hasta la fecha de realización del PTIL(VAF).



En este gráfico se observa para los cuatro últimos planes trienales, la evolución del peso de cada uno de los cuatro parámetros en el cálculo del coeficiente de selección y priorización de las solicitudes de obra requeridas por los entes locales.



En el Plan Trienal, para cada uno de los equipamientos e infraestructuras se incluyen, por orden de mayor a menor valor del CSP, las solicitudes de obra hasta la finalización del presupuesto asignado a cada equipamiento. No es extraño que solicitudes de obra que deben acometerse lo antes posible es decir con DII=10, queden excluidas por falta de recursos en presupuesto. Para atender actuaciones urgentes de carácter imprevisible, el Gobierno se reserva un porcentaje de las aportaciones destinadas al Plan Trienal.

En la siguiente tabla se incluyen, para cada uno de los Planes Trienales de Inversiones Locales, la totalidad de los presupuestos de obra solicitados por los entes locales para cada tipo de obra de programación local y las asignaciones presupuestarias consideradas en los distintos PTIL para cada uno de los conceptos.

<b>Redes saneamiento y aguas</b>	59.254	39.000	123.953	27.947	90.987	29.540	73.798	31.932
<b>Electrificaciones</b>	9.658	2.344	10.289	1.412	4.952	980	3.011	607
<b>Alumbrado Público</b>	10.836	4.357	16.354	3.125	13.288	4.928	17.315	5.463
<b>Pavimentaciones</b>	133.647	15.152	153.655	16.846	102.527	18.842	114.721	21.246
<b>Edificios municipales</b>	16.558	4.057	54.722	3.276	19.088	4.237	20.519	4.856
<b>Caminos locales</b>	37.774	5.710	26.889	2.915	31.409	3.023	16.606	2.428
<b>Cementerios</b>	3.708	0	0	0	6.605	2404	6.425	2428
<b>Desarrollo local</b>	0	902	0	781	0	4327	4640	974
<b>Totales</b>	<b>271.435</b>	<b>71.520</b>	<b>385.862</b>	<b>56.303</b>	<b>268.857</b>	<b>68.281</b>	<b>257.035</b>	<b>69.934</b>

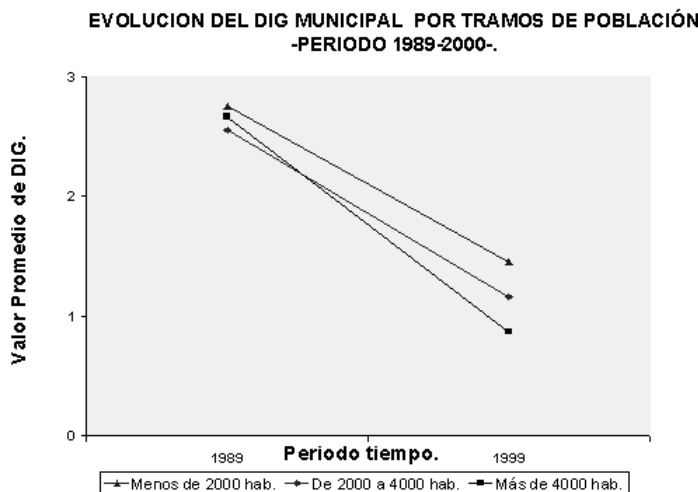
cantidades expresadas en miles de euros

Las asignaciones presupuestarias incorporadas en los PTIL a través de los Planes Directores y de la planificación de obras de programación local y los criterios de distribución y priorización de dichas transferencias han posibilitado una mejora continua y prácticamente homogénea en todas las zonas de Navarra de las infraestructuras de carácter básico, tal y como se contempla en las valoraciones del Déficit de Infraestructuras General (DIG) que se han realizado para los diferentes planes trienales en cada una de las entidades locales, que reflejan una mejora promedio de aproximadamente un 50% en dicho indicador.

Si consideramos la evolución en este mismo índice desde el punto de vista del tamaño poblacional de las entidades se observa que la mejora promedio es más significativa en los ayuntamientos de mayor población, siendo los de menor población los que mantienen una tendencia de mejora menos acentuada, ocasionada muy probablemente por los criterios de rentabilidad de las inversiones ante solicitudes de similar ratio de déficit de infraestructuras.



Esto queda representado en el gráfico siguiente con la evolución del DIG entre los años 1988 y 1999 por tramos de población.



Fuente: Elaboración propia a partir de informes sobre el Sector Local elaborados por FNMC y Cámara de Comptos

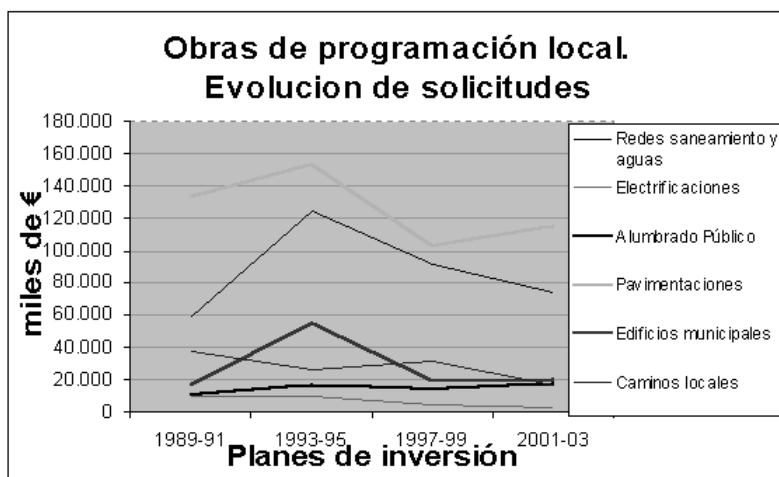
En el caso específico de las Pavimentaciones, la solicitud de inversiones con coeficiente de prioridad máxima crece de forma muy importante, siendo la causa principal del incremento la obligatoriedad de acometer la reparación del pavimento en las calles en su totalidad cuando en ellas se acometan obras de instalación o renovación de redes de saneamiento. Si las partidas presupuestarias no superan los requerimientos para pavimentaciones asociadas a redes de saneamiento, nos podemos encontrar en una situación de no poder acometer ninguna obra donde no exista relación con redes. Se debe considerar la inclusión de los presupuestos de pavimentación asociados a redes en los de las propias redes, manteniendo independientes de aquellos los presupuestos de pavimentación no asociados a redes. De esta manera se posibilita que se puedan atender adecuadamente las dos modalidades de solicitud para pavimentaciones.

Existen otros equipamientos que no disponen de asignaciones presupuestarias específicas en el Plan Trienal de Infraestructuras y que tienen un peso cada vez mayor en las actividades solicitadas por parte de las entidades locales, por lo que existe una dificultad especial para llevarlas a cabo. Las más significativas son las *Pavimentaciones blandas* (parques, plazas, zonas verdes) y los equipamientos asociados a las *Nuevas Tecnologías* (equipos informáticos, acceso y fomento de Internet, validación digital, ventanilla única de servicios, etc). Debemos también mencionar aquellas obras que adquieren repentinamente carácter de urgencia por existir riesgo para la integridad o la salud de las personas y para las que existe una partida específica aunque muy limitada.

Las infraestructuras con mayor déficit presupuestario en los Planes



Trienales son: *El Alumbrado Público*, los *Edificios Municipales* y las *Pavimentaciones* que como se aprecia en el gráfico son las que mantienen actualmente una tendencia a incrementar el importe de las solicitudes de obra con el coeficiente de selección y priorización máximo.



Fuente: elaboración propia a partir de informe elaborados por FNMC y Cámara de Comptos

La financiación del Gobierno, no evita que los entes locales deban realizar un esfuerzo económico importante como cofinanciadores de las mismas. La diferente capacidad de ingreso de los entes locales a través de su capacidad recaudatoria y de la participación en los tributos de Navarra, generan diferencias de endeudamiento importantes entre los distintos entes locales al acometer las obras de carácter local.

Desde los municipios existe una demanda hacia el Gobierno de Navarra para que los presupuestos dedicados a estas transferencias de capital en los Presupuestos Generales de Navarra crezcan proporcionalmente a la necesidad existente o al menos se adecuen al crecimiento que han contemplado los Presupuestos Generales de Navarra. Se demanda también por parte de los entes locales una revisión de los parámetros de cálculo del coeficiente de selección y priorización, de forma que otorgue a todos los municipios las mismas oportunidades para la incorporación de sus solicitudes al Plan Trienal.

Desde la Federación de Municipios se solicita una mayor capacidad de los municipios para administrar y reasignar de forma puntual los fondos que reciben las entidades locales que tienen un carácter finalista al estar destinados a acometer específicamente las solicitudes que están incluidas en el PTIL El objeto de esta solicitud es disponer de capacidad de maniobra para atender en casos puntuales aquellas obras con evidente carácter de urgencia y que sin embargo no obtuvieron el coeficiente de prioridad para ser incluidas en los presupuestos.





## 2.2.

### Instalaciones deportivas

Dentro del Gobierno es el Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud el que asume la responsabilidad de desarrollar los programas y actividades para la dotación de infraestructuras deportivas a las entidades locales de Navarra, y la ejecución de obras de reforma para la modernización y mejora de las dotaciones deportivas de Navarra.

La política deportiva del Gobierno tiene como objetivo principal el promocionar y poner a disposición de todos los ciudadanos la práctica de la actividad deportiva, considerando estas prácticas como un derecho del ciudadano a la formación físico-deportiva.

No están bajo la responsabilidad de este organismo las infraestructuras correspondientes a los centros educativos, que se consideran como parte del equipamiento educativo y por tanto se encuentran bajo la responsabilidad del Departamento de Servicios Sociales, Educación y Sanidad.

En la tabla siguiente se presenta el resumen del inventario de espacios deportivos existentes en Navarra, elaborado de acuerdo a la Zonificación Navarra 2000 y en la columna final se ha calculado el indicador de número de instalaciones por cada 1000 habitantes para cada uno de las zonas.

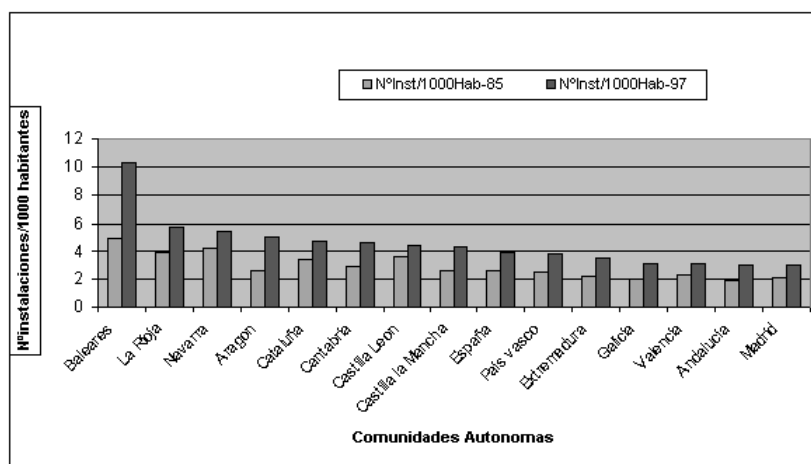


### Resumen de espacios deportivos por zonas Navarra 2000

Zona Noroeste	52	7	127	33	78	35	9	2	27	6,9
Zona Pirineo	16	2	68	9	17	5	0	1	12	8,9
Zona Pamplona	156	13	134	77	346	263	60	15	97	4,2
Zona Tierra Estella	53	6	79	24	50	21	5	2	20	7,4
Zona Navarra Media Oriental	64	0	39	31	65	21	8	2	8	7,9
Zona Ribera Alta	55	4	29	35	85	32	10	5	3	4,8
Zona Tudela	64	3	16	26	116	53	29	5	11	4,4

Fuentes - Consejo Superior de Deportes y elaboración propia

La situación comparativa de Navarra respecto del resto de Comunidades Autónomas en relación al número de espacios deportivos por habitante destaca positivamente, ocupando el tercer lugar tal y como se aprecia en el gráfico que se expone a continuación.



Fuentes: Consejo Superior de Deportes y elaboración propia.

El Gobierno de Navarra ha desarrollado el Plan Director de Instalaciones deportivas para el periodo 2000/2003, que fue aprobado el 5 de junio de 2000. En este Plan Director se identifican como objetivos :

- la promoción y el desarrollo de la práctica deportiva en todos los sectores de la población considerando el acceso a la formación y práctica al deporte como un derecho de toda la población.



- el fomento y consolidación del deporte de alta competición en igualdad de condiciones a otras Comunidades de mayor dominio deportivo.

El Plan Director de Instalaciones Deportivas 2000-2003, considera a Navarra estructurada territorialmente en 9 áreas funcionales y en 40 Zonas deportivas que se corresponden con municipios concretos. La localización de los equipamientos se plantea desde la consideración de un sistema urbano jerarquizado.

Existen tres niveles de planificación de programas de infraestructuras deportivas: la Red Básica para entes locales de unos 1000 habitantes, la Red Complementaria con instalaciones de competición para atender cada una de las Zonas y la Red Especial, con instalaciones de alto rendimiento para cubrir la demanda general de la Comunidad Foral.

Los objetivos del Plan Director vigente en la actual fase de implementación se centran en la dotación de piscina cubierta en municipios cabecera de Zona y en Núcleos Urbanos con población mínima de 5000 habitantes y en completar los equipamientos básicos deportivos en núcleos urbanos con población mínima entorno a 1000 habitantes.

#### ***Gestión y Financiación de las Infraestructuras Deportivas.***

El Instituto Navarro de Deporte y Juventud es el organismo dependiente del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud, que ejerce las competencias de Deporte y Juventud que corresponden al Gobierno de Navarra. Tiene la responsabilidad de gestionar las actividades incluidas en los Planes Directores de Instalaciones Deportivas en relación con las inversiones que se acometen en nuevas instalaciones así como en mejora de los equipamientos existentes

Como ocurre en prácticamente todos los Departamentos las limitaciones de las asignaciones presupuestarias impiden la realización de todas las solicitudes de equipamientos recibidas desde las Entidades Locales y por lo tanto es necesario realizar la selección y definición del orden de prioridad de las mismas.

Las inversiones previstas por el I.N.D.J. para el periodo 2000/2003, en instalaciones para las Entidades Locales suponen aproximadamente 2.800 millones de pesetas (16,8 millones de euros). Si consideramos también las aportaciones de las entidades receptoras de las instalaciones, la inversión total prevista para el periodo 2000/2003 será aproximadamente de 6.000 millones de pesetas (36 millones de euros).

En la distribución y priorización de los fondos disponibles, se consideran

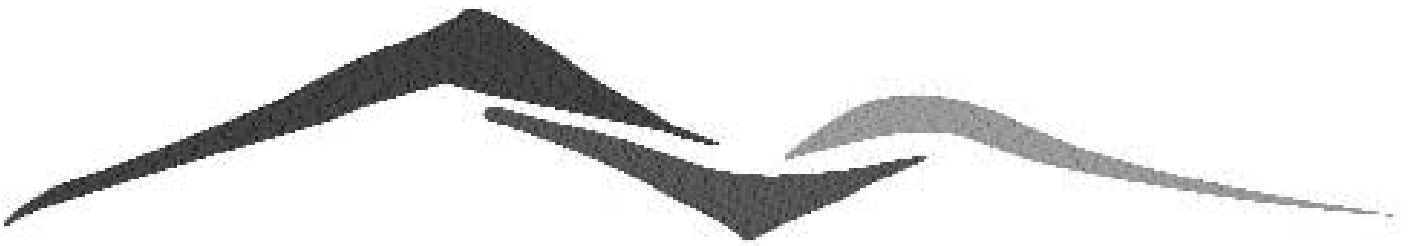


criterios de rentabilidad deportiva de las instalaciones asegurando el máximo uso de las mismas, su viabilidad futura considerando las posibilidades económicas de la Entidad Local, la distribución equilibrada de los equipamientos en el territorio y la aportación económica de la entidad local.



# B.

## **Aportaciones del Proceso de Participación al Estudio de la Organización Administrativa de Navarra**





La metodología aplicada para la elaboración de la Estrategia Territorial de Navarra, en su fase de Diagnóstico de la situación actual, parte de la elaboración de Informes Temáticos de las distintas áreas socioeconómicas que tienen incidencia sobre el desarrollo estratégico regional encomendados a grupos técnicos de trabajo formados por especialistas de cada asunto en cuestión.

La metodología utilizada para este caso incluye también un contraste específico con los responsables de la Administración de cada asunto tratado, por medio de las Mesas Sectoriales organizadas al efecto.

### ***Mesas Sectoriales***

En este caso del estudio sobre la Organización Administrativa de Navarra los integrantes del equipo técnico redactor asistieron y participaron en una Mesa específica organizada en la sede de la Dirección General de Administración Local y asistieron a todas las demás Mesas organizadas dado el carácter transversal que este Estudio posee, tales como la de Agricultura, Medio Ambiente, Infraestructuras, Economía, Industria y Tecnología, Comercio, Turismo y Empleo, Educación y la de Cultura. Todas ellas organizadas y dirigidas por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda como responsable directo de la elaboración de la Estrategia Territorial de Navarra.2025.

Las principales conclusiones obtenidas a través de estas sesiones temáticas fueron las siguientes:

Se considera muy importante un tratamiento en profundidad de la cuestión de la racionalidad de la estructura administrativa actual, de las competencias asumidas por los municipios y de los problemas actuales (costo, municipios que han de ser gobernados por juntas rectoras ante la ausencia de candidatos a las elecciones locales, etc.). Hay que reconocer que los pueblos no se han abandonado pese a su despoblamiento. Los antiguos habitantes de los pueblos ahora residentes en otras zonas siguen manteniendo vínculos con el pueblo.

El Gobierno Foral financia las grandes infraestructuras locales allí donde los medios locales son insuficientes. Sin embargo, existen reticencias en algunas zonas a la recepción de fondos y algunos ayuntamientos todavía carecen de servicios básicos.



Las agencias de desarrollo local ofrecen unos resultados aceptables pese a la atomización de las ayudas. Su labor debería completarse con actuaciones a mayor escala y con criterios territorializados según las necesidades de cada zona. Por otra parte, en numerosos casos, se ha mantenido la red de asentamientos debido a las inversiones en equipamientos que se han hecho desde el gobierno foral.

El informe de la Cámara de Comptos refleja la evolución financiera de las entidades locales y la reducción del endeudamiento municipal. Los ciudadanos se declaran satisfechos con la calidad de los servicios que reciben.

Sería deseable una distribución más equitativa y racional de los recursos forales en la financiación de las infraestructuras locales. Sería también conveniente estudiar qué parte de las infraestructuras locales se financia con cargo a fondos europeos, qué parte con fondos españoles, etc.

Otro de los problemas que se detecta es el de la interinidad de los secretarios de los ayuntamientos, la falta de medios de que disponen en algunos de los ayuntamientos más pequeños y la asunción por éstos de tareas administrativas debido a la falta de personal de algunos municipios.

Existe una tendencia significativa a la atomización municipal de forma que existen muchos municipios sin población suficiente para su sostenimiento. Se trata de un problema heredado del pasado ya que desde 1842 no se ha cambiado la estructura municipal. La racionalización de la estructura municipal mediante el fomento de las agrupaciones administrativas tiene un gran potencial en la mejora de la gestión de los servicios y la minimización de costes. En este sentido sería conveniente un proceso de consolidación municipal aunque tropieza con notables resistencias por parte de los municipios afectados. Cualquier cambio en este sentido debería abordarse desde la óptica de lo posible más que de lo deseable.

Se esperan notables ventajas de la adopción de las nuevas tecnologías en la atención al ciudadano. Para ello es necesaria la formación y apoyo a las entidades locales por parte de la Administración Foral.

Otra fuente de información y de captura de opiniones para este estudio son los Procesos de Participación Ciudadana llevados a cabo dentro del programa de trabajo y que reunieron a un buen número de representantes y agentes de los sectores económicos, sociales, administrativos y de la ciudadanía en sendas Mesas Territoriales organizadas en cada una de las siete Zonas que componen la organización territorial de Navarra.



## ***Mesas Territoriales***

La composición, organización y ubicación de cada una de estas Mesas se describe en un Informe específico que forma parte de esta colección de Informes Temáticos y a cuya lectura se remite al lector que desee profundizar en su contenido.

Las principales conclusiones referidas a las Infraestructuras obtenidas de dichas Mesas es la siguiente:

Del proceso de participación con agentes de las administraciones públicas, agentes económicos y sociales territoriales se desprende una necesidad de racionalizar la organización administrativa de Navarra. En todos los casos se sigue apostando por el desarrollo de las mancomunidades de servicios para rentabilizar recursos, pero no así por la creación de organismos supramunicipales con carácter de entidad local. Los pueblos siguen queriendo mantener su identidad y fuerza como municipios.

## ***Opinión de los jóvenes***

Y por último, y en la medida que resulta de interés para completar el resultado del análisis, otra aportación ciudadana se ha obtenido de la Encuesta de Opinión realizada a una muestra significativa de jóvenes navarros, hombres y mujeres, de edades comprendidas entre los 18 y los 35 años.

Las conclusiones obtenidas se han incorporado a este Informe, en los capítulos correspondientes, y forman parte del texto del mismo.

No obstante se pueden entresacar las opiniones más determinantes:

Durante el proceso de consulta se ha pedido a los jóvenes una valoración con respecto a los servicios que prestan el Gobierno de Navarra y los ayuntamientos. Estos últimos son mejor valorados debido a que se identifican mejor con instancias cercanas físicamente que con instancias más abstractas y más alejadas del lugar que ocupa el ciudadano.

Las calificaciones otorgadas al Gobierno de Navarra se reparten equitativamente entre aquellos jóvenes que consideran que el gobierno ofrece servicios adecuados al ciudadano y aquellos jóvenes que opinan lo contrario (44,6% en ambos casos). Estos últimos argumentan principalmente que los trámites administrativos son lentos, que la atención al ciudadano es escasa y que el acceso a la información es difícil.

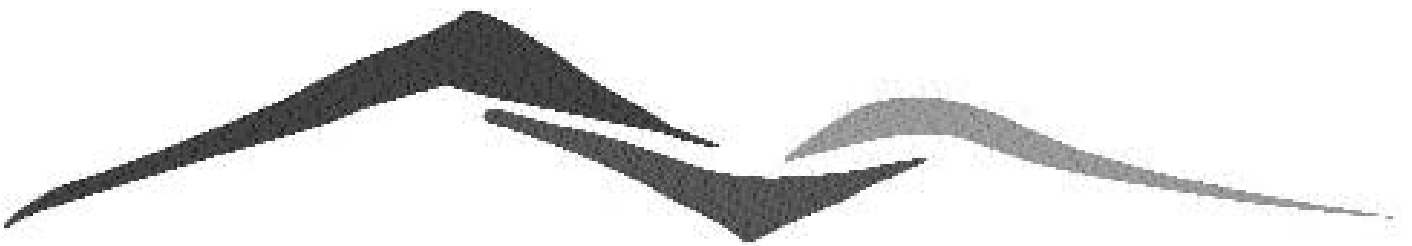
Las calificaciones otorgadas a los Ayuntamientos acusan un carácter más positivo. El 48,4% de los jóvenes navarros califica de buenos o muy buenos los servicios que ofrecen los ayuntamientos, mientras que únicamente 1 de cada 4 jóvenes los califica de malos o muy malos. Se valora la necesidad en un futuro de que ofrezcan más servicios, agilicen las gestiones, se tenga un mejor acceso a la información y se dote de mayor formación a los funcionarios.





**C.**

**Tendencias respecto de la  
Organización Administrativa  
en la Comunidad Foral de Navarra**





# 1.

## La cooperación entre Municipios





Los municipios de Navarra se han visto forzados a buscar fórmulas de cooperación entre ellos, que finalmente les permitan cumplir con sus responsabilidades ante la ley en materia de prestación de servicios de su competencia. De las diferentes figuras legales que propone la legislación foral, las asociaciones de municipios y específicamente la mancomunidad es la solución más usual entre los entes locales para la prestación de servicios municipales. Las asociaciones en muchos casos son consecuencia de las propias limitaciones financieras de las entidades locales para prestar los servicios básicos derivadas del pequeño tamaño de población de los municipios, y suponen también un elemento positivo desde el punto de vista de la cohesión e integración del territorio.

Existe un amplio consenso en todos los organismos e instituciones de la Comunidad Foral en la necesidad de modificar y desarrollar el mapa municipal mediante el fomento de asociaciones municipales que alcancen un nivel adecuado de capacidad financiera de forma que a través de ellas, el Sector Local se dote de estructuras organizativas y recursos técnicos adecuados que les posibilite prestar los servicios de su competencia con unos niveles de calidad y accesibilidad adecuados en cualquiera de las entidades locales de la geografía navarra. En este sentido, el Gobierno de Navarra fomenta el asociacionismo municipal de carácter voluntario a través del Departamento de Administración Local, mediante su apoyo técnico y financiero a este tipo de iniciativas municipales.

Según valora F.M.Puras la Ley Foral de Administración Local de 1990, define diversas líneas y figuras legales de asociacionismo municipal, que mantienen aún hoy su validez, si bien pudiera ser necesario su desarrollo en los artículos relativos a la reorganización del personal y de los servicios administrativos, como base para la modernización y refuerzo de las estructuras locales de gestión.

La atomización de la gestión en el Sector Local propicia la existencia de distintas políticas municipales en áreas como vivienda, equipamientos, suelo industrial, etc que pueden ser contradictorias entre ellas desde el punto de vista de la ordenación del territorio. En este sentido existen en el territorio de Navarra poblaciones vecinas donde según conclusiones de los informes de la Cámara de Comptos tiene sentido desarrollar normas urbanísticas comunes que deberían acompañarse con mecanismos financieros que permitan distribuir los beneficios y cargas del planeamiento comarcal entre los distintos municipios integrados. También se aboga en los informes de este organismo por acompañar estas medidas con otras que



contribuyan a la simplificación de las estructuras administrativas y a la menor atomización de los servicios municipales, buscando estructuras de ámbito comarcal que posibiliten la prestación eficiente de servicios a los ciudadanos y una mejor ordenación del territorio en materia de dotación de equipamientos, diseño de infraestructuras y promoción de la actividad económica.



# 1.1.

## El nivel de asociacionismo en Navarra

Todos los municipios navarros están asociados con otros en mancomunidades para prestar servicios municipales o en consorcios dedicados a la promoción de actividades de interés público. El nivel promedio de funciones y servicios municipales delegados por los municipios a las mancomunidades y consorcios es de 4,5 servicios por municipio.

Entre estos servicios los de mayor número de municipios asociados son :

la recogida de residuos sólidos donde 260 municipios se asocian en 15 mancomunidades,

el desarrollo local con 238 municipios asociados en 4 consorcios, los servicios sociales de base con 215 municipios asociados en 28 mancomunidades,

el abastecimiento de agua en alta con 194 municipios en 15 mancomunidades,

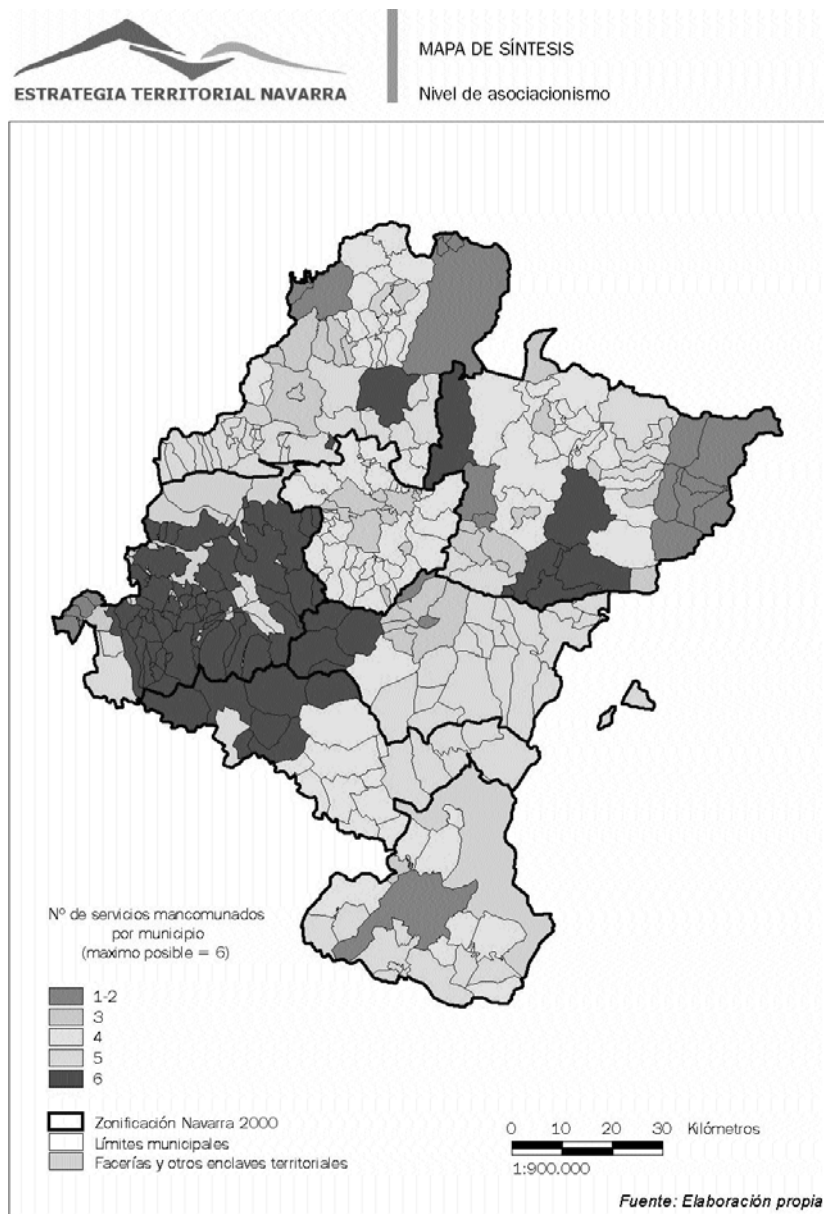
el desarrollo turístico con 170 municipios en 6 consorcios

y el saneamiento de ríos con 167 municipios en 5 mancomunidades.

El proceso de asociación entre municipios para gestionar actividades y servicios específicos se ha ralentizado en los últimos años y existe actualmente, de acuerdo a los resultados de la encuesta realizada a las entidades locales, una preferencia mayoritaria de las entidades locales por integrarse en asociaciones más complejas que gestionen diversos servicios y actividades municipales. Es en este tipo de entidades plurifuncionales donde los municipios navarros se integrarán mayoritariamente en el futuro para resolver y mejorar sus servicios.



En el mapa que se muestra a continuación se representa para cada municipio el número de servicios y actividades municipales, de los que se mencionan en el primer párrafo de este apartado, que en el año 2001 eran gestionadas mediante entidades y organismos supramunicipales.



## 1.2.

### **Objetivos de las asociaciones de municipios**

El objetivo más habitual es la prestación de forma mancomunada con otros municipios, de aquellos servicios técnicos y/o administrativos que la Legislación Foral atribuye a la competencia municipal y que en la mayoría de los casos la capacidad financiera de los municipios no les permite garantizar la viabilidad del servicio o un nivel de calidad determinado si los prestara de forma independiente.

La fórmula más común en la actualidad en relación al número de poblaciones que la utilizan es la mancomunidad uniservicio, si bien en la encuesta realizada a las entidades locales se observa las preferencias por asociarse en mancomunidades más complejas, capaces de gestionar varios servicios y de optimizar recursos en materias complementarias o con áreas de saber comunes. Como ejemplo de esta fórmula existen varias experiencias con éxito como son las mancomunidades de la Comarca de Pamplona, Montejurra, Sakana o Mairaga, y por tanto parece probable que estas prácticas puedan extenderse en otras zonas del territorio navarro.

Una segunda ventaja de la asociación municipal es que al alcanzar una dimensión conjunta suficiente le proporciona una mayor capacidad de negociación política con la Administración de la Comunidad Foral.

Por último la asociación de los municipios les permite disponer de estructuras técnicas con capacidad de gestión para desarrollar proyectos de desarrollo local de interés común para los municipios asociados y para investigar y tramitar el acceso a los fondos europeos y nacionales que les fomentan las iniciativas de cohesión y desarrollo territorial.

Las figuras de asociaciones municipales con carácter plurifuncional plantean escenarios de mayor integración y cohesión entre las entidades locales asociadas, con un incremento de la capacidad de negociación política con las administraciones públicas y en cuyo ámbito territorial se



puedan plantear propuestas de ordenación territorial sostenibles desde el punto de vista de la viabilidad económica y desde el respeto al medio ambiente y cuyos objetivos consideren la mejora de la competitividad de la comarca en términos de infraestructuras, servicios y con efectos positivos en todos los entes integrados.



# 1.3.

## **La tendencia y los cuellos de botella en la reorganización de la Administración Local**

### ***La tendencia actual.***

Si atendemos a la evolución de los últimos años en materia de asociacionismo municipal para hacer una proyección a futuro, la mancomunidad de servicios es la fórmula para la gestión de servicios municipales que se desarrollará en toda la comunidad y en la que se integrarán finalmente todos los municipios para gestionar la prestación de los diversos servicios que actualmente son de su competencia y aquellos otros inducidos por el Gobierno a las entidades locales.

La evolución de este proceso de asociación de municipios nos indica que se está extendiendo lentamente en áreas como Tierra Estella, Comarca de Pamplona, Zona Media y Sakana la tendencia a la concentración de diversos servicios en una misma entidad. Este hecho ha sido confirmado por la encuesta realizada a las entidades locales, en la que la mayoría de las entidades prefieren mayoritariamente asociarse en mancomunidades plurifuncionales frente a las creadas para prestar un servicio específico.

En este mapa con diferentes tipos de mancomunidades existirá un desequilibrio importante con relación a la calidad y accesibilidad de los servicios que se prestan en los diferentes municipios, con ventajas para los ciudadanos de aquellos municipios que se encuentren integrados en mancomunidades potentes y plurifuncionales.

### ***Los cuellos de botella para la reorganización municipal.***

Las políticas municipalistas y la voluntad autonomista existente en muchos municipios dificultan el desarrollo de planteamientos de concentración y racionalización de funciones y servicios en entidades supramunicipales



complejas y plurifuncionales, más adecuadas para gestionar y coordinar proyectos de desarrollo y servicios al poder disponer de capacidad financiera y de las estructuras técnicas necesarias.

Para eliminar o reducir este rechazo a la asociación plurifuncional o a la comarcalización de servicios, los municipios necesitan percibir las ventajas económicas que suponen la asociación para el municipio y las mejoras que representan para sus ciudadanos.

En este sentido la comarca posibilita planteamientos más adecuados de desarrollo comarcal sostenible, considerando como uno los territorios asociados, lo que permite racionalizar la distribución funcional del suelo. La comarca debe fomentar junto con el desarrollo local la cohesión social y económica entre los municipios asociados.



# 1.4.

## **La colaboración entre Administración Pública y el Sector Privado**

Para evitar el sobredimensionamiento de la estructura pública en la administración del sector local es una práctica cada vez más habitual en las administraciones locales la subcontratación de la gestión de los servicios municipales a empresas privadas y/o públicas que aportan a los municipios como elementos diferenciadores la especialización y actualización de sus recursos en las materias que sean objeto de la contratación, unos costes del servicio muy competitivos al estar sujetos a los precios de mercado y la flexibilidad estructural que le permite al municipio adaptar los recursos a la necesidad en cada momento.

Existen diversos ejemplos de estas prácticas de colaboración entre empresas y administraciones públicas como es el caso de las concesiones a empresas por parte de municipios y de mancomunidades para la gestión de servicios municipales o la contratación de empresas privadas o públicas para realizar el desarrollo de proyectos específicos o el mantenimiento técnico de los sistemas, las instalaciones o las infraestructuras de carácter municipal.





# 2.

## Autoevaluación de las Entidades Locales





En el proceso de estudio acerca de la organización administrativa local de Navarra se efectuó un trabajo de campo por medio de una encuesta de autoevaluación dirigida a las entidades locales, municipios y concejos.

El objetivo de la encuesta era obtener una valoración de la situación actual de los servicios y equipamientos de carácter local realizada por las propias entidades locales. También se introdujeron en la encuesta otros elementos de análisis relacionados con la gestión de los servicios, como por ejemplo el asociacionismo municipal o la ventanilla única y también un sondeo sobre nuevas fuentes de ingresos municipales.

La encuesta se envió a los 577 ayuntamientos simples y concejos de Navarra de las que a fecha del 31 de Febrero habían sido cumplimentadas y remitidas al equipo redactor de este informe 200 encuestas correspondientes a 102 municipios simples y 98 concejos. Las respuestas han sido cumplimentadas por alcaldes, secretarios y presidentes de concejo y reflejan la valoración que realizan las diferentes entidades locales de los servicios e infraestructuras que se dispone en sus correspondientes localidades. Cuando los datos se agregan de acuerdo a las zonas Navarra 2000, deberemos considerar que técnicamente grado de fiabilidad correspondiente a cada una de las zonas es diferente en función de la diferente respuesta que se ha obtenido desde las entidades locales en cada una de ellas. Sin embargo se han presentado los resultados obtenidos ya que nos orientan sobre la sensibilidad existente en esta materia en cada zona.

#### ***Valoración general de los servicios e infraestructuras de carácter local***

Para realizar una valoración general Se han considerado en la realización de la encuesta los servicios de alumbrado público, cementerios, recogida y selección de residuos urbanos, abastecimiento de aguas en alta, redes de saneamiento y distribución de agua, pavimentaciones, servicios sociales de base y servicios administrativos.

En general las entidades locales están satisfechas con la calidad de los servicios que prestan y con el nivel actual de las infraestructuras de carácter local con la única excepción en materia de pavimentaciones donde únicamente el 46 % valora de forma positiva su situación actual.



Alumbrado Público-Energía	76,5	15,0	8,5
Residuos Urbanos	88,5	9,5	2,0
Abastecimiento de aguas	76,0	20,5	3,5
Redes de saneamiento	71,0	24,5	4,5
Pavimentación	46,0	20,0	34,0
Servicios sociales de base	73,0	15,5	11,5
Servicios administrativos	70,0	10,5	19,5
Cementerios	78,5	18,5	3,0

Fuente: elaboración propia- encuesta de autoevaluación a entidades locales

Desagregando el nivel de satisfacción de las entidades de acuerdo con la zonificación Navarra 2000 y para los mismos servicios considerados en la tabla anterior, nos muestra que las zonas de la Comarca de Pamplona, Tudela y la Ribera Alta son las que proyectan un mayor nivel promedio de satisfacción (85%) en relación a los servicios prestados en sus respectivas zonas. A continuación se encuentran la zona Noroeste (74%), Tierra Estella(72%), Pirineo(68%) y en último lugar la zona Navarra Media (64 %).

El nivel promedio de satisfacción para cada zona, se ha calculado promediando los porcentajes de respuestas que valoran positivamente la calidad de cada uno de los servicios considerados en la tabla anterior .

#### ***Valoración del asociacionismo municipal.***

Los servicios gestionados y prestados a través de mancomunidades son valorados muy positivamente en la encuesta realizada a las entidades locales y queda reflejado en el alto índice de satisfacción que transmiten las entidades para los servicios mancomunados en comparación con los servicios prestados por municipios o concejos.

- El 15% de las entidades encuestadas están asociados en una asociación municipal, el 31,4 % se integran en dos asociaciones, el 26,6 % en tres asociaciones, el 25% se asocia en más de cuatro asociaciones y sólo el 2% no esta asociado con otros municipios.
- Un 60% de las entidades locales consideran la asociación municipal como la fórmula más apropiada para prestar servicios de calidad, mientras que el 24, 5% entiende que la mejor opción para la calidad en los servicios es el municipio. El 66,5% considera insuficiente su capacidad financiera para disponer de recursos humanos y técnicos adecuados y sólo el 28,5% cree que dispone de recursos suficientes.



- El 42,5% de las entidades considera que la entidad de servicios plurifuncional es la opción más apropiada para gestionar los servicios municipales, mientras que el 11,5% prefiere integrarse en varias asociaciones creadas para servicios específicos. El resto no se pronuncia.

En la siguiente tabla se presenta un resumen de los servicios disponibles en las entidades que han cumplimentado la encuesta, en el que se identifica: quién presta el servicio, el número de entidades en que se presta a través de cada figura administrativa (frecuencia) y por último qué porcentaje de estas entidades están satisfechas con el servicio en cada caso.

Servicios considerados	Nº de entidades	% entidades satisfechas	Nº de entidades	% entidades satisfechas	Nº de entidades	% entidades satisfechas
Serv. Social base	130	87	38	74		
Biblioteca	10	90	42	81		
Pavimentaciones			121	47	75	45
Redes	79	77	69	83	40	55
Abast. Agua alta	88	92	65	66	39	69
RSU	184	91	8	75	3	100
Cementerio			101	89	86	72
Alumbrado y Electricidad	6	83	87	87	78	78
Secretario	3	100	127	94	43	74
satisfacción media ponderada		<b>87,9</b>		<b>77,5</b>		<b>66,0</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta a entidades locales.

#### *La accesibilidad de los ciudadanos a los servicios municipales y al conocimiento.*

- En el 95% de las entidades locales los ciudadanos acceden en persona para realizar la gestión del servicio municipal que solicita y en el 36% de las gestiones, el ciudadano realiza contactos por teléfono para buscar asesoramiento o solicitar la gestión deseada. En el 13,5% de las entidades se utiliza el correo como vía habitual de comunicación del ciudadano con la entidad local y sólo en el 1,3 % de los casos es habitual el uso de internet con este fin.
- El 69% de las entidades considera que la accesibilidad a los servicios municipales desde cada entidad es un factor que favorece el desarrollo local.
- El 57,5% de las entidades locales cree que la Ventanilla Única de servicios municipales puede mejorar la accesibilidad del ciudadano a los servicios mientras que el 24% considera que no aporta ventajas significativas.



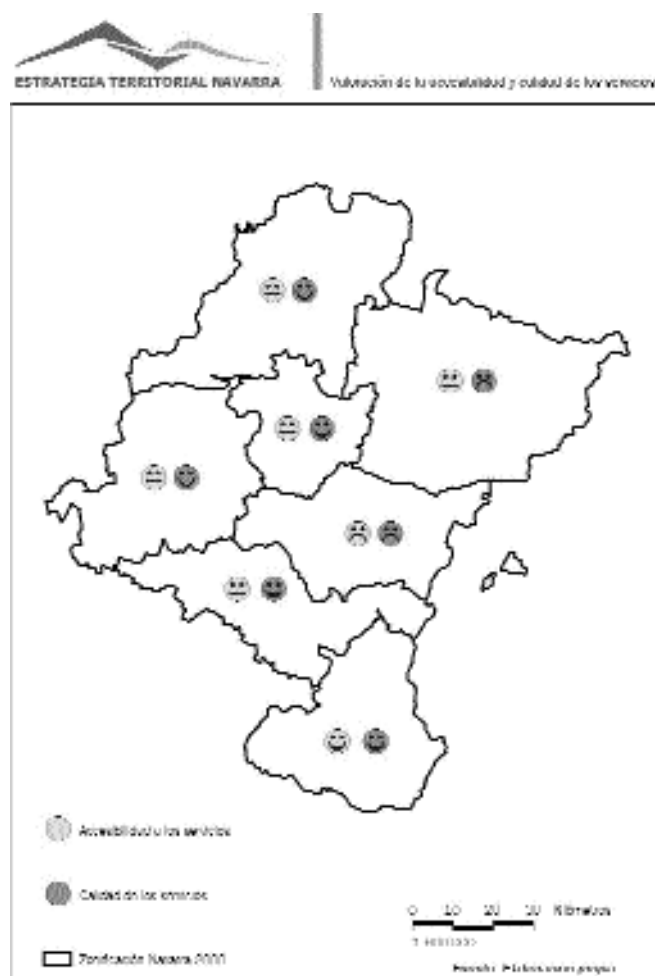
- El 58 % considera que la Ventanilla Unica municipal debería prestar también servicios correspondientes al resto las administraciones de Navarra.
- Los factores de freno más probables previstos por las entidades locales para la implementación de la ventanilla única son: los aspectos financieros (29%), la necesidad de reorganización administrativa (28%) y dificultades técnicas (21%).
- El 24 % de las entidades presta o tiene previsto prestar servicios municipales a través de internet y sólo el 14% tiene intenciones o proyectos de instalar infraestructuras de cable destinado a telecomunicaciones.
- El 18,5% de las localidades encuestadas dispone de casa de cultura de las que la cuarta parte se encuentra en malas condiciones.
- El 34,5 % de los entes dispone de biblioteca en su ayuntamiento. El porcentaje se reduce al 30% cuando se considera la posibilidad de acceso a la biblioteca a lo largo de toda la semana y al 28,5% los que valoran positivamente el servicio que prestan las bibliotecas.

***Los medios técnicos y humanos para gestión de los servicios.***

- El 52.5 % de las entidades dispone de local en condiciones mientras que el 47% no dispone de locales o considera que no son apropiados para la gestión de los servicios que prestan.
- En el 77% de los casos, las entidades disponen de aplicaciones informáticas comunes a otros municipios para la gestión de los servicios.
- El 66% de las localidades que cumplimentaron la encuesta disponen de medios para acceder a internet.
- El 71,5% de las entidades consideran adecuada la preparación técnica del personal que actualmente presta los servicios municipales, si bien se considera necesario ampliar algunas áreas de conocimiento como por ejemplo: Informática en el 24% de las encuestas y conocimientos técnicos del servicio en un 20%.



En el mapa siguiente se representa para la zonificación Navarra 2000, el promedio para cada zona de la valoración que han hecho las entidades locales, a través de la encuesta que se les ha realizado, de los niveles de satisfacción respecto de la calidad y accesibilidad en materia de servicios municipales. Se han contemplado en este estudio los servicios administrativos, la asesoría urbanística, la biblioteca pública y los servicios sociales, por ser los servicios a los que accede con una mayor frecuencia el ciudadano.





# 3.

## Las Grandes Infraestructuras





## 3.1.

### El abastecimiento de agua en alta

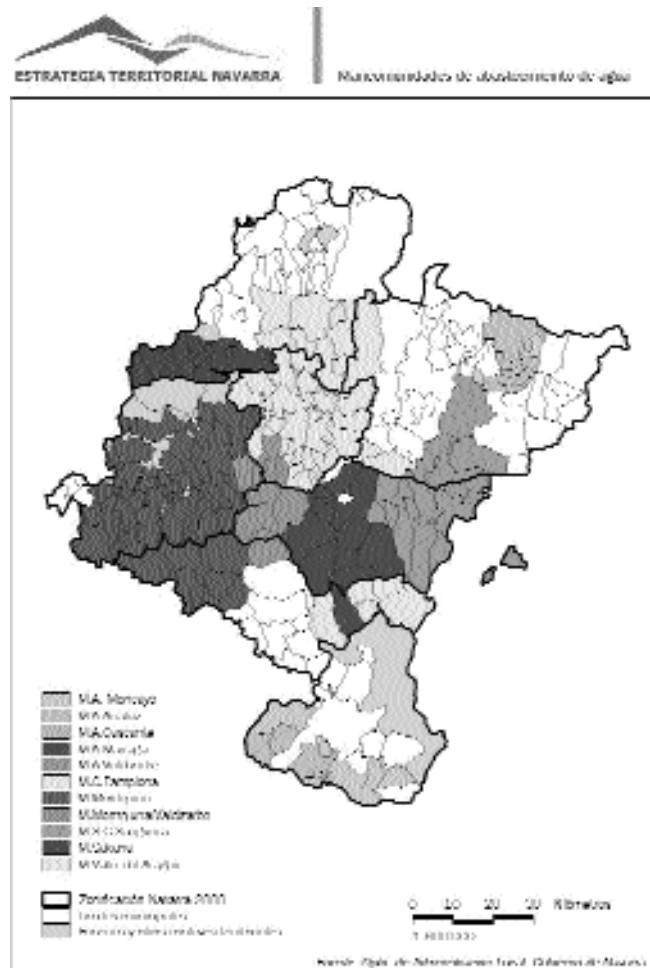
El servicio de abastecimiento de aguas en alta se realiza mayoritariamente a través de mancomunidades, si bien es cierto que todavía existen en la actualidad algunos municipios que prestan este servicio de forma individual aun cuando su capacidad de financiación es muy limitada. Debido a los costos necesarios para mantener infraestructuras y equipamientos relacionados con la captación, tratamiento, transporte y distribución del agua, es más que probable que tanto las mancomunidades con poca población asociada como aquellos municipios que todavía mantienen la gestión de este servicio, dejarán de ser competitivas en relación con otras Mancomunidades, tanto en el costo del servicio que se aplica al ciudadano y a las industrias mediante las correspondientes tasas, como en la calidad del mismo. Estas entidades se deben plantear de cara al futuro su asociación o integración en asociaciones de mayor entidad

En relación con la capacidad y calidad de los manantiales y fuentes de suministro en Navarra podemos considerar que las actividades previstas en el Plan Director de abastecimiento de aguas y la finalización del Canal de Navarra para el año 2016 plantean un escenario en el que Navarra dispondrá de suficientes recursos hídricos e infraestructuras para hacer frente sin problemas al consumo doméstico e industrial en el año 2025 en cualquiera de los subespacios considerados de acuerdo a la zonificación Navarra 2000, aún cuando la demanda está previsto que crezca de forma significativa.

En cuanto al precio del agua para abastecimiento doméstico, según datos aportados por la asociación de consumidores Irache y por las propias mancomunidades, en las tasas aplicadas al consumo doméstico se incluyen además del consumo, las aguas residuales, el alcantarillado, el saneamiento, etc. Existen diferencias muy importantes en las tasas sobre este servicio que se aplican en las diversas mancomunidades, siendo el agua más barata en mitad Norte de Navarra donde el precio por metro



El precio del cubico de agua varía entre 0.30 €/m<sup>3</sup> en Lesaka y Bera y 0.58 €/m<sup>3</sup> en Pamplona, mientras que en la mitad Sur los precios oscilan entre 0.76 €/m<sup>3</sup> en Estella y Tafalla, 0.82 €/m<sup>3</sup> en Tudela y 1 €/m<sup>3</sup> en Cascante, Cintruénigo y Fitero.



Para realizar una previsión de la situación en materia de abastecimiento de aguas en Navarra para dentro de 25 años deberemos contemplar el despliegue de la totalidad del Plan Director vigente y la finalización del canal de Navarra.

En este escenario se puede afirmar que Navarra dispondrá de infraestructuras y capacidad para abastecer sin problemas a la población y la industria en todas las zonas de la Comunidad Foral, disponiendo de potencial para atender nuevas demandas por crecimiento poblacional o desarrollo industrial en cualquiera de ellas.

La evolución de los últimos años en materia de gestión del abastecimiento



de aguas en alta nos indica que se incrementa el número de mancomunidades dedicadas a este servicio, lo que planteará conflictos de capacidad financiera en las pequeñas mancomunidades para resolver los problemas de mantenimiento de infraestructuras o de contaminación de los manantiales.

El costo del servicio mantendrá unas diferencias importantes entre la diversas mancomunidades basadas en las características existentes en cada zona relativas a la disponibilidad de agua, la dispersión poblacional, las características orográficas y las economías de escala.





## 3.2.

### Saneamiento de ríos

Las actuaciones que se están desarrollando de acuerdo al Plan Director garantizan una situación para el año 2004 en la que Navarra dispondrá de estaciones depuración en localidades de más de 500 habitantes. El grado de utilización de las depuradoras en la actualidad es del 70% de su capacidad. El sistema actual de financiación mediante el canon de saneamiento de ríos posibilita la explotación de las instalaciones actuales y acometer nuevas inversiones en la Comunidad Foral. Si consideramos el nivel de infraestructuras previsto en el año 2004, se prevé que cualquier posible demanda para infraestructuras de transporte y depuración de vertidos en cualquier zona de Navarra, tanto por crecimiento industrial o poblacional, podrá ser resuelto con relativa facilidad desde el punto de vista técnico y financiero.

La explotación del servicio y la gestión de las inversiones se realizan en algunas áreas a través de mancomunidades de servicios y en el resto de municipios se coordinan a través de la empresa pública Nilsa. En el mapa siguiente se pueden apreciar las mancomunidades existentes.

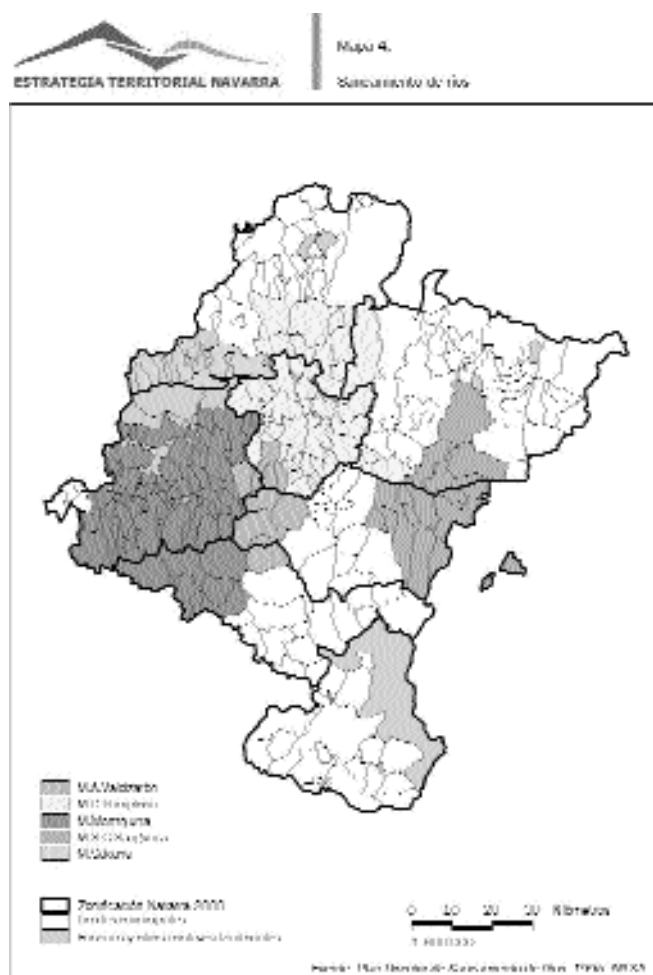
Como previsión a 25 años vista se contempla la realización de todas las actividades previstas en el actual Plan Director de Saneamiento de Ríos, por lo que a partir del año 2010 se dispondrá de infraestructuras de depuración de aguas residuales adecuadas y capaces en toda la geografía para garantizar una excelente calidad en los cursos fluviales de Navarra. El Gobierno por tanto estará en situación de plantear objetivos de atención a los cauces fluviales y a realizar actuaciones concretas orientadas a resolver problemas y necesidades específicos.

La gestión de las inversiones en infraestructuras así como las actividades de explotación de las instalaciones están coordinadas por la sociedad pública NILSA y la financiación de las actividades se realiza mediante un sistema de tasas sobre el consumo de agua. Esta fórmula de gestión ha



demostrado su eficacia en el desarrollo del Plan Director así como en la explotación del servicio, hechos que se confirman con el alto nivel de satisfacción que muestran las entidades locales en relación a este servicio. Las previsiones muestran un futuro consistente avalado por el sistema de financiación existente y el desarrollo de un sistema de gestión eficaz, lo que permite pensar que se acometan las acciones pendientes previstas en el Plan Director de Saneamiento de Ríos para alcanzar la recuperación prevista de los cauces fluviales en materia de flora y fauna.

En el mapa se muestra en colores el mosaico de mancomunidades que prestan este servicio, y en color blanco las áreas donde la explotación y mantenimiento la coordina Nilsa en colaboración con los ayuntamientos.



## 3.3.

### Residuos Sólidos Urbanos

En Navarra se alcanzan actualmente unos índices de reciclaje de residuos que destacan en España sobre el resto de Comunidades Autónomas. Sin embargo a pesar de este mérito, los resultados resultan todavía insuficientes en relación con los objetivos planteados por el Gobierno de Navarra en el Plan de Residuos.

Existen en Navarra diferentes modelos de recogida selectiva y recuperación de residuos sólidos en las diversas mancomunidades que gestionan este servicio, en función de los procesos posteriores que se aplican a los residuos en cada mancomunidad. Tampoco se ha alcanzado una unificación y en los sistemas de recogida en cuanto a modelo y color de los contenedores utilizados aunque se está llevando un proceso continuo en este sentido.

Es necesario trasladar al resto de la Comunidad Foral las experiencias desarrolladas con éxito en este campo en las Mancomunidades de la Comarca de Pamplona y de Montejurra, potenciando la implantación de sistemas y tecnologías avanzados.

Se están desarrollando asociadas al sector de los residuos urbanos varias líneas de investigación y prácticas orientadas al reciclaje y tratamiento de todo tipo de residuos, en colaboración con empresas privadas del sector, analizando el potencial de utilización de los mismos, y el potencial de creación de empleo de esta actividad. En este sentido, existen diversas iniciativas como las propuestas de instalación de centros privados de tratamiento de residuos en varias localidades navarras o el proyecto de investigación que desarrolla la Mancomunidad de Montejurra en la búsqueda de nuevos métodos biológicos para depuración y descontaminación de los residuos urbanos. En esta línea deben también considerarse los residuos del sector de la construcción, los residuos MOR y los neumáticos como residuos con potencial de aprovechamiento,



orientándolos a su aprovechamiento en sectores como la construcción o la producción de energía.

A efectos de la *Recogida* y aunque está garantizada para prácticamente la totalidad de la población a través de las Mancomunidades existentes tal y como se aprecia en el mapa siguiente, sería adecuado impulsar la integración de las pequeñas mancomunidades en entidades de mayor dimensión que permitan alcanzar niveles adecuados de masa crítica y posibilitar la implantación en toda la Comunidad Foral de los mismos procesos de recogida selectiva y permitiendo la máxima eficacia en los procesos de tratamiento y aprovechamiento de los residuos urbanos.

Esto permitirá una mayor racionalidad en la recogida orientada a una agrupación eficiente de zonas de tratamiento tal y como se prevé en el Plan Director.

Las actuaciones previstas en Plan Integral de Residuos de Navarra contemplan los requerimientos de la legislación vigente posibilitarán el avance y la coordinación de las actividades dedicadas a la recogida, selección, tratamiento y aprovechamiento de los diferentes tipos de residuos sólidos.

También en este servicio existe una gran proliferación de pequeñas mancomunidades dedicadas a la prestación de este servicio. Las propias exigencias legales con relación a los procesos de selección y tratamiento y reutilización de los residuos harán peligrar la viabilidad económica de estas mancomunidades para realizar los procesos de tratamiento y valorización, por lo que finalmente su labor se centrará en la recogida, selección inicial y transporte de residuos siendo finalmente responsabilidad de los tres grandes centros de tratamiento planteados a futuro los procesos de tratamiento valorización y gestión final del material rechazado.

Existe actualmente una gran inquietud y diversas iniciativas públicas y privadas para implantar en Navarra plantas de tratamiento para residuos especiales que actualmente son exportados a otras regiones. Existe también una gran sensibilidad ciudadana en materia medioambiental pero también existe un rechazo natural a la localización de este tipo de industrias próximas a núcleos de población o zonas agrícolas y por tanto el desarrollo de este tipo de industria es muy lento. Existe también por parte del Gobierno líneas de actuación orientadas a la investigación y el desarrollo de procesos de tratamientos de residuos que con el objeto de resolver los problemas derivados de la producción de residuos en Navarra y que puedan también representar el desarrollo de actividades económicas asociadas a la innovación tecnológica en materia de tratamiento de residuos urbanos.

En el mapa de la página siguiente se presentan las mancomunidades existentes en la actualidad dedicadas a la gestión de los residuos urbanos. Se incluyen también la localización de las plantas públicas de tratamiento de residuos y de los vertederos que se prevé mantener para la eliminación final de los residuos urbanos en Navarra.







# 4.

## Infraestructuras de carácter local





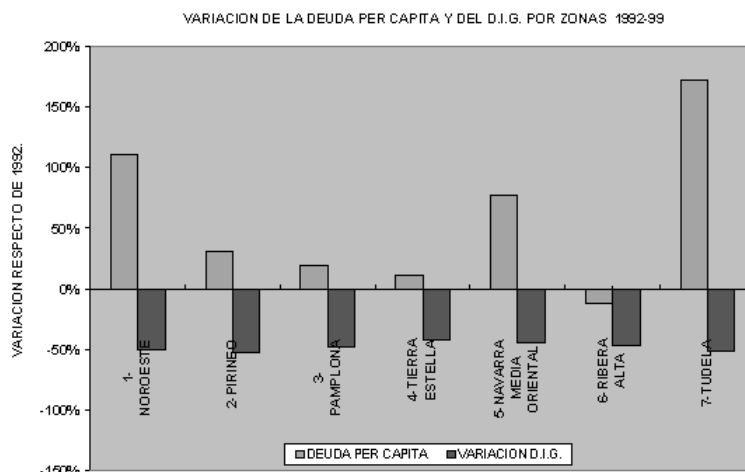
Los Planes Trienales de Infraestructuras Locales (PTIL) y la política de distribución de los fondos asignados de acuerdo a criterios de prioridad y de racionalización han contribuido a la mejora continua y general de las infraestructuras y equipamientos municipales a lo largo de toda la geografía navarra, hecho que se refleja en la disminución generalizada del indicador DIG (déficit de infraestructuras general) con una mejora promedio de aproximadamente el 50 % en todas las zonas de Navarra. En relación a las obras de programación local, se aprecia una reducción de las inversiones solicitadas por los entes locales desde un punto de vista global.

Es intención del Gobierno Foral realizar un análisis y revisión de los criterios de distribución de los fondos de transferencia entre las diferentes líneas de equipamiento para garantizar la mejora permanente de todas las infraestructuras. También se considera necesario tanto por el Gobierno como por la federación de municipios el revisar y actualizar los criterios de selección y priorización de solicitudes para garantizar el acceso a los fondos a todos los municipios.

Las pavimentaciones, el alumbrado público, los edificios municipales y las nuevas demandas de equipamiento relacionadas con áreas públicas de ocio y las nuevas tecnologías son infraestructuras que necesitan acomodar las asignaciones presupuestarias a las actividades solicitadas, para evitar un incremento en el déficit de estas infraestructuras.

La diferente capacidad financiera de los entes locales genera diferencias de endeudamiento importantes entre ellos al acometer las obras de carácter local. lo que genera en algunos municipios una situación de falta de recursos para acometer nuevos proyectos. En este sentido, la Cámara de Comptos aboga por la asociación de municipios aportando planteamientos de comarcalización en los que se contemple la distribución racional de las funciones y de los beneficios obtenidos entre los municipios asociados.





Fuente: Elaboración propia a partir de informes sobre el Sector Público Local elaborados por FNMC y Cámara de Comptos.

En el gráfico podemos apreciar la variación del Déficit de Infraestructuras General (DIG) como indicador de la situación general de las infraestructuras básicas municipales en las diferentes zonas de Navarra y lo comparamos con la variación de la deuda per capita en cada una de las zonas. Observamos que mientras la mejora de las infraestructuras es muy similar en todas las zonas, con una reducción aproximada del 50% del DIG, el nivel de endeudamiento ha crecido de forma significativa en tres zonas.

Si analizamos cual ha sido la evolución del déficit de las infraestructuras en los municipios a lo largo de los últimos once años, por tramos de población, observamos que la reducción en el DIG es más acusada en los municipios mayores de 4.000 habitantes.

Las tendencias en los distintos tramos poblacionales no indican que, con los criterios actuales de priorización de actividades, pueda haber una convergencia hacia una situación de igualdad a corto plazo entre los grandes y los pequeños municipios, siendo estos últimos atendiendo a criterios de rentabilidad de las inversiones, los que presentan un mayor déficit de infraestructuras y también los que reciben menos transferencias de capital en relación a los gastos de capital necesarios.

La continuidad de las políticas de actuación en materia de inversión para infraestructuras de carácter local a través de los Planes Trienales de Inversión y la actualización de los criterios de selección y priorización de solicitudes de obra, permitirán una mejora general y continuada de estas infraestructuras en todas las entidades locales de Navarra.

La demanda por parte de la sociedad de nuevas infraestructuras como por ejemplo equipamientos públicos para disfrute del tiempo de ocio, infraestructuras para acceder a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, etc., plantean la necesidad de ir incorporando nuevas líneas de inversión en los Presupuestos Generales de Navarra.



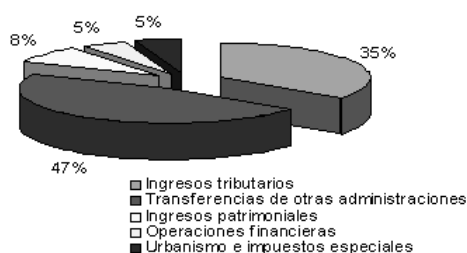
# 5.

## Recursos presupuestarios y gastos de los entes locales



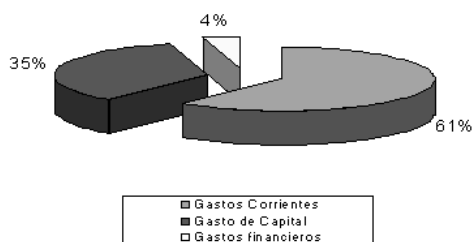


**Distribución aproximada de los Ingresos de las entidades locales .**



Fuente: Elaboración propia partir de las Cuentas del ejercicio 1999

**Distribución del Gasto de las entidades locales en Navarra.**



Fuente: Elaboración propia partir de las Cuentas del ejercicio 1999

Como ya se ha comentado en capítulos anteriores, las fuentes de ingresos principales de los entes locales proceden de los ingresos tributarios propios y del fondo de transferencias contempladas en los Presupuestos Generales de Navarra.

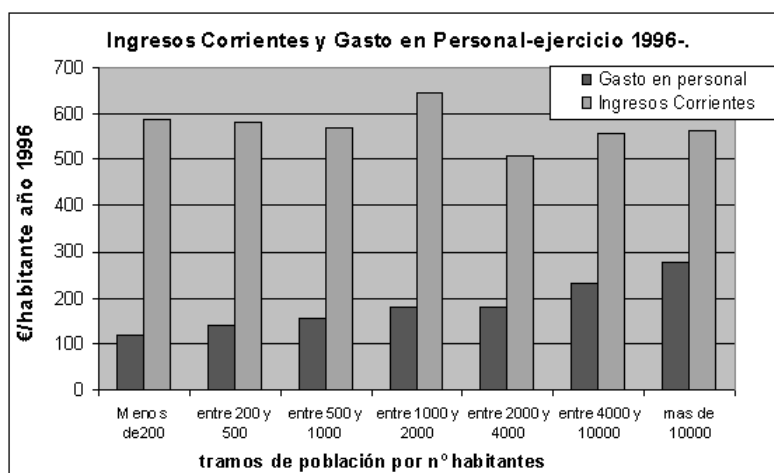
En materia de gastos, los datos de de los últimos 10 años nos indican que los gastos corrientes de los entes locales crecen a medida que se incrementan las prestaciones en los servicios de competencia municipal a lo que se añade también la incorporación de los servicios inducidos por el Gobierno a los Municipios, como por ejemplo servicios de educación, servicios sociosanitarios, deportes etc.

La mejora en los niveles de formación y de bienestar de la sociedad hará que los ciudadanos demanden una mayor accesibilidad a los servicios municipales y que soliciten un nivel de calidad adecuado en dichos servicios. Esta demanda va a exigir a los municipios a una continua evolución hacia la modernización de la organización administrativa y a una formación continua de su personal.

Los gastos promedio dedicados a Personal, tal y como se aprecia en el siguiente gráfico, es superior cuanto mayor es el tamaño poblacional de los municipios, tendencia que no tiene paralelismo con los ingresos corrientes, que se mantienen bastante equilibrados, independientemente del tamaño poblacional. Este mayor gasto por habitante en estructura organizativa en las entidades locales de mayor población es habitualmente también un indicador de la mejor calidad y eficacia de los servicios municipales y de la mayor accesibilidad de los ciudadanos a dichos servicios.



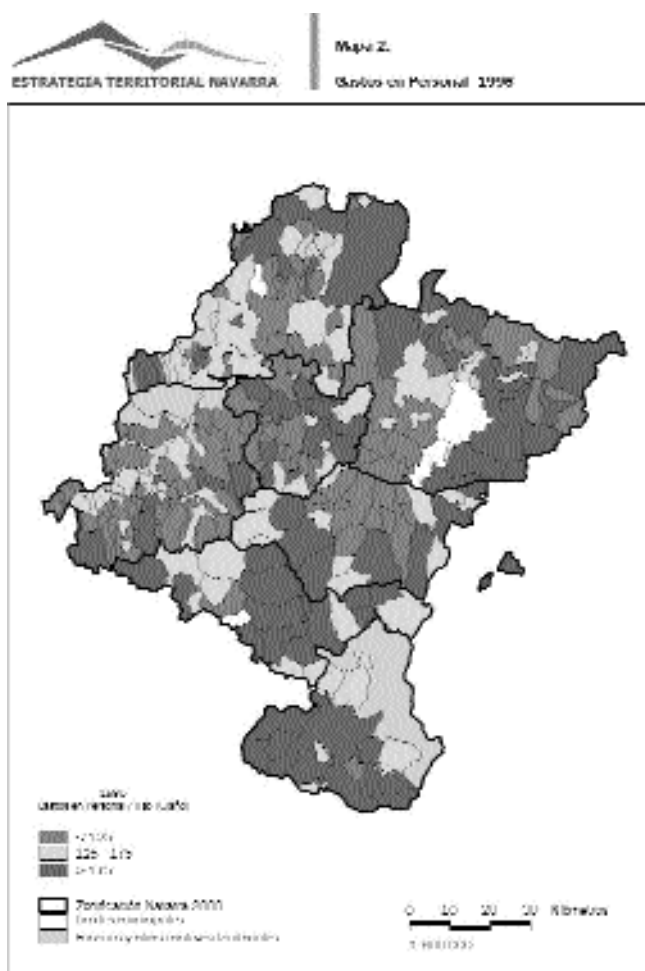
La incapacidad financiera de los municipios pequeños les limita las posibilidades para disponer de recursos humanos y técnicos adecuados que les permitan prestar servicios al mismo nivel que los ayuntamientos de mayor tamaño.



Fuente: elaboración propia a partir de informe de la UPNA para el Gobierno

En el siguiente mapa se representan los gastos municipales dedicados a Personal como indicador del esfuerzo que representa para los ciudadanos de cada municipio la estructura administrativa que le presta los servicios municipales.

En muchos casos debido al pequeño tamaño poblacional de los municipios no existe paralelismo entre este esfuerzo económico y la calidad y accesibilidad de los servicios recibidos.



Desde la administración municipal existe una demanda al Gobierno de Navarra para que se incremente el capítulo correspondiente a las transferencias corrientes en los Presupuestos Generales de Navarra y que se adecue a los gastos reales de los entes locales para garantizar la viabilidad y la calidad de los servicios municipales. También se reclama por parte de los municipios que se suavice el carácter finalista del Fondo de transferencias de capital, permitiendo una mayor autonomía de los municipios en la administración de dotaciones económicas para inversión, lo que les permitiría atender necesidades críticas para la localidad y que no hayan sido incluidas en el Plan Trienal de Inversiones Locales.

### *La capacidad de ahorro y la deuda de los municipios.*

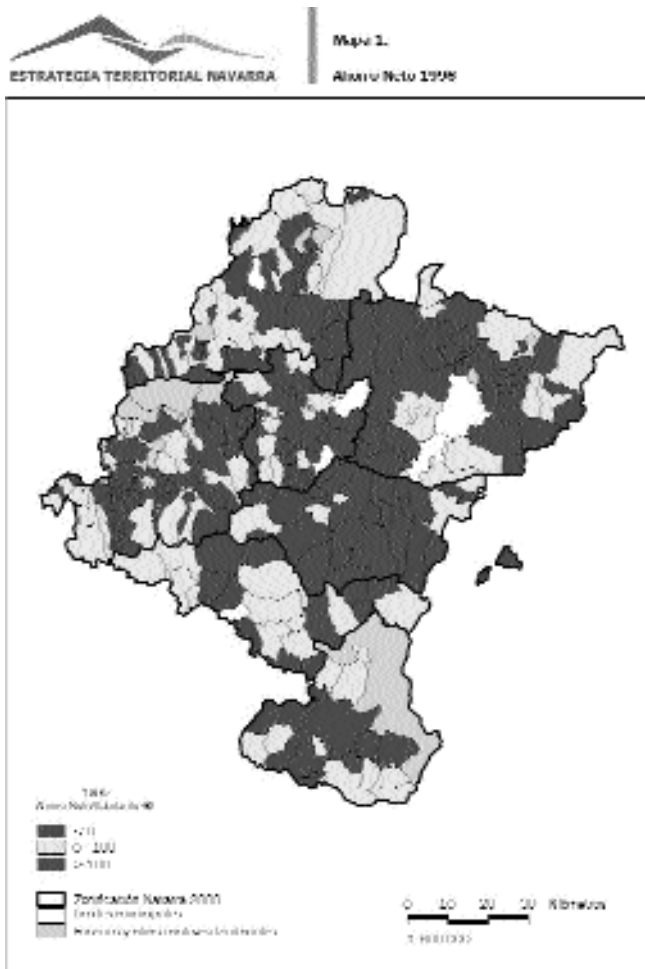
El nivel de endeudamiento general de los municipios navarros ha mejorado en los últimos ejercicios de acuerdo a los informes de fiscalización de la Cámara de Comptos. Analizándolo desde el punto de vista de la zonificación Navarra 2000, las zonas que mantenían un mayor nivel de endeudamiento por habitante en 1999 son Tudela, la Ribera Alta y Navarra Media, mientras que las que tenían un crecimiento más significativo de la deuda per capita en el periodo 1992-1999 son la zona de Tudela, la zona Noroeste y la Zona Navarra Media.

A partir de la modificación de los criterios de distribución de la participación de los municipios en la Hacienda Foral en 1997, se produce una reducción de la deuda en los municipios de más de 4.000 habitantes. En esta reducción también tiene una incidencia importante los ingresos obtenidos por efecto de la intensa actividad urbanística desarrollada en Navarra en los últimos años. Por el contrario y desde la fecha antes indicada, se aprecia una tendencia al incremento del endeudamiento en los municipios de menor población.

Si analizamos por zonas el ahorro neto de los municipios, como índice de capacidad financiera para afrontar inversiones en el futuro, observamos que existe un diferencial importante entre las diferentes zonas de Navarra. Los datos corresponden al estudio realizado por la U.P.N.A. para el Gobierno con base en las cuentas del ejercicio 1996 y en su análisis se observa que son la Ribera Alta y Tudela las zonas donde los municipios tienen una menor capacidad de ahorro por habitante, mientras que las zonas Navarra Media Oriental y la Comarca de Pamplona es donde el ahorro por habitante y año es mayor.

En este estudio no se han consolidado los datos relativos a Pamplona por no estar disponibles.





### *La tendencia de los presupuestos.*

La demandas por parte de la población para mejorar la calidad y la accesibilidad en materia de servicios básicos y la incorporación de nuevos servicios de competencia municipal por delegación de la Administración de la Comunidad Foral a los municipios, mantendrá la tendencia alcista de los presupuestos municipales en los capítulos correspondientes a gastos y especialmente en el capítulo de gastos corrientes. El fondo de transferencias corrientes asignados por la Administración de la Comunidad Foral a los municipios deberá crecer proporcionalmente a los servicios que vayan induciendo a los municipios.

El nivel de endeudamiento crecerá sobre todo en los municipios menores de 4.000 habitantes donde en general la capacidad de ingresos propios es insuficiente para mantener equilibrados sus presupuestos y hacer frente a las inversiones necesarias y a los gastos corrientes necesarios para prestar eficientemente los servicios de su competencia. Esta situación dificultará



por tanto en los municipios la disponibilidad de estructuras organizativas adecuadas y hará peligrar la ejecución de las inversiones necesarias para el mantenimiento y mejora de los equipamientos e infraestructuras básicas municipales, por lo que es probable que se incremente el índice de asociacionismo municipal en busca de una mayor racionalización de los gastos municipales tanto en materia de gastos corrientes como en materia de inversiones.





# 6.

## Desarrollo Local





Los proyectos de desarrollo local promovidos por las administraciones locales, se canalizan a través de cuatro consorcios que están reconocidos oficialmente por el Gobierno de Navarra para realizar esta función y cuyas áreas geográficas de actividad son complementarias y garantizan el desarrollo de estas actividades en la totalidad del territorio de la Comunidad Foral. Los consorcios de desarrollo local son: Eder, Teder, Cederna-Garalur y la Agencia de desarrollo de la Zona Media. Existe además la red de agencias de empleo y de desarrollo local cuyos costos están cofinanciados por los ayuntamientos y por el Gobierno de Navarra a través del Servicio Navarro de Empleo. La misión de estas agencias de desarrollo local es la coordinación y atención de los promotores de actividad económica en el ámbito rural en colaboración con los cuatro consorcios.

Como objetivo principal de los consorcios y agentes de desarrollo local se plantea la detección de oportunidades y el apoyo y asesoramiento a emprendedores privados para la creación de actividades económicas en el ámbito rural. Las iniciativas de desarrollo rural que se fomentan prioritariamente desde estos organismos son aquellos proyectos que se pueden acoger a los programas europeos de financiación para el desarrollo regional, siendo un capítulo a destacar las actividades para introducir y extender la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Son en definitiva dinamizadores de proyectos y actividades que habitualmente tienen pequeñas dimensiones, y que suponen un complemento necesario en el ámbito local para los Planes de Desarrollo planteados por la Administración de la Comunidad Foral.

La canalización de los proyectos de desarrollo local a través de cuatro consorcios como la vía principal de acceso a los fondos de financiación, plantea un escenario de colaboración para los municipios que deben así potenciar las relaciones entre ellos en proyectos de desarrollo local de interés mutuo. Las tendencias de evolución del desarrollo local se basarán de forma importante en las líneas y orientaciones que define la Comisión Europea en sus programas de financiación destinados a potenciar el desarrollo regional y local y que fomentan la integración territorial y la cohesión económica y social y proponen la figura de la comarca como base para el desarrollo regional. Planteando el escenario tendencial con base en las consideraciones anteriores, se identifica la zona o comarca como la plataforma más adecuada para la propuesta de proyectos de desarrollo local y donde se pueda plantear la distribución racional de funciones entre los municipios asociados y la modernización de la gestión administrativa.



Desde los diversos Departamentos del Gobierno de Navarra se crean líneas de financiación y promoción hacia los ayuntamientos para ejecutar obras que promuevan la creación de empleo, el desarrollo industrial o diversas actividades económicas en zonas específicas. Desde un planteamiento de ordenación territorial donde son habituales los proyectos de desarrollo de ámbito comarcal, se debe contemplar el desarrollo de instrumentos de coordinación de las políticas departamentales, con el objetivo de simplificar la carga y complejidad de la gestión administrativa y de garantizar la coordinación de las actuaciones sectoriales.

La coordinación de la gestión de trámites administrativos y ayudas financieras de los diferentes departamentos a través de una oficina o ventanilla única de información puede aportar una visión más completa de las necesidades de cada zona y del conjunto de Navarra, y en definitiva, una mayor información técnica, económica y estratégica para la toma de decisiones.

La implantación a lo largo de todo el territorio navarro de infraestructuras de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación facilitará el acceso de los ciudadanos y las empresas a los trámites administrativos, al teletrabajo, al conocimiento y al ocio, ofreciendo un escenario adecuado para plantear nuevos proyectos y una mayor diversificación de actividades en los entornos rurales. Por otra parte la implementación de la Ventanilla Única en los municipios para la tramitación de todo tipo de gestiones administrativas puede ser un elemento importante para impulsar el desarrollo en las áreas rurales

Como conclusión en relación a la tendencia prevista para la gestión de los proyectos de desarrollo local, se puede plantear que mayoritariamente los proyectos municipales y comarcales se tramitarán a través de los cuatro consorcios que existen en la actualidad, como cauce para acceder a las iniciativas y programas de financiación europeos y nacionales cuyo objeto es el fomento del desarrollo rural. Esta financiación es en la mayoría de estos proyectos la clave para garantizar su viabilidad.



# 7.

## **Modernización y Calidad de los servicios en la Administración Local**





Cuando se habla del proceso de modernización de la administración local se identifica la necesidad de revisar y mejorar las estructuras organizativas y los servicios administrativos actuales planteando como elemento fundamental la cualificación y formación continua del personal y la incorporación de sistemas y equipos de gestión adecuados.

Excepto en la Comarca de Pamplona en el resto de la Comunidad Foral existe una deficiente red de comunicaciones y por tanto es necesario realizar un esfuerzo inversor en la red de infraestructuras de comunicación que sitúe a Navarra en un nivel tecnológico que permita la conectividad operativa entre los entes locales y las Administraciones Navarra y Estatal. La incorporación de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información, conllevará asimismo un esfuerzo significativo por parte de las administraciones en la formación de los recursos humanos, tanto a nivel de usuario como a nivel de mantenimiento de los equipos y sistemas.

El uso de las TIC debe contribuir a la innovación en la organización administrativa y debe impulsar el desarrollo de nuevos sistemas de gestión que permitan a las administraciones públicas dispensar los servicios de forma eficaz y la accesibilidad a realizar cualquier tramitación administrativa desde cualquier localidad. Desde el punto de vista del desarrollo local debemos considerar positivamente la mayor y mejor accesibilidad de ciudadanos y entidades a los trámites administrativos.





# 8.

## Factores fundamentales de cambio





### ***El Plan Director de Abastecimiento de Aguas en Alta***

El Plan Director cuya elaboración se realizó en el año 1988 y fue actualizado en los años 1991 y 1995 año este último en que comienza la mecanización informática del Plan. Este Plan da solución a las demandas de agua para el abastecimiento de poblaciones e industria considerando la previsión de necesidades a un futuro de 25 años y en sus actividades contempla la promoción y realización de obras de infraestructura con planteamientos de racionalidad técnica y financiera a través de soluciones de abastecimiento comarcales y por tanto con un tratamiento supramunicipal. Como base de elaboración del plan de actividades a desarrollar, se estructura geográficamente Navarra en 16 zonas y se realiza entre los años 1987 y 1992 un estudio técnico que analiza para cada localidad el estado de las infraestructuras y la demanda prevista a corto plazo y con una proyección a 25 años. El Plan Director contempla las carencias existentes en infraestructuras y plantea las actuaciones a desarrollar en los próximos 25 años y contempla la construcción del Canal de Navarra como un elemento clave para resolver las carencias de abastecimiento existentes en la mitad Este de Navarra.

### ***El Plan Director de Saneamiento de Ríos***

Este plan contempla las medidas precisas para la restauración de la calidad de los cauces fluviales y la implantación de los servicios de depuración de aguas residuales en cuanto a las infraestructuras locales que se contemplan en la Ley de saneamiento de las aguas residuales de Navarra. con objeto de complementar la capacidad regeneradora de los ríos y asegurar unos niveles de calidad de agua. Los programas de actuación se integran en el marco de los Planes trienales de Infraestructuras y se actualizan en función de las exigencias introducidas en las nuevas normativas aprobadas ámbito nacional y europeo. En la programación actual se plantea superar ampliamente las exigencias Comunitarias, dotando de sistemas de depuración a núcleos de población superiores a 500 habitantes para el año 2005 lo que permitirá recuperar los cauces fluviales y la fauna piscícola de acuerdo con el Plan de Ordenación Piscícola de Salmónidos.



El ámbito del Plan al territorio navarro como un todo y alcanza a los ríos y afluentes de las vertientes cantábrica y mediterránea, que configuran la hidrografía navarra.

### ***El Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra***

Este Plan plantea la problemática de los residuos con una visión global independientemente de su origen, clasificación o problemática desde una perspectiva de prevención y control integrado de la contaminación. El Plan contempla el marco de la política comunitaria en materia de gestión de residuos y promueve la escala de prioridades que se desarrolla en la normativa europea y española en relación a la producción, la posesión y la gestión de residuos.

En el Plan se contemplan 21 zonas o comarcas para la organización de los procesos de recogida selectiva y transporte, la mejora del control en los procesos de eliminación final mediante 7 vertederos y 3 centros principales de gestión pública localizados en Pamplona, Carcar y Tudela para el tratamiento y reciclaje de los residuos de la Comunidad Foral.

El Plan prioriza como elementos fundamentales la mejora de la gestión y selección de los residuos y la introducción de nuevas tecnologías, más eficaces para el tratamiento y reciclaje de los residuos y para el control de la eliminación final.

### ***Las Políticas para el fomento del asociacionismo municipal y la modernización de la administración local***

El Gobierno de Navarra a través del Departamento de Administración Local ha identificado como uno de sus objetivos prioritarios el impulso de la reorganización administrativa del sector Local. El objeto de esta política es mejorar la capacidad de gestión de los servicios municipales y la integración territorial mediante fórmulas asociativas municipales de carácter voluntario que garanticen el respeto a la identidad de las entidades locales y fortalecen su representación política ante la Administración de la Comunidad Foral.

La nueva estructura administrativa municipal que propone el Gobierno de Navarra plantea para cada asociación municipal, la interconexión informática de las entidades locales asociadas y la constitución de una sede central, con el objeto de hacer posible una gestión mancomunada integral de los servicios técnicos y administrativos. La prestación de los servicios se realizará a través de las oficinas municipales abiertas en cada municipio asociado.



En la dinámica de fomentar las prácticas de asociacionismo municipal, el Gobierno financia aquellas iniciativas de asociacionismo municipal que son consideradas de interés público en relación con la racionalización y mejora de los servicios municipales. Existen en la actualidad diversas experiencias piloto en periodo de desarrollo y valoración concretadas en ejemplos como las mancomunidades administrativas de Aguilar de Codés y de Valdizarbe o el servicio centralizado de información asistencial (012) para los municipios: Ansoáin, Aranguren, Barañáin, Berriozar, Berrioplano, Cendea de Cizur, Egüés, Estella, Huarte, Noáin, Villava, Tudela y Zizur Mayor. Estas experiencias piloto se consideran por parte del Gobierno de Navarra como la base de desarrollo de las buenas prácticas en relación con los sistemas de gestión y organización y los medios adecuados para posibilitar su futuro despliegue al resto de municipios de Navarra.

***El Plan de actuación para la promoción de la Sociedad de la Información y de las Telecomunicaciones en la Comunidad Foral de Navarra***

Es un conjunto de iniciativas que deben acometer los diferentes Departamentos del Gobierno Foral para desplegar y difundir los medios e información necesarios para desarrollar la Sociedad de la Información en la Comunidad Foral.

En relación con la Administración Local, las actuaciones más significativas se encaminan a :

- La teleadministración, a través de sistemas que permitan la consulta y la tramitación de servicios a través de internet garantizando la seguridad en el acceso y en la transacción de información. En este capítulo se introduce también la operatividad de ventanillas únicas locales para comunicar oficialmente al ciudadano con todas las administraciones.
- La instalación y mejora de Redes de banda ancha y servicios de telecomunicaciones en la Administración Foral para integrar todos los edificios de la Administración Foral con sistemas de voz, datos e imagen e interconectar las sedes dispersas de la Administración como por ejemplo: centros de salud, consultorios, colegios, ayuntamientos, bibliotecas.
- La creación de una red telemedia y telecontrol de la administración Foral que soporte los sistemas actuales de tráfico, meteorología, parámetros medioambientales y agroclimáticos y facilitar la implantación de otros nuevos.
- La mejora de competitividad de empresas y acceso a nuevos mercados, ofreciendo servicios de asesoramiento y fomento de



utilización de las nuevas tecnologías.

- El fomento de la compra de ordenadores y la conexión a internet en los hogares navarros a través de campañas de financiación económica a tal efecto.

### ***Los Planes Trienales de Inversiones Locales***

El sistema de distribución y priorización de los presupuestos destinados a infraestructuras locales ha demostrado ser una herramienta eficaz para lograr una mejora continua en materia de infraestructuras básicas para todos los núcleos de población de Navarra. Los criterios técnicos de selección y priorización utilizados garantizan a lo largo del tiempo el ajuste y la resolución de los desequilibrios existentes entre las diferentes poblaciones. La consideración de los criterios a partir de una evaluación técnica de las deficiencias existentes en las infraestructuras y de los principios de cohesión y rentabilidad de la inversión



# D.

## **Fichas Problemas respecto de la Organización Administrativa de Navarra**





## **PROBLEMA**

### ***Identificación:***

#### **Escasa cooperación intermunicipal**

### ***Descripción:***

Navarra es una comunidad con un mapa municipal constituido por 272 municipios que históricamente han mantenido una acusada autonomía en la gestión de sus competencias y cuyos planes de desarrollo han sido desarrollados habitualmente para resolver necesidades propias y sin plantear la colaboración del resto de municipios. El pequeño tamaño poblacional de los municipios en Navarra donde sólo 18 superan los 4.000 habitantes y 191 no superan los 1.000 habitantes, provoca una escasa capacidad financiera en la mayoría de los ayuntamientos y les fuerza a buscar fórmulas de colaboración entre ellos para alcanzar la masa crítica suficiente que les permita dotarse de estructuras técnicas y organizativas mínimas para prestar los servicios de su competencia.

La individualidad de los ayuntamientos en los planteamientos de desarrollo municipal ha provocado que existan políticas y normativas municipales diferentes en áreas de gestión tan importantes como vivienda, equipamientos o suelo industrial, llegando a provocar conflictos urbanísticos en entornos donde deben convivir varios municipios por haber formado ya un continuo urbano.

Las grandes diferencias que existen entre los municipios respecto de su capacidad financiera, provoca también desequilibrios importantes en materia de estructura técnica y administrativa, lo que repercute en la capacidad de gestión del sector local y consecuentemente en la calidad, eficiencia y accesibilidad de los servicios prestados por los ayuntamientos

Existen diversos ejemplos de municipios asociados en mancomunidades de servicios plurifuncionales, que aprovechan las sinergias para racionalizar las estructuras técnica y organizativa, aunque existen todavía una gran cantidad de municipios que se integran en diversas asociaciones municipales, con diferentes asociados en cada una de ellas, creadas con el objeto de atender servicios específicos (el 51% de los municipios pertenecen a tres o más mancomunidades). Esta situación que en principio es positiva, ya que permite alcanzar los objetivos específicos de cada municipio, no potencia suficientemente la cooperación y coordinación de las políticas y normativas entre los municipios.

### **LOCALIZACIÓN:**

En todos los municipios de Navarra, existiendo especialmente una necesidad de potenciar la coordinación en materia de ordenación del territorio y urbanismo en aquellas áreas en las que la proximidad de varios municipios llegan a formar un continuo urbano.



## **INDICADORES:**

### **CAUSA DE LA PROBLEMÁTICA:**

La cultura existente en los municipios para desarrollar y gestionar sus planes de desarrollo de forma individualizada y la aplicación de diferente legislación y normativas municipales en las distintas entidades locales.

### **EVOLUCIÓN TENDENCIAL ESPERABLE PARA EL PROBLEMA:**

Las demandas crecientes de los ciudadanos en materia de eficiencia y calidad de los servicios impulsan a los municipios a asociarse en mancomunidades con capacidad para gestionar eficazmente las funciones y servicios de carácter local. La implementación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la gestión municipal creará un nuevo estadio de oportunidades para crear entornos de mayor cooperación entre municipios.

En esta línea, las actividades impulsadas por el Gobierno de Navarra para instalar en todo el territorio una red de telecomunicaciones de gran capacidad permitirán la implantación de sistemas de administración eficientes, donde se puedan desarrollar planteamientos de coordinación administrativa entre las diferentes administraciones a través de soluciones como la Ventanilla Única de servicios. Evidentemente será necesaria una política de especialización y de formación continua de los recursos humanos dentro de la organización administrativa para adaptarla constantemente a la creciente demanda de mayor calidad en los servicios por parte de la sociedad y dotarla de la flexibilidad suficiente para evolucionar al ritmo que marquen los cambios en el entorno social y tecnológico.

### **¿CÓMO AFECTA A?:**

**La competitividad:** La descoordinación entre las entidades locales no permite desarrollar áreas comunes de actividad económica con niveles de infraestructuras y comunicaciones adecuados. Los niveles de accesibilidad y de eficiencia de los servicios prestados por las administraciones son habitualmente deficientes motivados por la incapacidad financiera de las entidades locales. Esto repercute de forma directa en la baja competitividad del territorio para atraer actividades económicas de cualquiera de los diferentes sectores industriales.

Por otro lado, la persistencia de un espacio funcionalmente fragmentado, acentuada por la sobresaliente relación que se mantiene desde el sur con sus provincias limítrofes, Zaragoza y La Rioja, en contraste con la prácticamente nula relación con la Comarca de Pamplona, evidencia un problema a la hora de consensuar objetivos comunes para la Región y estrategias de futuro.



Se considera que el compromiso por parte de todos los agentes de la Región y la implicación en unos proyectos comunes es un elemento importante de cara al desarrollo económico y social de la comunidad.

**La sostenibilidad:** Desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental, las políticas municipales de creación de polígonos industriales municipales, la dispersión de los proyectos urbanísticos y la descentralización en la gestión de los residuos, provocan un mayor impacto medioambiental.

**La cohesión social:** Las enormes diferencias existentes entre municipios en cuanto a sus posibilidades financieras y la falta de cooperación entre ellos provoca una situación de desigualdad de oportunidades para los ciudadanos navarros en función del municipio en el que residen para acceder a las infraestructuras, los servicios y el conocimiento.

#### **AGENTES IMPLICADOS:**

##### ***Beneficiados:***

El peso político actual de los municipios se reduciría en relación a las asociaciones municipales.

Los gestores privados que actúan en el ámbito municipal y que se puedan ver afectados negativamente por la reestructuración de la administración del sector local.

##### ***Perjudicados:***

La totalidad de los ciudadanos navarros ya que la falta de cooperación entre municipios imposibilita un mejor aprovechamiento de los recursos municipales e imposibilita el desarrollo de políticas que favorezcan la integración territorial.

#### **SOLUCIONES POSIBLES O VALORACIÓN SUBJETIVA:**

Para favorecer una mayor cohesión social y territorial, se debe contemplar la coordinación municipal como una herramienta que permita una correcta distribución de funciones y servicios entre las diversas entidades locales y de esta forma promover escenarios de colaboración y complementariedad entre ellas, que fomenten una distribución racional de los servicios y de la riqueza a lo largo y ancho del territorio navarro.

La asociación de municipios posibilita la racionalización de costos de gestión por tanto la dotación de los recursos necesarios para garantizar niveles de eficiencia y de accesibilidad adecuados en los servicios que prestan a la comunidad.

La concentración industrial en polígonos comarcales y la coordinación en materia urbanística permite una mejor gestión de los residuos y reduce el impacto medioambiental provocado por el crecimiento urbanístico e industrial.





## **PROBLEMA**

### ***Identificación:***

#### **Uso ineficiente de los recursos presupuestarios**

### ***Descripción:***

Prácticamente la totalidad de los municipios en Navarra disponen o contratan de forma individual las estructuras administrativas y los servicios de asesoramiento técnico, si bien la cantidad y calidad de estos recursos se ajustan a su propia capacidad financiera. Sólo en servicios específicos cuyos costos de inversión y mantenimiento son inviables para los municipios, estos se han asociado con otras entidades para resolver estas necesidades. El pequeño tamaño poblacional de la mayoría de los municipios navarros provoca que el esfuerzo económico realizado por los ciudadanos de estos municipios no se vea reflejado en la calidad y la accesibilidad de los servicios que reciben del municipio en comparación con los que prestan otras entidades locales de mayor población. Es en esta comparación donde se aprecia que la asociación municipal permite la racionalización y profesionalización de las estructuras administrativas y las inversiones para la modernización de los equipamientos.

### **LOCALIZACIÓN:**

En todos los municipios de Navarra, existiendo especialmente una necesidad de potenciar la asociación municipal entre municipios con población inferior a 2.000 habitantes donde se detectan especialmente carencias en servicios de gestión y asesoramiento técnico y un mayor crecimiento de los gastos por habitante.

### **INDICADORES:**

#### **CAUSA DE LA PROBLEMÁTICA:**

El pequeño tamaño de población de los municipios en Navarra y la dinámica existente en las entidades locales que resuelven individualmente la contratación de las estructuras de gestión administrativas y las necesidades de asesoramiento técnico para prestar los servicios que son de su competencia.

#### **EVOLUCIÓN TENDENCIAL ESPERABLE PARA EL PROBLEMA:**

Los gastos corrientes de los entes locales crecen constantemente a medida que se incrementan las prestaciones en los servicios de competencia municipal y de aquellos otros servicios que son inducidos por el Gobierno a los Municipios. Los gastos de capital aun cuando están financiados en un porcentaje muy importante a través de subvenciones y transferencias de capital procedentes del Gobierno Foral, suponen también un esfuerzo financiero muy



importante a las arcas municipales como cofinanciadores de las obras realizadas en infraestructuras y equipamientos de competencia municipal.

Si observamos la evolución de los gastos de los municipios por tramos de población, observamos que el incremento es más significativo en los más pequeños. El mayor índice de gasto, unido a su menor potencial recaudatorio, provoca que los municipios de menor población mantengan actualmente un nivel de endeudamiento mayor. Tal y como refleja el escenario deseable, la asociación de municipios para crear entidades locales de mayor dimensión poblacional, les permitirá disponer de capacidad financiera suficiente para mantener estructuras administrativas adecuadas y hacer frente a las inversiones necesarias.

### ¿CÓMO AFECTA A?:

**La competitividad:** Los servicios administrativos que conforman el núcleo de administración y gestión municipal y la estructura organizativa de los municipios son elementos fundamentales para mejorar la competitividad municipal en la prestación de servicios y en el impulso de actuaciones de desarrollo local y por tanto han de constituir un objetivo clave en las actuaciones de modernización del Sector Local.

La ineficiencia en el uso de los limitados recursos presupuestarios de los municipios, reduce las posibilidades de acometer la modernización de las administraciones locales hecho que se ve reflejado en los niveles de accesibilidad y eficiencia de los servicios que reciben los ciudadanos y las actividades económicas.

**La sostenibilidad:** Desde el punto de vista de la sostenibilidad medioambiental, la ineficiencia técnica por falta de recursos humanos especializados y por falta de capacidad financiera para acometer las inversiones necesarias, son elementos fundamentales que afectan negativamente al cuidado y preservación del entorno natural.

**La cohesión social:** El retorno que reciben los ciudadanos de cada municipio en relación a su contribución a través de impuestos y tasas es muy diferente en función del tamaño y del modelo organizativo de la entidad, existiendo importantes desequilibrios entre las pequeñas donde la ineficiencias en el uso de los recursos son habitualmente mayores, en comparación con las poblaciones de mayor tamaño donde su dimensión les permite gestionar adecuadamente sus recursos y minimizar los despilfarros.

### AGENTES IMPLICADOS:

#### ***Beneficiados:***

Las entidades locales mantienen su nivel de influencia política y su autonomía en la toma de decisiones, mientras no deleguen o transfieran sus competencias a otras entidades.



Los gestores del sector privado contratados por los municipios para facilitarles los servicios de asesoramiento municipal.

***Perjudicados:***

El uso ineficiente de los recursos afecta a la totalidad de los ciudadanos navarros, que reciben un menor retorno por su aportación económica

**SOLUCIONES POSIBLES O VALORACIÓN SUBJETIVA:**

La solución básica y expuesta a lo largo de todo el documento pasa por la reorganización de la administración local en entidades de tamaño poblacional adecuado que permitan desarrollar estructuras eficientes a un costo razonable.

Es necesario asimismo contemplar la modernización de la administración pública mediante la incorporación de nuevos sistemas de gestión basados en las normas ISO, el impulso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y la especialización técnica de los recursos humanos.

En este escenario podemos esperar un mejor uso de los recursos municipales, posibilitando el incremento de las prestaciones municipales a costos racionales.





## **PROBLEMA**

### ***Identificación:***

#### **Falta de capacidad para gestionar el desarrollo local**

### ***Descripción:***

Desde un planteamiento de ordenación territorial los proyectos de desarrollo en el ámbito local y comarcal deben contemplar las líneas de actuación definidas en las diferentes políticas sectoriales de los departamentos del Gobierno de Navarra y requieren también de la defensa y coordinación de los intereses de las entidades locales afectadas por cada proyecto.

Por otra parte las políticas de financiación europeas para los proyectos de desarrollo local, requieren de la incorporación en el proyecto de planteamientos comarcales.

En este contexto resulta difícil para la mayoría de los municipios desarrollar proyectos de desarrollo local debido principalmente a las dificultades económicas para financiar autónomamente los proyectos y también por falta de capacidad técnica para desarrollarlos.

### **LOCALIZACIÓN:**

En todos los municipios de Navarra y especialmente en los de población inferior a 10.000 habitantes debido a la limitada capacidad para financiar y gestionar este tipo de proyectos de forma independiente.

### **INDICADORES:**

### **CAUSA DE LA PROBLEMÁTICA:**

El pequeño tamaño de la población en las localidades navarras y la dispersión territorial de los núcleos de población no permite plantear proyectos de desarrollo que contemplen la racionalización de las inversiones, a no ser que se realicen planteamientos comarcales en los que se incorporen los intereses y la participación de diversas entidades y la consideración .

La complejidad técnica y administrativa de los proyectos puede ser asimismo un obstáculo para el correcto y ágil desarrollo de los proyectos.

Por último la política de financiación de la Comisión Europea requiere proyectos con planteamientos comarcales para optar a los fondos de financiación.



### **EVOLUCIÓN TENDENCIAL ESPERABLE PARA EL PROBLEMA:**

Las tendencias de evolución del desarrollo local se basarán de forma importante en las líneas y orientaciones que define la Comisión Europea en sus programas de financiación destinados a potenciar el desarrollo regional y local y que fomentan la integración territorial y la cohesión económica y social. En estos programas se propone la figura de la comarca como base para el desarrollo regional y como alternativa para plantear la distribución racional de funciones entre los municipios asociados y la modernización de la gestión administrativa. Desde la visión del Gobierno de Navarra en los proyectos de desarrollo de ámbito comarcal contempla el desarrollo de instrumentos de coordinación de las políticas departamentales, con el objetivo de simplificar la carga y complejidad de la gestión administrativa y de garantizar la coordinación de las actuaciones sectoriales.

La implantación a lo largo de todo el territorio navarro de infraestructuras de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación facilitará el acceso de los ciudadanos y las empresas a los trámites administrativos, al teletrabajo, al conocimiento y al ocio, ofreciendo un escenario adecuado para plantear nuevos proyectos y una mayor diversificación de actividades en los entornos rurales. Como conclusión en relación a la tendencia prevista para la gestión de los proyectos de desarrollo local, se puede plantear que mayoritariamente los proyectos municipales y comarcales se tramitarán a través de los cuatro consorcios que existen en la actualidad, como cauce para acceder a las iniciativas y programas de financiación europeos y nacionales cuyo objeto es el fomento del desarrollo rural. Esta financiación es en la mayoría de estos proyectos la clave para garantizar su viabilidad.

### **¿CÓMO AFECTA A?:**

**La competitividad:** La capacidad de los municipios para acceder a los fondos de financiación europeos y nacionales para realizar proyectos de desarrollo local, les permite impulsar la implantación y modernización de sus infraestructuras y servicios y potenciar el desarrollo de nuevas actividades económicas, medioambientales y de ocio.

**La sostenibilidad:** La dinamización de las actividades económicas en los entornos rurales exigen la modernización y la racionalización de las infraestructuras y de los servicios que garanticen la sostenibilidad medioambiental y también la sostenibilidad económica de las inversiones.

**La cohesión social:** La creación de actividad económica y la mejora de las infraestructuras y servicios redundan en una mejora en la renta y en el nivel de calidad de vida de los ciudadanos.



## **AGENTES IMPLICADOS:**

### ***Beneficiados:***

La falta de actividad industrial en los entornos rurales favorece la preservación medioambiental.

### ***Perjudicados:***

La población rural, encuentra dificultades para plantear alternativas de desarrollo profesional y económico en el ámbito local. El acceso a los fondos de financiación europeos y el asesoramiento técnico adecuado son claves para garantizar la viabilidad de estos proyectos.

## **SOLUCIONES POSIBLES O VALORACIÓN SUBJETIVA:**

La canalización de los proyectos de desarrollo local a través de cuatro consorcios como la vía principal de acceso a los fondos de financiación, plantea un escenario de colaboración para los municipios que deben así potenciar las relaciones entre ellos en proyectos de desarrollo local de interés mutuo.

Desde la posición del Gobierno de Navarra es necesario desarrollar instrumentos de coordinación de las políticas departamentales, con el objetivo de simplificar la carga y complejidad de la gestión administrativa en los proyectos de desarrollo de ámbito comarcal.

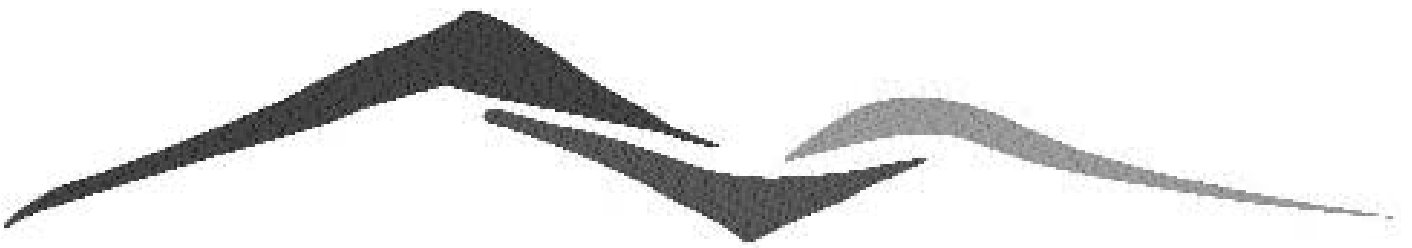
La implantación a lo largo de todo el territorio navarro de infraestructuras de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación facilitará el acceso de los ciudadanos y las empresas a los trámites administrativos, al teletrabajo, al conocimiento y al ocio, ofreciendo un escenario adecuado para plantear nuevos proyectos y una mayor diversificación de actividades en los entornos rurales.





# E.

## Fichas Oportunidades respecto de la Organización Administrativa de Navarra





## **OPORTUNIDAD**

### ***Identificación:***

#### **Desarrollo del Gobierno electrónico**

### ***Descripción:***

Navarra cuenta actualmente con un plan de actuación para la promoción de la sociedad de la información y de las telecomunicaciones en la Comunidad Foral de Navarra. El plan contempla la introducción de las Nuevas Tecnologías a los sistemas de gestión y de comunicación de la Administración Navarra.

### **LOCALIZACIÓN:**

En la actualidad, el plan contempla la instalación de infraestructuras de comunicación de banda ancha que permitan conectar a todos los departamentos y servicios de la Administración Foral y al conjunto de entidades locales de la Administración Local.

### **INDICADORES:**

#### **CAUSA DE LA OPORTUNIDAD:**

La sociedad cada vez más, demanda modelos de gestión administrativa descentralizados y eficientes para la gestión de la Administración, que faciliten y agilicen las tramitaciones.

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación abren un nuevo escenario para el desarrollo de soluciones orientadas a la modernización de la Administración Navarra y al incremento de la eficiencia en la prestación de los servicios administrativos. Estas tecnologías permiten también la racionalización de las inversiones y de las estructuras organizativas en las administraciones de la Comunidad Foral.

Los costos de instalación de las infraestructuras y del equipamiento requieren un esfuerzo financiero importante resultan asequibles para Navarra teniendo en consideración su capacidad financiera.

#### **EVOLUCIÓN TENDENCIAL ESPERABLE DE LA OPORTUNIDAD:**

Teniendo en cuenta la evolución en el pasado reciente no cabe duda de que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación se transformarán a medio plazo en un elemento clave que permitirá a los ciudadanos acceder desde cualquier localización a los servicios de las diferentes administraciones. Los hogares navarros y las industrias se incorporan rápidamente al tren de las comunicaciones a través de Internet y por tanto la demanda de servicios a través de esta red crecerá significativamente en un corto periodo de tiempo.



Dentro de las políticas de desarrollo para promover la competitividad en Navarra, el Gobierno de Navarra apuesta por la instalación de una red de comunicaciones de banda ancha para conectar a las administraciones de la Comunidad Foral y para dar servicio a ciudadanos e industrias. La red de banda ancha que actualmente se extiende en la Comarca de Pamplona se desplegará en los próximos años al resto de municipios de la Comunidad Foral conectando todas las sedes de la Administración dispersas en la geografía Navarra.

### **¿CÓMO AFECTA A?:**

**La competitividad:** En la futura sociedad de la información y del conocimiento la disponibilidad de infraestructuras de comunicación permitirá a la administración dispensar servicios de forma eficaz con la accesibilidad de ciudadanos e industrias para realizar tramitaciones administrativas desde cualquier localidad de Navarra. Sin duda las nuevas tecnologías permitirán implementar en la administración nuevos sistemas de gestión más eficientes y exigirán la implantación de sistemas organizativos y de gestión que aporten una mayor calidad en la gestión.

**La sostenibilidad:** En el futuro las comunicaciones usuario-administración y las tramitaciones administrativas se basarán en procesos electrónicos y por tanto aun siendo difícil de evaluar se reducirá de forma significativa el consumo de soportes documentales físicos y se reducirán los desplazamientos del usuario a la ventanilla de la administración con el consiguiente ahorro en el consumo de energía y de recursos naturales.

**La cohesión social:** Las nuevas tecnologías favorecerán el desarrollo de actividades económicas y la accesibilidad a los servicios y al conocimiento en los entornos rurales y a los colectivos con mayores dificultades para desplazarse, aportando nuevos valores para la mejora de la calidad de vida y mayor potencial de satisfacción en la sociedad Navarra.

### **AGENTES IMPLICADOS:**

#### ***Beneficiados:***

Todos los sectores de la sociedad navarra. Se alcanzarán superiores niveles de calidad y accesibilidad en la gestión de las Administraciones Públicas.

Las empresas suministradoras de infraestructuras, equipamiento, sistemas de gestión y formación

#### ***Perjudicados:***

El personal responsable de la gestión en la actualidad, que deberá adecuarse a la reestructuración organizativa y actualizarse en las nuevas herramientas de gestión.



#### **VALORACIÓN SUBJETIVA:**

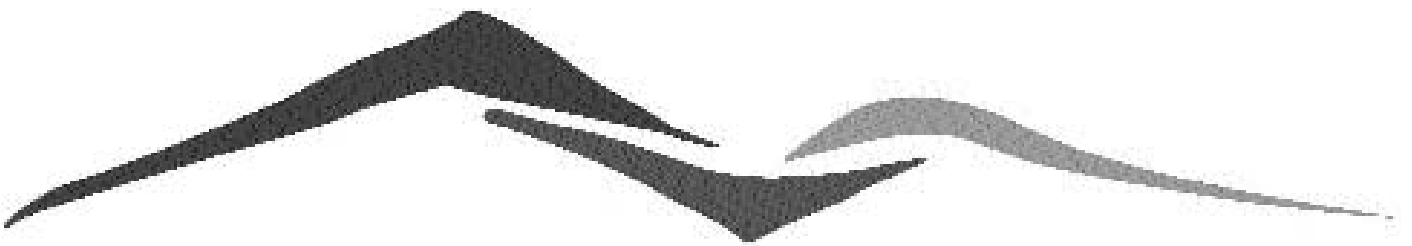
La implantación del Gobierno digital en Navarra exigirá la adaptación de las estructuras organizativas actuales a las nuevas necesidades administrativas y también la implantación de sistemas de gestión adecuados. No cabe duda de que Navarra se puede situar en el contexto europeo como Modelo de Administración regional, con un potencial importante para realzar la imagen competitiva e innovadora de Navarra en Europa y con posibilidades de exportar el modelo a otras regiones como producto de denominación de origen.





# F.

## Indicadores respecto de la Organización Administrativa de Navarra





A diferencia de las demás áreas temáticas que componen el estudio diagnóstico de la situación actual de la Comunidad Foral de Navarra, en este caso de Organización Administrativa no cabe establecer indicadores comparativos con otras Comunidades, el conjunto de España o la Unión Europea.

La organización y estructuración administrativa de las regiones europeas es tan variopinta y diversa que no es posible efectar comparaciones de tan dispares situaciones.

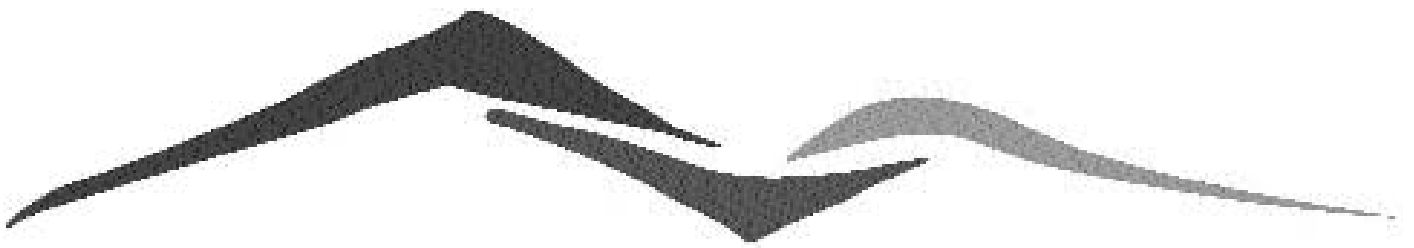
En todo caso, una vez establecidos los objetivos concretos que la Estrategia Territorial de Navarra identifique para este asunto será el momento de fijar qué indicadores internos deberán ser estructurados para controlar la aplicación de la citada estrategia y su evolución





# G.

## Bibliografía





## **Bibliografía y Documentación**

DEMETRIO LOPERENA ROTA. Derecho Histórico y Régimen Foral de Navarra . Gobierno de Navarra 1988.

MARTÍN M<sup>a</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, PEDRO M<sup>a</sup> LARRUMBE BIURRUN. La Administración Local de Navarra. 1987

GOBIERNO DE NAVARRA. Plan Director de Instalaciones Deportivas de la Comunidad Navarra 2000-2003.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA. II Censo Nacional de Instalaciones Deportivas 1997.

GOBIERNO DE NAVARRA. Plan de Promoción de la Sociedad de la Información en la Comunidad Foral de Navarra 2001.

GOBIERNO DE NAVARRA. Directrices de Ordenación del Territorio 1999.

GOBIERNO DE NAVARRA. Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2000-2006.

NILSA. Plan Director de Saneamiento de Ríos. Informe de Gestión 1999.

GOBIERNO DE NAVARRA. Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra 1999.

GOBIERNO DE NAVARRA. Plan Director de Saneamiento de Ríos de Navarra.- Nilsa 1995.

GOBIERNO DE NAVARRA. Plan Director de Abastecimiento de Aguas en Alta 1998.

COMISION EUROPEA. Estrategia Territorial Europea (ETE). Potsdam 1999.

GOBIERNO DE NAVARRA. Planes Trienales de Inversión de Infraestructuras Locales 1997-1999, 2001-2003 y Plan 2000.



FEDERACION NAVARRA DE MUNICIPIOS Y CONCEJOS . Informes sobre el Sector Local . Fermín Cabasés 2001

Cámara DE COMPTOS. Informes generales sobre el Sector Público Local. Ejercicios 1991,1992,1993,1994,1995,1996,1997,1998,1999.

Cámara DE COMPTOS. Informe sobre racionalidad económica en el Valle de Salazar. 2000.

### **Entrevistas realizadas**

FEDERACIÓN NAVARRA DE MUNICIPIOS Y CONCEJOS (FNMC). Sr. Fermín Cabasés. Responsable Financiero.

DPTO. MEDIO AMBIENTE, ORDENACION DEL TERRITORIO Y VIVIENDA. Srs. J.A. Marcén y D.Munarriz.

FEDERACIÓN NAVARRA DE MUNICIPIOS Y CONCEJOS (FNMC). Sr. P.Tabar. Presidente de la FNMC.

FEDERACIÓN NAVARRA DE MUNICIPIOS Y CONCEJOS (FNMC). Sr. A. Madurga. Secretario General de la FNMC.

J. A. BURGUETE. Ex-Presidente de la FNMC.

DPTO. ADMINISTRACION LOCAL. Sr. J Frommknecht. Director General del Departamento.

DPTO. ADMINISTRACION LOCAL. Sr. J.J.Remirez de Ganuza. Jefe de Agrupación de Servicios Municipales.

DPTO. ADMINISTRACION LOCAL. Sr. C. Adín. Jefe de Calidad y Modernización de la Organización Administrativa.

MANCOMUNIDAD DE LA COMARCA DE PAMPLONA (MCP). J.J.Arraiza. Gerente de la MCP.

MANCOMUNIDAD DE MONTEJURRA. M<sup>a</sup> José Fernandez. Presidenta de la Mancomunidad, de la asociación Teder y del Consorcio de turismo Tierra Estella.

MANCOMUNIDAD DE MAIRAGA. Sr. J.Santalla. Presidente de la Mancomunidad.

COLEGIO DE SECRETARIOS MUNICIPALES. Sr.J.L.Unzue. Presidente del Colegio y Secretario de Olite.



NILSA. Sr. A.Sola. Gerente de Nilsa.

ANIMSA. Sr. J.Hernandez- Gerente

AYUNTAMIENTO de SAN ADRIAN. Sr. J.Mendoza - Alcalde- y Sra. A.Lafuente- Secretaria-.

AYUNTAMIENTO de AOIZ. Sr. J.Esparza -Alcalde y Presidente de CEDERNA-y Sr. J. Beaumont-Secretario.

INSTITUTO NAVARRO DE DEPORTE Y JUVENTUD. Sr. R. Ruano. Jefe de Servicios Generales e Infraestructuras.

