

1. Según el documento presentado, las competencias que debieran asumir, en principio, las Comarcas, son la gestión del agua, así como saneamiento y depuración, tratamiento de residuos sólidos urbanos y gestión de servicios sociales en el nivel local.

Si dichas competencias son de carácter municipal o local. ¿Puede el Parlamento por Ley Foral intervenir sobre dichas competencias y establecer, sin el consentimiento de todos los entes locales afectados, tanto el que pasen a una Comarca o cuál es el ámbito de la Comarca que se propone?.

Sí. El Parlamento de Navarra, en su calidad de representante democrático del pueblo navarro y titular de la potestad legislativa (artículo 11 de la LORAFNA), puede crear un nuevo tipo de **ente local** denominado **Comarca**.

Esta entidad local supramunicipal llamada Comarca (denominación análoga a la utilizada en otras comunidades, como Cataluña, Aragón o Castilla-León, si bien en Navarra también se han utilizado históricamente otras, como mancomunidades forzosas u obligatorias), puede ser dotada de competencias propias, a semejanza de como se ha hecho, asimismo, en las otras comunidades citadas.

No se plantea, en modo alguno, privar a los ayuntamientos de ninguna de las competencias que la legislación básica les atribuye como propias. Se trata de ordenar adecuadamente el nivel local supramunicipal, que en la actualidad adolece de un exceso de confusión e ineficiencia.

1º. La gestión del **abastecimiento de agua en alta** ha de realizarse de conformidad con lo previsto en el Plan Director aprobado por el Gobierno de Navarra (y conforme a lo que disponga una Ley Foral específica si, como parece adecuado, se aprueba en el futuro). No afecta a las actuales competencias municipales en materia de abastecimiento hídrico, referidas a la red en baja o domiciliaria (suministro de agua **dentro del término municipal**; o, expresado en los términos del artículo 26.1 de la LBRL, “*abastecimiento domiciliario de agua potable*”).

La atribución de actuaciones de desarrollo y ejecución del planeamiento director relativo a **saneamiento y depuración de ríos** que se considere procedente realizar a escala comarcal solo requeriría modificar la letra c) del artículo 3 de la Ley Foral 10/1988, de 29 de diciembre, de Saneamiento de las Aguas Residuales de Navarra. La competencia municipal del artículo 25.2.1) de la LBRL afecta solo al alcantarillado y tratamiento de aguas residuales **dentro de su término municipal**; y aun eso cumpliendo siempre las previsiones del correspondiente Plan Director.

2º. El documento de trabajo propuesto plantea atribuir por Ley Foral a las comarcas competencia en materia de **tratamiento de residuos**. En pura teoría, cabría que un ayuntamiento crease a su costa sus propios centros de tratamiento, si fueran compatibles con el Plan Director correspondiente. Pero dicho planeamiento director y la realidad fáctica son contundentes al respecto. Hay margen para actuaciones de tratamiento y valorización en origen a escala comarcal; lo que deviene de todo punto imposible es que un ayuntamiento cree por su cuenta y a su cargo centros de tratamiento como los que actualmente sirven a toda Navarra (en particular, Cárcar, Peralta, Culebrete, Góngora).

Cabe extender esta competencia comarcal también a la **recogida de residuos**. Bien sea en la propia Ley Foral de creación de la comarca, bien mediante comarcalización posterior. Pero, aun manteniendo la recogida como servicio de aceptación teóricamente voluntaria para los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes (e incluso para aquellos de menos de 20.000 que acreditaran poder prestarlo con igual o superior calidad y menor coste, artículo 26.2 de la LBRL), es evidente que ha generado ya su propia dinámica supramunicipal. En la práctica, la necesidad de articular sistemas de recogida y transporte de residuos a escala superior al municipio suscita muy poca polémica, por no decir ninguna.

3º. Los **servicios sociales** se prestan ya actualmente en ámbitos supramunicipales, salvo excepciones. Ciertamente, al amparo de lo dispuesto en el artículo 25.1.e) de la LBRL, puede haber ayuntamientos que decidan prestar o mantener una parte de estos servicios sociales, en su faceta de *“evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”*. Ahora bien, en tal caso no tendrían un derecho automático a recabar financiación adicional por ese concepto.

El vigente Decreto Foral 32/2013, de 22 de mayo, prevé financiación desde el Gobierno para servicios sociales en su conjunto, con un tramo fijo correspondiente al coste del equipo mínimo interprofesional establecido, y otro módulo variable, que recoge la cantidad aportada por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a cada unidad de financiación para desarrollar los *“cuatro programas básicos”*, a saber: Programa de Acogida y Orientación Social, Programa de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia, Programa de Incorporación Social en Atención Primaria y Programa de Atención a la Infancia y Familia en Atención Primaria.

Sería casi inviable, y en absoluto deseable, fragmentar la financiación de los servicios sociales separando las actuaciones concretas de *“evaluación y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”* que se corresponden con la competencia propia municipal según el precitado artículo 25.1.e) de la LBRL. En teoría podría hacerse, pero el cálculo revestiría una complejidad bizantina y un dispendioso derroche de tiempo y recursos, amén de implicar un grave retroceso para la gestión coordinada de los servicios sociales.

Por poner un ejemplo gráfico: ¿es factible calcular separadamente el coste de recoger a una persona que vive en la calle, llevarla a un albergue y realizar una primera evaluación de su situación (competencia municipal), respecto del coste de tramitarle y gestionarle una RMI, orientarle sobre sus opciones de futuro, programarle actividades formativas, diseñarle un itinerario de inserción y realizar su seguimiento, etcétera? ¿Y cabe hacer ese desglose respecto de todas y cada una de las actuaciones realizadas por un determinado servicio social de base para extraer de ahí qué parte del importe total destinado a su sostenimiento corresponde al ejercicio de esa parte de competencia municipal?

No obstante, existe una solución sencilla para evitar cualquier posible dificultad o disfuncionalidad por esta causa. **Nada impide a la comarca delegar el ejercicio de esta competencia en alguno o algunos de sus ayuntamientos, financiándolo igual que si lo prestara directamente la comarca.** Tal delegación podría abarcar, bien programas concretos, bien la gestión de un servicio social de base, bien ambas cosas. Esta solución podría ser perfectamente apropiada para ayuntamientos con servicios sociales consolidados y de cierta entidad. (En particular, hay actualmente 6 servicios sociales municipales que atienden de forma exclusiva su propio término municipal: Ayegui, Barañain, Burlada, Pamplona, Tudela y Aranguren).

2. La creación de las Comarcas como nuevo Ente Local supondrá la creación de nuevas estructuras administrativas, con cargos políticos (Presidente, etc) así como técnicos (Secretario, Interventor, personal administrativo, personal laboral) además de los gastos de instalaciones y ordinarios de luz, agua, calefacción, seguros, etc.. ¿Se ha hecho un estudio valorando el costo económico adicional, de funcionamiento anual de estas estructuras? ¿De dónde se financiarán, de recursos adicionales del Gobierno o detrayendo del Fondo de las Haciendas Locales).

1º. La propuesta de reforma prevé dotar las estructuras comarcales con el personal procedente de las actuales mancomunidades y agrupaciones de todo tipo. El número total de trabajadores en el escalón supramunicipal será inicialmente similar al actual. Obviamente, los gastos de instalaciones y ordinarios disminuirán cuando se pase de necesitar varias sedes de órganos de gobierno y administración de distintas mancomunidades, agrupaciones voluntarias y forzosas, patronatos “convenidos”, etcétera, a una sola sede para esa comarca (economías de escala). Es previsible, además, algún ahorro adicional en retribuciones a cargos electos y, en especial, de alta dirección, al pasar de un número de entidades cercano al centenar a otro que ronda la docena.

Los únicos incrementos significativos de costes que se prevén como posibles son los que se deriven de nuevos servicios que los ayuntamientos actualmente no tienen mancomunados y puedan demandar en el futuro de sus comarcas, o bien mejoras de calidad y/o cobertura a demanda de sus ayuntamientos, así como de nuevas iniciativas que, en su caso, adopte la comarca en beneficio de la población de su ámbito.

Para ello, además de la eventual participación en IAE relacionado con actividades económicas a escala comarcal (cantidades que no se presumen elevadas) y de otros recursos propios que vayan generando, las comarcas contarán con: a) tasas por servicios que preste directamente a la ciudadanía; b) aportaciones que les hagan los ayuntamientos y el Gobierno por servicios delegados; c) una participación a establecer en el apartado de Libre Determinación del FHL.

Además de lo anterior, se prevé un **gran ahorro en subcontrataciones de servicios**. La Administración Foral cuenta con una importante cantidad de información al respecto.

2º. De todos modos, y sin perjuicio de lo expuesto, cabe preguntarse: ¿no sería más lógico plantear la pregunta a la inversa?

Expresado de otra manera: la práctica totalidad de los expertos del grupo de participación coincidió en diagnosticar un elevado nivel de confusión e ineficiencia organizativa en el actual escalón local supramunicipal, aquejado de una excesiva dispersión de centros de decisión, y generador de gran cantidad de gastos superfluos, tanto propios (alquileres, subcontrataciones de todo tipo, costes

adicionales para solucionar bajas cuando la escasa plantilla disponible obligue a incurrir en ellos, gestorías, apoyo a la llevanza de presupuestos y cuentas, asesoría jurídica, gastos de pleitos judiciales, asesoría laboral, etcétera) como indirectos, causados a terceros (por ejemplo, retrasos y pérdidas de calidad del servicio derivados de la necesidad de recabar asesoramientos externos; o necesidad de continuos desplazamientos de técnicos y corporativos para la adopción de decisiones, traducibles en costes euros-hora que serían evitables en gran medida mediante una organización más racional por comarcas).

Este diagnóstico no solo es generalizado, por no decir unánime, entre los expertos que mejor conocen esta materia, sino evidente a todas luces casi para cualquiera.

Entonces, ¿no deberían ser precisamente quienes defienden mantener sin cambios sustanciales ese actual estrato local supramunicipal tan disperso, costoso y disfuncional, los ética o moralmente obligados a argumentar, con datos y estimaciones, que son todos los demás, y no ellos, quienes se equivocan al respecto?

3. Ya que una Ley Foral creará las Comarcas. ¿No se deberá fijar en la misma Ley la financiación concreta sin posponerlo para el futuro, como se tiene la experiencia de competencias delegadas por el Gobierno a los Ayuntamientos (servicios sociales) que no han ido acompañados de su financiación?. ¿Existe Informe del Departamento de Hacienda al respecto?.

Se prevé que el régimen de financiación vaya en el mismo paquete legislativo. (Ver documento de “*Líneas Maestras*”, apartado “*Financiación*”).

Existe abundante información sobre costes de determinados servicios (0-3, escuelas de música, policías municipales, servicios relacionados con planes de inversiones locales, etcétera) en la propia Dirección General de Administración Local; y se está trabajando sobre ella.

El nivel de coordinación con el Departamento de Hacienda y Finanzas en todo lo relacionado con la reforma local es inmejorable Buena prueba de ello la ofrece una propuesta conjunta de reforma de la LFHL recientemente aprobada por el Parlamento (dicha propuesta incluía, además, una importante novedad respecto del régimen económico de los concejos encaminada a evitar duplicidades y estructuras administrativas innecesarias, único punto aún no aprobado, al haber solicitado la FNMC más tiempo para su estudio).

4. ¿Se ha previsto como será la relación económica de las Comarcas y los Ayuntamientos y Concejos en el caso de los servicios prestados mediante Convenio?. Qué pasa si se incumple el Convenio en cuanto al pago o gestión de los servicios?.

Claro que sí (sin perjuicio de seguir estudiándola a fondo para procurar que no quede ningún “cabo suelto”).

Cuando una comarca acuerde con otra recibir determinados servicios de esta última (cosa que previsiblemente sucederá en algunas “zonas bisagra” entre comarcas, y especialmente entre la Comarca de Pamplona y la de Valles, si finalmente se constatará una voluntad mayoritaria de constituir esta última como comarca independiente), se plantea ofrecer, ya de partida, **tres garantías:**

- a) **Garantía al personal:** Todo el personal actual de las mancomunidades y agrupaciones de ámbito supramunicipal, pasará a integrarse en las comarcas, mediante subrogación, en sus actuales condiciones funcionariales o contractuales (sea cual sea el tipo de contrato). Asimismo, las sociedades públicas se mantendrán, pasando a depender de la comarca que preste el correspondiente servicio (a sí misma y, en su caso, a otra u otras).
- b) **Garantía de servicio:** las actuales redes de infraestructuras no se “trocearán”. Continuarán bajo la titularidad de la comarca sucesora de la mancomunidad que actualmente preste ese servicio. No son descartables algunos cambios a largo plazo (por poner algún ejemplo, una ETAP concreta cuya titularidad pudiera transferirse de una comarca a otra), pero solo en caso de permitirlo el planeamiento director, sin perjudicar la calidad del servicio, y siempre previo acuerdo de las dos comarcas).
- c) **Garantía para los ayuntamientos:** al pasar del ámbito de una mancomunidad al de otra comarca diferente de la titular de la red de infraestructuras del servicio. Se les garantizará por Ley seguir recibiendo (mientras lo deseen) el servicio en las mismas condiciones que se apliquen a los ayuntamientos integrados en la comarca que se lo presta. En otras palabras, no se les podrán aplicar “tarifas de foráneo” ni exigirles aportaciones que no se les reclamarían en caso de pertenecer a la otra comarca.

Por ejemplo, si, en base a la normativa de la Comarca de Pamplona, un ayuntamiento determinado tuviera que pagar 100.000 euros al ente comarcal por el servicio de abastecimiento de agua en alta desde la red existente, en caso de pasar a otra comarca tendría que abonar esos mismos 100.000 euros.

Además de los mecanismos administrativos y judiciales ya existentes para garantizar el cumplimiento de esos acuerdos entre comarcas (control de legalidad de la DGAL, Tribunal Administrativo de Navarra, Tribunales de Justicia), se plantea añadir, para mayor seguridad si cabe, un mecanismo legal preventivo a fin de impedir de raíz cualquier posible incumplimiento, utilizando a tal fin una “cuenta de repartimientos”.

Dicho esto, el cobro a los usuarios del servicio compete a cada ayuntamiento. En otras palabras, si, por una deficiente gestión recaudatoria, el ayuntamiento del ejemplo no recauda de los usuarios del abastecimiento domiciliario de agua potable los 100.000 euros precisos para atender su obligación de pago, sino solo 90.000, deberá pagar de todos modos esos 100.000 euros (si no lo hace de forma voluntaria, podrá cobrarsele mediante Cuenta de Repartimientos).

Para coadyuvar a una buena gestión de cobro de las tasas (así como de cualesquiera otras liquidaciones y recibos municipales), se propone ofrecer ayuda desde la comarca a los ayuntamientos que lo soliciten.

También están en estudio diversas hipótesis jurídicas y técnicas sobre cuestiones mucho menos relevantes que las anteriores, pero que pueden ser de interés para determinados ayuntamientos. Por ejemplo, la situación de un ayuntamiento que decidiese renunciar voluntariamente a esas garantías y obtener el correspondiente servicio de otra manera distinta, con similar calidad y menos coste efectivo (y sin vulnerar el planeamiento director). Se plantea ofrecer garantías adicionales para que un ayuntamiento en tal situación pueda recuperar aquello a lo que hubiera tenido derecho en caso de separación voluntaria.

5. ¿Se ha realizado un estudio económico sobre el costo que supone la eliminación de todas la Mancomunidades, tanto en cuanto al personal que configuran las mismas, como las contrataciones de servicios que se encuentran en estos momentos en vigor?. Si está hecho nos gustaría contar con él y en caso de que no lo hubiera, solicitamos que se haga para conocer la repercusión del mismo y quien se va a hacer cargo de los gastos que ocasionen su extinción.

Como se viene indicando, no se prevén sobrecostes, sino ahorros (salvo para la prestación desde la comarca de nuevos servicios anteriormente no mancomunados, o para mejorar los ya prestados). En cuanto al personal, ya se ha indicado que el de las mancomunidades y agrupaciones de ámbito supramunicipal, pasará a integrarse en las comarcas, mediante subrogación, en sus actuales condiciones funcionariales o contractuales (sea cual sea el tipo de contrato). Asimismo, las sociedades públicas se mantendrán.

Cabe mencionar que ninguna persona o entidad partidaria del mantenimiento sin cambios sustanciales de la actual estructura dispersa, costosa y disfuncional en el escalón local supramunicipal ha presentado a la DGAL estudio económico alguno a favor de su postura.

Obviamente, no se han terminado de estudiar todas las hipótesis posibles. Pero no se debe perder la perspectiva: nos hallamos en una fase de formulación de un documento de trabajo con líneas maestras para su consideración por las entidades locales en la siguiente fase del proceso de participación. (No parece el momento más idóneo para plantear cuestiones de detalle como, por ejemplo, si se ha estudiado cambiar a una ubicación más idónea una determinada parada de taxis en una concreta localidad...)

6. Dado que la puesta en marcha de las Comarcas, como el mismo documento dice, contarán con financiación del Gobierno de Navarra, deseáramos conocer, a partir de la creación de las mismas. Cuál va a ser la distribución del dinero que aporta el Gobierno a Ayuntamientos, Concejos, Comarcas y Cartas de Capitalidad. Tanto si se parte de una cuantía fija del presupuesto, como si se continuara con el F.H.L., P.I.L. y otras subvenciones.

El dinero no lo aporta el Gobierno, se trata de un derecho de las entidades locales a la participación en los tributos de Navarra, y que se concreta en el Fondo de Haciendas Locales, objeto de debate en el actual proceso participativo (ver apartado “Financiación” del “Documento de Líneas Maestras”).

Una vez aclarado ese error fundamental de concepto en que incurre la pregunta respecto del actual sistema de financiación de las entidades locales de Navarra, conviene transcribir una copia de un texto de síntesis elaborado para su entrega a la FNMC como documento de trabajo, que reproduce lo expuesto en el “Documento de Líneas Maestras” añadiendo algunas aclaraciones instadas por dicha Federación.

“Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra.

Los objetivos del Fondo implícitos en la propuesta son, en general coincidentes con los que se obtuvieron en el proceso de participación de la FNMC: suficiencia financiera, equidad entre entidades y entre tipos de entidades, reequilibrio territorial, solventar déficits de infraestructuras básicas, garantizar la financiación de determinados servicios sin depender de subvenciones finalistas. En otros objetivos de menos relevancia, el grado de coincidencia es inferior.

- El Fondo se cuantifica en base a un porcentaje fijo de los Tributos Liquidados por la Comunidad Foral. Esta cuestión se sometió a debate en la FNMC, y existe un amplio consenso sobre la misma. Esto dotaría a la financiación de las entidades locales de un nivel de estabilidad análogo al del Gobierno de Navarra.

-

Se propone articular un único Fondo que se subdivide en cuatro apartados: Módulos de Financiación de Servicios, Programas de Inversión de Planes Directores, Financiación de líneas específicas y Fondo de Libre Determinación.

- Se eliminan las cláusulas de garantía que existen ahora en el Fondo.

A. Módulos de Financiación de Servicios.

Este apartado del nuevo fondo sustituirá a las actuales subvenciones finalistas. Se abonará a la entidad local que preste el servicio. Existe un consenso generalizado de que el actual sistema de transferencias finalistas no funciona adecuadamente. No garantiza cuantías (ni siquiera que haya convocatoria al año siguiente). En general, se consideran insuficientes para financiar los servicios a los que se destinan.

Se elaborará un listado de servicios locales considerados relevantes a efectos de contribuir a su financiación mediante módulos por servicio, adaptados a las circunstancias de cada comarca.

Incumbirá a las entidades locales afrontar, mediante sus ingresos propios y su parte de libre disposición de dicho Fondo, la parte del coste de los servicios municipales no cubierta mediante los citados módulos, así como los “no modulados”.

A.1. La sustitución de las actuales subvenciones finalistas por módulos de financiación garantizada a percibir por las entidades locales que presten el correspondiente servicio se considera técnicamente factible y relativamente sencilla cuando se trata de sustituir convocatorias con requisitos objetivos o fácilmente objetivables. Por ejemplo: ayudas para el mantenimiento de edificios e instalaciones de titularidad municipal, sostenimiento de ORVE, agencias de desarrollo, programas de igualdad y de fomento deportivo articulados mediante contrataciones de técnicos/as de dichas áreas, programas de fomento y contratación de técnicos/as de euskera, ayudas a bibliotecas municipales, contrataciones de personas de colectivos desfavorecidos o en riesgo de exclusión, actualizaciones de inventarios donde aún no estén actualizados, ayudas para escuelas de música....

Tampoco resultaría especialmente difícil establecer módulos para reforzar la financiación de ciertos servicios del área social en sentido amplio (tales como ayudas al sostenimiento de residencias de tercera edad, que favoreciesen una mayor oferta de ese servicio y contribuyeran a reducir en alguna medida la actual brecha de precios entre residencias concertadas y no concertadas).

A.2. También se cuenta con una buena cantidad de datos sobre costes de servicios que pudieran ser delegables en entidades locales (0-3, por ejemplo), que permitirían garantizar la cobertura de la parte del coste estimado que no corresponde abonar a los usuarios (previendo mayores aportaciones para los centros de zonas de población dispersa con mayores costes objetivos por su lejanía respecto de los centros urbanos y el menor número de alumnos).

Los datos disponibles son suficientes para habilitar una financiación estable en el ámbito de los servicios sociales (donde se solapan competencias delegadas y propias) que, además, solvente ciertas disfunciones del actual sistema de ayudas.

Con los módulos señalados en los puntos A,1 y A.2 que se acaban de indicar (esto es, los módulos para la sustitución de las subvenciones finalistas por un sistema estable y garantizado, y los que financien servicios delegados), se cumpliría el objetivo mínimo de la propuesta en lo relativo a financiación de servicios mediante módulos.

A.3. El grado de dificultad técnica para la determinación de módulos es mucho mayor en relación con otros servicios locales también considerados básicos o relevantes, pero cuyo mantenimiento no es actualmente, ni ha sido en el pasado, objeto de subvenciones finalistas.

Algunos de ellos ya están financiados en gran medida mediante tasas; y hay otros cuya implantación conllevaría dificultades y riesgos que requieren un estudio detenido.

Por ejemplo: cabría plantearse la eventual creación de un módulo de ayuda al mantenimiento del alumbrado, pero la determinación de un importe adecuado distaría de resultar sencilla. Un módulo de ayuda al mantenimiento de parques y jardines, aparte de su complejidad, podría inducir una demanda artificial (declaración como parques de espacios de uso dudoso, con escaso o nulo coste de mantenimiento real). Y crear un módulo para contribuir al mantenimiento de pavimentaciones y accesos rodados, pongamos por caso, plantearía (ya de partida) enormes dificultades técnicas.

Por otra parte, no debe olvidarse que, al tratarse de financiaciones garantizadas de antemano, un exceso de modulación conllevaría una correlativa reducción del apartado de Libre Determinación.

Para contribuir a determinar cuáles de estos servicios no delegados ni objeto de subvenciones finalistas convendría apoyar en alguna medida mediante módulos, y hacerlo sin riesgos graves de generar demanda artificial, sería útil contar con una cartera de servicios mínimos homologados.

B. Programas de Inversión de Planes Directores.

Mantenimiento del actual modelo de Programas de Inversiones del PIL destinados a Abastecimiento de Agua en Alta, Residuos y Red de Banda Ancha.

Conlleva la eliminación del Fondo de Inversiones destinado a Obras de Programación Local, que se atenderá desde los recursos de cada entidad local y el Fondo de Libre Determinación.

C. Fondo de financiación de líneas específicas.

Supone la modificación del apartado de Otras Ayudas del Fondo de Haciendas Locales para incluir la financiación del Déficit de Montepíos, la posible extensión de la Carta de Capitalidad a Tudela, la revisión de la Carta de Capitalidad de Pamplona-Iruñea para ajustarla al exceso de coste justificado por la mayor dimensión de los servicios, y cambios en la forma de articular legalmente la financiación de la FNMC.

D. Apartado de Libre Determinación.

Sustituye al actual Fondo de Transferencias Corrientes y el Fondo de Transferencias de Capital para inversiones de Programación Local y de Libre Determinación. La finalidad de este apartado del fondo es contribuir a la financiación de servicios e inversiones locales.

Las principales variables a considerar serían:

- a) Población atendida por la entidad local (la más relevante).*
- b) Densidad de habitantes por km², teniendo en cuenta que a menor densidad corresponderá mayor cantidad, para compensar desequilibrio territorial.*
- c) Nivel efectivo de ingresos propios en relación con el nivel potencial. (Habitualmente, el grado de presión fiscal y de aprovechamiento de recursos propios suele guardar una considerable correlación con las necesidades objetivas de financiación de la entidad local. Parece razonable tenerlo en cuenta, en alguna medida, a la hora de distribuir este apartado de Libre Determinación).*
- d) Déficit de infraestructuras precisas para atender servicios obligatorios.*

Esta parte del fondo (junto con los ingresos propios) podrá destinarse a los servicios y a las inversiones que la entidad local decida, con la siguiente salvedad: la cantidad adicional que se asigne por déficit de infraestructuras deberá destinarse prioritariamente a inversiones destinadas a solventar dicho déficit. (No se exigirá que la cantidad invertida coincida exactamente con esa cantidad adicional, pero podrá reclamarse su devolución en caso de que las inversiones destinadas a tal fin no se realicen dentro de un plazo determinado).

Si se aceptan estas líneas maestras relativas al amplio apartado de Libre Determinación, será preciso abordar seguidamente varias cuestiones clave. En especial, el peso relativo de cada criterio de ponderación, y el porcentaje del fondo de Libre Determinación que deba distribuirse entre las comarcas”.

Ahora los ayuntamientos tienen la palabra sobre las importantes cuestiones que se acaban de enunciar, incluyendo la de plantear un porcentaje que consideren idóneo para la participación de las comarcas (y, en su caso, de los concejos) en este apartado de Libre Determinación, así como pronunciarse sobre si procede partir de las variables propuestas (o bien añadir, o quitar), y sobre la importancia que debería atribuirse a cada una de ellas.

7. Dado que en Navarra 16 Ayuntamientos cuentan con Servicios Sociales propios, sin estar encuadrados en ninguna Mancomunidad para este servicio. ¿Ha realizado el Departamento una reunión con ellos, para ver si es mejor opción pasar este servicio a una Comarca o continuar con el servicio propio?. ¿No incumple el principio de subsidiaridad (la cercanía del servicio a la ciudadanía) con quitar el servicio de un Ayuntamiento y pasar a un ente muy superior?

Antes de realizar afirmaciones que pudieran dar lugar a equívocos, conviene contrastar y precisar los datos.

Los Ayuntamientos con servicios sociales propios que atienden exclusivamente su término municipal no son 16. Son 6. A saber: Ayegui, Barañain, Burlada, Pamplona, Tudela y Aranguren.

Por ser más precisos: en la actualidad hay 46 Zonas Básicas de Servicios Sociales (incluyendo la de Ayegui, de reciente creación). Las formas jurídicas establecidas para atender estos servicios son diversas: mancomunidades de servicios, agrupaciones de ayuntamientos, convenios intermunicipales...

Es cierto que determinadas zonas básicas (por ejemplo, la de Cintruénigo, que integra los términos de Cintruénigo y Fitero), si bien son consideradas por el Departamento de Servicios Sociales como una sola entidad (y como tal se financian), en la práctica funcionan como si se tratase de dos servicios diferenciados. Y otros ayuntamientos tienen convenido con el Gobierno de Navarra prestar servicios sociales no solo para sí, sino también para otros. Pero no debe confundirse este tipo de situaciones con la existencia de “*Servicios Sociales propios*” que atienden exclusivamente a su término municipal, que solamente se da en los 6 casos arriba señalados. (Más detalles sobre la situación actual, ver Anexo).

Una vez precisado el alcance real de la cuestión, procede responder lo siguiente sobre el fondo de la pregunta: **las entidades locales están pronunciándose al respecto a través del proceso de participación que co-lidera la FNMC. Es en este contexto donde los ayuntamientos implicados emiten sus opiniones, y sobre esa base serán tomadas las decisiones oportunas.**

En cuanto a las competencias en materia de servicios sociales, véase respuesta a la pregunta 1.

8. Realizando un primer análisis de alguna Comarca, se ve que no son comarcas naturales, sino que parecen tener un carácter más artificial y con una gran dispersión de ámbito y población. Por lo que nos gustaría conocer si hay un estudio de Plan de Movilidad, para facilitar el acceso de la ciudadanía a los nuevos servicios, que sirvan las Comarcas.

1. El planteamiento de la pregunta podría calificarse como sofisma; esto es, un argumento aparente para intentar convencer de un postulado engañoso.

Desde hace bastante tiempo se trabaja en un replanteamiento general de los Planes de Movilidad (así como de las concesiones de líneas de transporte interurbano) orientado precisamente a dotarlos de un enfoque zonal, más adecuado para el acceso a servicios supramunicipales, como los educativos, sanitarios y sociales, entre otros. Por naturaleza, una comarca es un ámbito geográfico amplio y complejo. Desde una perspectiva integral y global de la región, el mapa comarcal no hace sino reflejar la variedad de condiciones físico-demográficas que caracteriza a Navarra en sus diferentes zonas geográficas.

El Gobierno de Navarra trabaja de manera coordinada en las diferentes políticas que afectan al acceso de la ciudadanía a los equipamientos y servicios básicos. En este sentido, la planificación del Transporte Público Interurbano de Navarra es esencial. Puede encontrar la información necesaria en el Portal de de Gobierno Abierto.

Pero, dicho esto, conviene reparar también en lo capcioso de la pregunta. Tal y como se formula, no es sino un pie forzado para vilipendiar “a priori” esta propuesta de reforma. Pretende dar la impresión de que los servicios prestados por las comarcas van a “alejarse” respecto de sus actuales lugares de prestación (se diría que hasta lugares casi inaccesibles, en una especie de encastillamiento con aire de fortaleza medieval dotada de puente levadizo). No es así en absoluto. Si bien las sedes administrativas se reducirán drásticamente, con el consiguiente ahorro de gastos, los lugares de prestación de servicios funcionales no tienen por qué cambiar. Ciertamente que las futuras asambleas representativas de las comarcas pueden decidir cambios para mejorar la forma de prestarlos, pero nada autoriza a suponer, en absoluto, que vayan a hacerlo perjudicando el acceso de sus poblaciones respectivas a tales servicios.

Por añadidura, se afirma partir de “*un primer análisis de alguna Comarca*”, pero sin aclarar ni tan siquiera cuál. Y, tras propugnarse un acto de fe en orden a creer que realmente se ha analizado alguna cosa en relación con alguna comarca (¿qué cosa?, ¿de qué comarca?), se pasa a deducir automáticamente que las 13 comarcas propuestas “*no son comarcas naturales, sino que parecen tener un carácter más artificial y con una gran dispersión de ámbito y población*”. Quod erat demonstrandum.

2. En realidad, la propuesta partió del criterio básico de **no subdividir las actuales subáreas de la Estrategia Territorial de Navarra** (más que estudiadas a lo largo de muchos años, y que han concitado un amplio consenso a todos los niveles, institucional, político, de agentes sociales y económicos...).

A partir de esa base, se estudiaron las actuales redes e infraestructuras de servicios, las entidades supramunicipales que operan sobre el territorio, así como diversas consideraciones de ordenación territorial, que han llevado a una propuesta inicial en un Libro Blanco.

Hay, pues, razones de hondo calado tras la propuesta inicial. Debe insistirse en que las Subáreas de la Estrategia Territorial son ámbitos naturales de convivencia, estudiados durante décadas, donde se comparten facetas fundamentales de la vida cotidiana, a los que no cabe imputar “artificialidad”. Ahora bien, la voluntad popular en cada ámbito propuesto va a ser también un factor de gran relevancia a la hora de configurar las comarcas. Así se recoge en las líneas maestras enviadas a la FNMC:

“En virtud de la competencia histórica de Navarra sobre regulación de entidades locales supramunicipales, cabría decidir la constitución directa y simultánea de todas las comarcas.

No obstante, se considera preferible ordenar el proceso mediante unas previsiones generales contenidas en la LFALN (Ley Foral de mayoría absoluta), desarrollándolas posteriormente mediante Leyes Forales de creación de cada una de las comarcas (como se ha hecho en el proceso de comarcalización de Aragón).

*- Se plantea la creación de 13 comarcas, pero **su ámbito geográfico no está aún cerrado.***

*- **Se propone establecer un nivel de consenso mínimo para la constitución de las comarcas.***

Podría ser:- un nivel análogo al previsto en el artículo 42.2 de la LBRL, esto es: no podrá crearse una comarca si se oponen expresamente las dos quintas partes de los municipios del ámbito geográfico propuesto para la misma, siempre que representen al menos la mitad del censo electoral;

- o bien un nivel de consenso más elevado que el previsto en el artículo 42.2 de la LBRL;

- o bien un nivel de consenso menos elevado que el previsto en el artículo 42.2 de la LBRL (al amparo de la competencia histórica de Navarra sobre regulación de entidades locales supramunicipales)”.

Ese nivel de consenso mínimo que se propone puede conllevar la conveniencia de realizar cambios o ajustes en la propuesta inicial cuando en alguno de los ámbitos propuestos se constate una voluntad popular claramente manifestada en distinto sentido.

Así, por ejemplo, la propuesta inicial de una comarca en el eje del Ebro desde Viana venía revestida de suficientes razones de lógica territorial, basadas en la Estrategia Territorial de Navarra y en otros factores que permitían diferenciar esta zona de núcleos agroindustriales respecto de las pequeñas poblaciones del área circundante a Estella-Lizarra. Sin embargo, los ayuntamientos de la zona han manifestado de modo claro su voluntad de compartir comarca con el resto de Tierra Estella, y no tendría sentido mantener una propuesta sin visos de alcanzar niveles de consenso suficientes.

Esta misma consideración sería también aplicable a otros ámbitos en caso de producirse alguna otra situación análoga. Por ende, no se debería sucumbir a tentaciones demagógicas en el sentido de preconizar la presunta “artificialidad” de un determinado ámbito territorial comarcal sin estudiarlo y, sobre todo, **sin haber preguntado a sus ayuntamientos y a su población si están de acuerdo o no con la propuesta.** (En concreto, y suponiendo que la pregunta quisiera referirse en especial a la creación de una comarca en los valles al norte del área metropolitana de Pamplona, la cuestión clave es la misma: ¿Existe suficiente consenso para hacerlo así o, por el contrario, predomina la voluntad de configurar una sola comarca con dicha área metropolitana? Ese proceso de reflexión está siendo llevado a cabo por las entidades locales afectadas, y no parece oportuno coartar “a priori” su pronunciamiento al respecto).

9. En caso de que en algunas Comarcas, se encuentren pueblos de zona vascófona, mixta o no vascófona. ¿Cualquier sería el perfil lingüístico del personal que contrate la Comarca?

La definición de los perfiles lingüísticos para las plazas compete a la potestad organizativa de cada comarca, pero siempre dentro de lo establecido en la legislación aplicable en materia de euskera, como no podía ser de otra forma.

No está de más señalar que la demanda actual de servicios de euskera, y especialmente de traducción, por parte de ayuntamientos locales sin capacidad para prestarlo ni por sí solas ni mediante sus actuales agrupaciones y mancomunidades, podrá ser eficazmente satisfecha por las comarcas (en las condiciones que cada ayuntamiento solicite).

Está pendiente una reunión con los técnicos en la materia (así como en otras áreas de fomento), cuya opinión será determinante al respecto.

10. En el documento se expone que el ciclo de 0 a 3 años, será competencia del Gobierno de Navarra, al considerarlo etapa educativa. ¿Para qué año se prevé este cambio legislativo? ¿Se ha realizado un análisis del costo económico que supone para el Gobierno asumir este servicio y realizar el pago en su totalidad, tanto lo que hoy pagan los ayuntamientos, como lo que pagan los ciudadanos?. ¿Se ha estudiado que si el ciclo es gratuito, va a haber una demanda mucho mayor, para construir nuevos centros?.

El grupo de expertos de administración local debatió sobre esta cuestión en la fase participativa desarrollada durante la pasada primavera (ni que decir tiene que en términos totalmente ajenos a cualquier pretensión de “adoctrinamiento” de bebés, como absurdamente se ha llegado a sugerir).

Las connotaciones educativas del primer ciclo de Educación Infantil difícilmente pueden ponerse en cuestión. Según el artículo 12.1 de la LOE, *“La educación infantil constituye la etapa educativa con identidad propia que atiende a niñas y niños desde el nacimiento hasta los seis años de edad”*. Y el artículo 5.2 del Decreto Foral 28/2007, de 26 de marzo, deja bien claro que *“Los centros de primer ciclo de educación infantil concretarán y desarrollarán la propuesta pedagógica en el marco del proyecto educativo del centro”*. A tenor de esta regulación y de esa conexión con lo educacional, aunque sea al nivel elemental propio de la edad, los expertos subrayaron la responsabilidad última del Departamento de Educación respecto de este servicio.

No obstante, sin perjuicio de esa “ultima ratio” de coordinación y garantía del servicio por parte del Departamento citado, varios expertos coincidieron en considerar delegable esta competencia en las entidades locales. Bien sea en las comarcas (entidad en principio apropiada para la gestión de nuevas escuelas que puedan crearse), bien en los ayuntamientos (no faltan los que desean seguir gestionando el servicio y que, además, lo hacen en condiciones bien valoradas por sus comunidades vecinales). En lo que existió unanimidad total fue en la **necesidad de garantizar íntegramente la parte del coste estimado del servicio 0-3 no cubierta por los usuarios, sin depender para ello de subvenciones finalistas anuales**. Y también en que **el módulo correspondiente debería debe adaptarse a las diferencias de coste entre comarcas**, dado que los “ratios” mínimos han de diferir sustancialmente en función de la dispersión poblacional y que los gastos suelen ser superiores en zonas alejadas de los núcleos urbanos principales. En este sentido, quizá sea conveniente reproducir de nuevo un párrafo de un documento arriba transcrito:

“También se cuenta con una buena cantidad de datos sobre costes de servicios que pudieran ser delegables en entidades locales (0-3, por ejemplo), que permitirían garantizar la cobertura de la parte del coste estimado que no corresponde abonar a los usuarios (previendo mayores aportaciones para los centros de zonas de población dispersa con mayores costes objetivos por su lejanía respecto de los centros urbanos y el menor número de alumnos)”.