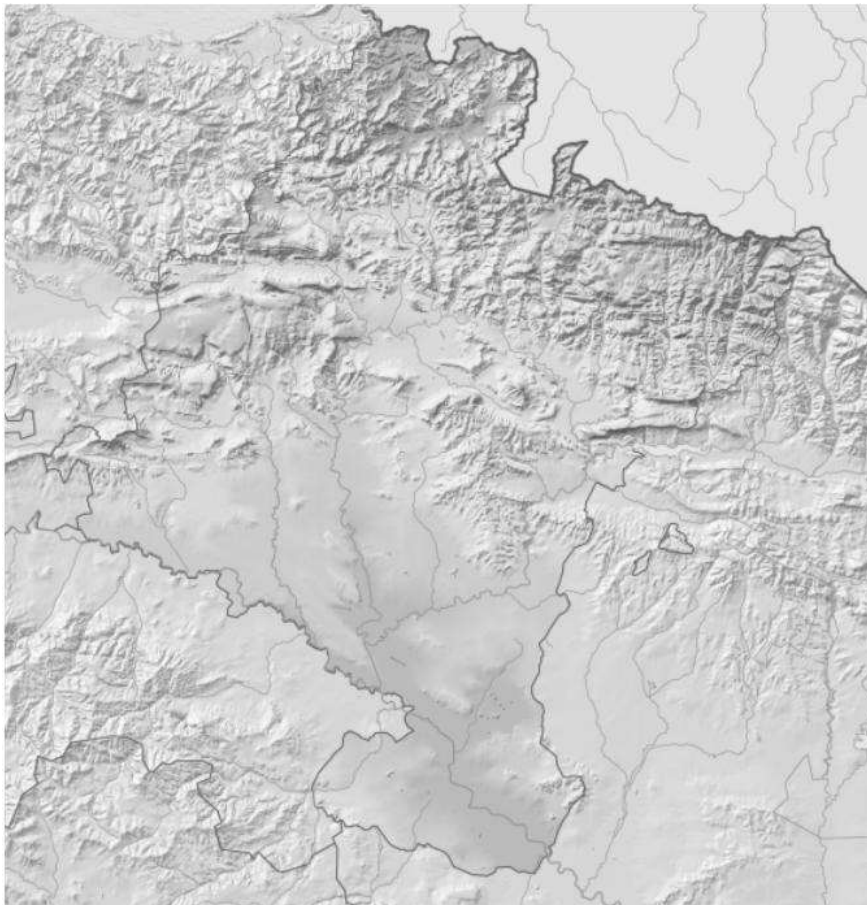


**Documento base del proceso para la
reorganización de la Administración
Local en Navarra
*Legislatura 2015 - 2019***



**Toki Administrazioaren
berrantolaketarako Liburu Zuria**

ÍNDICE

1. FUNDAMENTOS	5
1.1. Razones de la propuesta	5
1.2. Objetivos	12
1.3. Fases del proceso.....	14
2. COMPETENCIA DE LAS ENTIDADES LOCALES DE NAVARRA	17
2.1. Determinación de las competencias de las Entidades Locales.....	17
2.1.1. Competencias propias obligatorias y no obligatorias	20
2.1.2. Competencias atribuidas a las Entidades Locales por delegación de la Comunidad Foral.....	34
2.1.3. Competencias impropias	43
2.2. Competencias de los concejos	48
2.2.1. Competencias propias	49
2.2.2. Competencias por subrogación ante la inactividad municipal	51
2.2.3. Competencias delegadas	51
3. ORGANIZACIÓN DE LA PLANTA LOCAL DE NAVARRA	53
3.1. Objetivos específicos	53
3.2. Ayuntamientos y concejos.....	56
3.3. Comarcas – Eskualdeak	59
3.4. Agrupaciones de Servicios Administrativos.....	70
3.5. Ámbito supracomarcal	71
3.6. Personal de las Entidades Locales.....	73
3.7. Procedimientos administrativos locales	74
3.8. Contenidos a trabajar en los foros de participación	75
3.8.1. Ayuntamientos.....	75
3.8.2. Concejos	77
3.8.3. Comarcas	78
3.8.4. Mancomunidades	79
3.8.5. Agrupaciones de Servicios Administrativos	80
3.8.6. Ámbito supracomarcal.....	81
3.8.7. Personal de Entidades Locales	82
3.8.8. Procedimiento administrativo.....	83
3.9. Algunas cuestiones para el trabajo y debate en los foros de participación	84
3.10. Metodología de trabajo	88
4. LA FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES	89
4.1. Objetivos específicos	89
4.2. El ingreso y el gasto en las Entidades Locales	91
4.2.1. El ingreso	91
4.2.2. El gasto	95
4.2.3. La equidad.....	99

4.3. Algunas cuestiones para el trabajo y debate en los foros de participación	101
4.3.1. Sobre el ingreso	101
4.3.2. Sobre el gasto	106
4.3.3. Sobre la garantía de equidad	110
4.4. Metodología de trabajo	112
5. ANEXO 1 Comarcas – Eskualdeak (mapa y listado)	113

1. FUNDAMENTOS

1.1. RAZONES DE LA PROPUESTA

La reforma de la Administración Local en Navarra constituye el objetivo principal y, por tanto, la labor más importante que se ha propuesto realizar la Dirección General de Administración Local a lo largo de esta novena legislatura. Para su elaboración se ha diseñado un plan de trabajo en el que la participación de todos y todas las agentes implicadas en el funcionamiento de las entidades locales constituye premisa ineludible, con mayor protagonismo de los cargos democráticamente elegidos como representantes de las entidades locales y designados por las mismas para colaborar en esta tarea.

El porqué de este proceso de reorganización

Evidentemente una cuestión de tal trascendencia como la reorganización de la Administración Local, supuesto además el despliegue de medios que conlleva, solo puede justificarse en base a razones claras y bien fundamentadas, que demuestren la necesidad real de acometer la empresa más allá de prejuicios o construcciones ilusorias. Por ello, como punto de partida básico, cabe recordar que la razón de ser primera de la Administración Pública, la que constituye su identidad más propia, no es otra que la del servicio a la comunidad y garantía para el ejercicio de los derechos civiles del grupo humano que la conforma y al que representa. Esa comunidad está compuesta de personas que se constituyen en sociedad desde una perspectiva pública y civil, organizándose en términos espaciales y relacionales a partir de una primera institución inmediata, que es la que denominamos municipio o ayuntamiento y que constituye la auténtica célula de la estructura institucional pública. Esa comunidad civil se extiende y prolonga después hasta otra más extensa y lejana como es el Estado; por supuesto no directamente, sino pasando entre tanto por niveles intermedios como son las entidades locales de carácter supramunicipal y la Comunidad Autónoma, o Foral en nuestro caso. La Administración Pública estructura su servicio general distribuyéndolo en competencias y lo inserta después sectorialmente en los niveles institucionales señalados, en función siempre del marco más adecuado para su ejercicio en cada caso.

A consecuencia de esta primera razón de servicio, garantía y organización, que posibilita el ejercicio de los derechos innatos a la persona y al grupo humano que representa en su dimensión civil, sobreviene la necesidad de organizar el municipio en una estructura de carácter territorial más amplia, que ubique a cada ayuntamiento entre los demás y determine el lugar donde cada cual va a materializar su labor dentro de nuestra Comunidad Foral; hablamos de lo que técnicamente se denomina “planta local” de Navarra, es decir, la estructura municipal de la que nos dotamos para distribuir en el espacio las labores propias derivadas de las competencias municipales y ejercerlas como servicio a la población en todo el territorio de Navarra.

La “planta local” supone la definición, distribución y organización clara y precisa de todas las entidades que integran el nivel local en Navarra: concejos, ayuntamientos, comarcas, mancomunidades y agrupaciones tradicionales -si se estima pertinente incluir a todas ellas dentro de la consideración de entidad local-, con el objeto de responder a la demanda de una sociedad organizada, sujeto de derechos civiles.

Como colofón final, no menos importante, resulta obligatorio estipular un sistema de financiación adecuado que permita que los servicios derivados de las competencias atribuidas a las entidades locales y el mantenimiento de la planta local construida para llevarlas a cabo puedan funcionar. La financiación de las entidades locales se sitúa como tercer gran hito de la cuestión local, más si cabe en estos tiempos de dificultad y penuria, por lo que será abordada a fondo a lo largo de este proceso. Determinar y distribuir las competencias, estructurar la planta local y precisar la financiación de las entidades locales son, por tanto, las principales tareas según las que desarrollar el trabajo de reorganización de la Administración Local que pretende llevar a cabo este proceso participativo.

Si echamos la vista atrás podremos percatarnos de que Navarra ya realizó esta labor de organización a partir del año 1990 una vez el Parlamento aprobó la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, tras cuya aprobación se tomaron decisiones importantes, se promulgaron nuevas leyes y demás normativa para desarrollar sus apartados e, incluso, se llegaron a crear nuevos municipios, así como mancomunidades y Agrupaciones de Servicios Administrativos también nuevas. Desde entonces han pasado veintiséis años pero, apenas transcurrida la primera década desde su aprobación, y ya con la entrada del nuevo siglo, empezaron a surgir voces reclamando una reforma de la Administración Local debido a que su planteamiento inicial no parecía acorde con las nuevas necesidades ni con la funcionalidad que reivindicaba una Administración Pública Local en consonancia con las demandas del siglo XXI.

Cierto es que los cambios de funcionamiento se precipitaron en poco tiempo por diversas circunstancias y crecieron de forma exponencial a consecuencia, entre otros factores, de la consolidación del municipio como Administración Pública primera e inmediata, que se convirtió en poco tiempo en la institución más solicitada por parte de la ciudadanía a la hora de plantear sus nuevas demandas de servicio. El desfase se pudo deber también a la rápida irrupción de las denominadas “nuevas tecnologías” que debían hacerse un hueco en los ayuntamientos, a la aparición de nuevos servicios vinculados al fomento de sectores como la igualdad de oportunidades, el uso y normalización del euskera..., la mayor demanda de servicios sociales, la promoción del empleo, la exigencia de políticas de vivienda más acordes con la realidad de cada zona, un cada vez más exigente cuidado del medio ambiente, la necesidad de planificación a mayor escala de los abastecimientos básicos de agua a los domicilios y centros de trabajo, depuraciones y saneamientos, una nueva mentalidad respecto a la recogida y reciclaje de residuos...

Todo estos factores y muchos otros hicieron que fuera necesaria la creación de nuevas entidades mancomunadas, lo que -debido seguramente a la inexperiencia- se hizo a veces sin excesiva planificación o, simplemente, mediante una precipitada distribución de nuevas competencias sin demasiado criterio, lo que llevó a crear entidades solapadas territorialmente, que generaron a veces duplicidad de servicios y que no tuvieron en cuenta lo suficiente la necesidad de una financiación que garantizara la viabilidad de los nuevos servicios a medio plazo. A todo ello hay que añadir, sobre todo a partir de 2011, el impacto de la crisis económica y la imposición, por leyes estatales y forales, de duros recortes en la financiación del sector local y sus servicios.

La participación como método

El caso es que ya a finales de la séptima legislatura (la actual es la novena) el Parlamento de Navarra, como conclusión de una ponencia dedicada al tema, dictaminó lo siguiente¹:

Con anterioridad al 30 de septiembre de 2012, el Gobierno de Navarra remitirá al Parlamento de Navarra un Proyecto de Ley Foral que regule el Mapa Local y la ordenación de las entidades locales de Navarra, donde se observen los principios de subsidiariedad, claridad competencial, suficiencia financiera y solidaridad territorial y cuya implantación obligatoria se materialice con posterioridad a un período reducido de asunción voluntaria de sus previsiones.

Dicho proyecto legislativo contendrá en todo caso un mapa de las entidades locales de Navarra, en cuyos niveles estructurales estarán contenidos los Concejos, Municipios, Agrupaciones de Servicios Administrativos y demás entidades de carácter supramunicipal”.

A lo largo de la legislatura pasada, el Gobierno de Navarra, obedeciendo el mandato recibido, presentó un proyecto de ley foral al que tituló “*para la reorganización de la Administración Local de la Comunidad Foral de Navarra*”, y que no tuvo éxito.

Hubo, además, varias iniciativas legislativas (enmiendas a la totalidad con texto alternativo, enmiendas parciales y una proposición de ley) protagonizadas por otros grupos parlamentarios y se volvió a reeditar la conformación de una Ponencia parlamentaria sobre el Mapa Local, que tampoco consiguió culminar sus objetivos.

¹ Ley Foral 4/2011, de 17 de marzo, por la que se modifica el título VII de la LF 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, Disposición Adicional Primera.

Sin duda, fueron varias las circunstancias que abocaron al intento al fracaso: una situación política convulsa en Navarra, la falta de mayorías estables en el Parlamento, el excesivo miedo a las consecuencias electorales derivadas de algunas decisiones que pudieran desagradar, lo que impedía afrontar el problema desde su raíz.

Ante ese reto nos encontramos ahora, aunque sería un grave error no aprender de los fallos cometidos en el pasado. Es por ello que el planteamiento de esta legislatura ha de ser diferente, enmendar los errores y partir, como reclamaban los principales afectados, de un proceso de participación que se base en la aceptación de la madurez de nuestras entidades locales y les otorgue capacidad deliberativa a la hora de tomar decisiones sobre aquello que les afecta directamente, resulta fundamental si queremos tener posibilidades de alcanzar el objetivo final con éxito. El trabajo, por tanto, no puede realizarse sin tener en cuenta a todas las instituciones implicadas y de un modo especial a los ayuntamientos y concejos. La participación ciudadana, en este caso protagonizada por los y las cargos electos representantes de dichas entidades, será la que marque y condicione la metodología de trabajo en la propuesta que presentamos.

Recuperar el “equilibrio territorial” de Navarra

La crisis generalizada que nos está afectando en los últimos años, y que se está padeciendo de forma muy intensa en los sectores sociales más débiles y en las propias administraciones públicas (receptoras finales de importantes deudas generadas por ciertos sectores privados, en particular financieros), ha hecho proliferar una mentalidad economicista y reduccionista que, exagerada hasta límites inverosímiles, pretende reducir toda reforma o reorganización del sector público al abaratamiento puro y duro de costes en los servicios, sin reparar lo más mínimo en las consecuencias que eso está suponiendo respecto al empobrecimiento de los servicios municipales, a las reducciones en la dotación de material para llevarlos a cabo o a la precarización de las condiciones laborales de los encargados de sacarlos adelante.

Este ha sido sin duda otro de los grandes errores de planteamiento en el pasado reciente al abordar la reorganización de la Administración Local en Navarra.

Sin obviar que el aprovechamiento de los recursos públicos, sufragados con impuestos que pagamos todos, debe materializarse en la obtención de un rendimiento proporcional a la inversión realizada, y que el despilfarro en la gestión local está fuera de lugar y que la viabilidad económica debe ser premisa ineludible para cualquier proyecto planteado, no se debe condicionar el proceso circunscribiéndolo a una mera reducción de costes como criterio primero o exclusivo en la práctica de la reorganización local. Tampoco se pretende dejar de lado la participación y la colaboración de la iniciativa privada y de las entidades sociales, si bien debe integrarse en el horizonte último de la obtención del bien común frente a intereses puramente particulares.

Una de las distorsiones principales de nuestra estructura civil (tanto pública como privada), que está muy presente en la demanda de esta reforma local para Navarra, se deriva del desequilibrio territorial que nos afecta y que, lejos de corregirse, se está acrecentando con el paso de los años. Al iniciarse el año 2016, el 55% de la población de Navarra reside ya en Pamplona y su Comarca, la zona que más crece, con diferencia, en detrimento del resto del territorio. En tiempos pasados se ha cometido el error de caer en una visión excesivamente centralista, que entiende el progreso económico y social a partir de la concentración de la población en un gran centro urbano, y que considera el mundo rural como periferia, mera despensa de recursos, con dependencia endémica de la gran urbe en todos los sentidos. Así, según esa forma de pensar, Navarra debería contar con una gran metrópoli central, que acogiera en una superficie de pocos kilómetros cuadrados a la mayor parte de su población, de sus centros de trabajo y de los de decisión política, que estuviera muy bien comunicada con las grandes ciudades europeas, y en la que se centrara de forma casi exclusiva su actividad económica, industrial, comercial e, incluso, social, relegando al resto de Navarra a la función de suministro de ocio, turismo o actividades del primer sector.

Esta propuesta, por el contrario, trata de plantear un nuevo modelo territorial basado en el fomento de las potencialidades de cada zona o comarca, de forma que todas nuestras poblaciones puedan desarrollarse mejor en los distintos sectores de la vida pública, en unos parámetros de dignidad, justicia y equidad con la gran zona urbana, con suficiencia de recursos y capacidad de medios para hacer frente, también en el mundo rural, a las demandas globales en el campo de la industrialización, el comercio y, por supuesto, los servicios públicos. Se trata de aparcar ese “centralismo foral” tan justificadamente denostado en tantos de nuestros pueblos medianos o pequeños, sobre todo en los más alejados del centro, e ir implantando progresivamente criterios de equidad con una nueva mentalidad de progreso territorialmente equilibrada.

No se plantea un abordaje meramente administrativo de la reforma local, limitado al ayuntamiento, a su territorio y sus competencias. Esta apuesta va mucho más allá. Requiere la plena implicación del Gobierno de Navarra y de todos sus Departamentos en el proceso, para que asuman el resultado como referente a la hora de aplicar luego sus políticas sectoriales en cada una de sus áreas.

Cuestiones como, por ejemplo, la reorganización del mapa educativo, el desarrollo de los planes comarcales de empleo y desarrollo, la distribución de las zonas básicas de servicios sociales y de las zonas básicas de salud, entre otros ámbitos referenciales para la acción pública gubernamental, deberían asumir como referente la planificación que diseñe este proceso, generando estructuras de participación para las distintas políticas sectoriales a partir del mismo; por ende, los responsables del diseño y ejecución de esas políticas sectoriales han de participar en él.

La apuesta por empezar a recuperar cierto equilibrio territorial, por evitar la desertización económica y poblacional de grandes zonas de Navarra, por consolidar el asentamiento de la población de forma proporcional, camina de la mano de esta reorganización local, que no debe dejar de lado el planteamiento de cierta discriminación positiva hacia el mundo rural y su desarrollo, a pesar del posible hábito de impopularidad que pueda conllevar en las poblaciones más grandes, acostumbradas a la preferencia en el uso de los recursos públicos. La fortaleza de las convicciones profundas se mide precisamente en la capacidad de superar esos obstáculos. Y este proceso, si algo va a requerir, va a ser fortaleza institucional. En grandes dosis.

Un trabajo común

De lo expuesto hasta ahora queda claro que el trabajo de reorganización de la Administración Local se plantea como proceso de participación abierto. Se pretende que los agentes principales del mismo sean las propias entidades locales, que deberán estar coordinadas en su participación por la FNMC; ellas tendrán la última palabra a la hora de tomar decisiones y de elaborar la propuesta que después debatirá y aprobará el Parlamento. Pero el Gobierno de Navarra, entendido en toda su globalidad y representado por todos sus Departamentos, también será agente activo del mismo; con la mirada siempre puesta en la planificación sectorial implícita.

Se desea contar, asimismo, con el asesoramiento y la participación de otros agentes como los propios funcionarios locales; secretarios, interventores, policías locales o directores de otras áreas municipales, con probada experiencia en la gestión de las mismas, que quieran plantear propuestas de interés y dar su opinión sobre las que presenten otros; agentes de desarrollo; miembros del guarderío forestal y de medio ambiente, integrantes de consorcios, asesores externos procedentes del sector privado, entidades sociales... también van a tener un espacio en el proceso para aportar su visión.

No son pocos quienes, ante la dificultad de la tarea y la falta de éxito de los sucesivos intentos de abordarla (factores éstos que han contribuido a enquistar en el tiempo los principales problemas de la estructuración organizativa local de Navarra), han sucumbido al desánimo, y optan por no implicarse o por observar desde la lejanía, a la espera del primer error para tratar de cercenar la nueva planta local apenas se atisbe su brote, blandiendo ante ella la espada de la crítica destructiva, del escepticismo, e incluso del cinismo. Deviene casi en lugar común, en ciertos foros, hablar del “día de la marmota” cada vez que sale a colación la cuestión de la reforma local. Es la postura más cómoda, pero también la que menos cabida tiene en un mundo dinámico como el que estamos construyendo. No es momento de abrir debates bizantinos sobre si merece o no la pena implicarse en el esfuerzo. Los beneficios a obtener en este empeño son claros; la apuesta de este Gobierno por realizarla, también; y la disposición de la mayoría de las entidades locales, evidente. Se cuenta, pues, con todos los ingredientes precisos para llevarlo a buen fin. Así que, frente a escépticos y agoreros, se impone una apuesta clara por llegar hasta el final en este proceso. Lo único incuestionable en este proceso reorganizador es su patente necesidad.

Para que el trabajo sea efectivo y se obtengan de él resultados satisfactorios, no se deben rehuir “a priori” propuestas valientes en su forma y en su fondo. En este proceso de reorganización, y parafraseando a Epicteto, a lo que más hay que temer es al propio miedo a abordarlo.

Algunas de las propuestas que se adelantan ya en este documento base pueden suscitar recelos desde posturas excesivamente conservadoras. Son precisas actitudes con suficiente apertura de miras, con capacidad de superar las rutinas heredadas y las falsas seguridades que actúan como rémoras frente al objetivo de una administración local justa y eficaz. El principio de solidaridad, frente al individualismo egoísta, permite comprender que lo beneficioso para el conjunto, aunque al principio pueda suponer cierta merma en lo particular, a la larga beneficia a todos y todas; también a quienes pudieran sentirse perjudicados en un primer momento.

Amplitud de miras, y predisposición a la solidaridad; dos cualidades precisas para participar plenamente en este proceso. De la capacidad de todos los participantes para interiorizarlas depende, en gran medida, el éxito de esta aventura que comienza.

1.2. OBJETIVOS

Una vez presentado el trabajo y razonada la necesidad de llevarlo a cabo, corresponde plantear de forma clara y precisa los objetivos que se pretenden lograr. Son los siguientes:

1. Sentar las bases de una nueva organización de la Administración Local en Navarra que mejore la ejecución de sus competencias ante la ciudadanía y que garantice el libre ejercicio de los derechos civiles de ésta, a partir de un modelo de equilibrio territorial referente para todas las políticas sectoriales del Gobierno de Navarra.
2. Fortalecer las entidades locales de Navarra, respetando en todo momento los principios básicos de “subsidiariedad”, “voluntariedad”, “autonomía municipal”, “claridad competencial”, “suficiencia financiera” y “solidaridad territorial”. Dotarlas de capacidad económica y política suficiente para ejecutar en su ámbito territorial las competencias que como entidades locales tienen atribuidas, así como las que les sean delegadas por otras administraciones.
3. Determinar con precisión cuáles son las competencias propias de las entidades locales en Navarra y cuáles las competencias delegadas por otras administraciones. Establecer los cauces necesarios para que puedan ser ejercidas con suficiencia financiera y de medios.
4. Definir y estructurar el territorio de Navarra bajo un modelo administrativo descentralizado y equilibrado; que tienda a la paridad de derechos entre la población, se encuentre ésta en un entorno rural o urbano.
5. Redefinir la planta local de Navarra, sus concejos, ayuntamientos, comarcas y mancomunidades, buscando el fortalecimiento de las distintas zonas, con una ordenación del territorio que dé pie a ello.
6. Definir y concretar un nuevo modelo de financiación para las entidades locales de Navarra que garantice su estabilidad económica, así como su capacidad para hacer frente a los servicios derivados de las competencias propias y delegadas por parte de otras Administraciones, que no la condicione a las necesidades particulares del Gobierno de Navarra en función de la coyuntura del momento.
7. Regular nuevas formas de participación ciudadana en la toma de decisiones municipales y mejorar la transparencia en la gestión de las entidades locales. Garantizar, asimismo, la inclusión de “cláusulas sociales” en los pliegos de contratación de las entidades locales.
8. Establecer criterios claros en los salarios de los alcaldes y otros cargos públicos locales y proponer tablas que concreten cantidades.

9. Establecer un proceso de participación adecuado que permita a todos y todas las agentes implicadas sentirse partícipes de las conclusiones y resultado final de este trabajo.
10. Realizar todo el proceso a lo largo de un máximo de dos años, de forma que esté concluido en diciembre de 2017.
11. Trabajar en equipo y de forma coordinada entre la Dirección General de Administración Local, los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra, la Federación Navarra de Municipios y Concejos, el Parlamento y sus organismos dependientes y las propias entidades locales de Navarra.

Como puede observarse, los objetivos son amplios, abundantes y ambiciosos, a la altura de la reorganización que Navarra necesita en el sector local. La mayoría de ellos plantean cuestiones precisas y bien determinadas relativas a las distintas materias de trabajo que se abordarán en el proceso de participación. No obstante, también dentro de los propios objetivos se han explicitado los parámetros temporales y las fórmulas de participación más idóneas para coadyuvar a su obtención.

Para concluir queremos destacar la premisa de que no nos hallamos ante el deseo de imponer a toda costa unas ideas concebidas de antemano. Las determinaciones últimas están por escribir. El proceso ahora iniciado conseguirá llevar a cabo su propósito en tanto en cuanto la implicación de los agentes relacionados con el mundo local sea capaz de responder al reto.

1.3. FASES DEL PROCESO

Con la entrada del nuevo año podemos decir que se pone en marcha un proceso de participación de entidades locales y otras instituciones y personas que culminará con la propuesta de reorganización de la Administración Local de Navarra en función de los resultados que se presenten al final del mismo. Se trata de un trabajo arduo que para llegar a buen puerto debe gozar de un procedimiento bien pautado como el que presentamos a continuación:

1. Elaboración de un **Documento Base** de propuesta que determine el marco en el que vamos a situar la reorganización de la Administración Local de Navarra. Será redactado en primera instancia por la Dirección General de Administración Local y presentado al resto del Gobierno de Navarra y a la Federación Navarra de Municipios y Concejos, quienes podrán realizar propuestas para completar o modificar el documento. La fecha para completar su elaboración es enero de 2016. Tiene en cuenta los trabajos realizados previamente por las ponencias parlamentarias que se han desarrollado a lo largo de las dos legislaturas anteriores, así como los estudios e informes previos elaborados por Nasuvinsa, Ordenación del Territorio, la propia DGAL y otras Direcciones y Servicios del Gobierno de Navarra.
2. **Proceso de participación** propiamente dicho de los y las agentes implicadas en el debate, que será protagonizado de forma preeminente por los representantes de las entidades locales de Navarra y culminará con una propuesta al Parlamento.

En el mismo participarán grupos de personas en virtud de su cualificación profesional y experiencia en el trabajo con las entidades locales, tales como secretarios municipales, interventores u otros funcionarios, profesores de universidad expertos en derecho administrativo, responsables de otras áreas con conocimiento de los temas sectoriales que plantean estrategias territoriales, asociaciones sociales y de iniciativa privada cuya opinión se considere interesante, etc. Su labor será complementaria a la de los representantes locales pero sin capacidad deliberativa. A lo largo del proceso de participación se estudiarán las propuestas que vayan surgiendo y se emitirán los documentos pertinentes. Finalmente se tomarán las decisiones y se aprobarán las propuestas a implementar.

También el propio Gobierno de Navarra estudiará el **Documento Base** y lo aprobará una vez realizadas las aportaciones que considere pertinentes en cada área y en su conjunto. Designará para ello a las personas encargadas de valorarlo.

La FNMC se encargará de establecer los grupos de trabajo representativos de las entidades locales. Posteriormente, en colaboración con la DGAL, designarán a los y las dinamizadoras de los grupos, quienes marcarán las pautas de funcionamiento de los mismos y establecerán los calendarios de reunión.

3. Una vez aprobadas las propuestas en las distintos áreas, los servicios jurídicos de la DGAL, y de otras direcciones si fuera necesario, elaborarán los **proyectos de ley y otras normativas** para poder hacerlas realidad. Esta parte corresponde al Gobierno de Navarra y también será contrastada con los distintos agentes implicados.
4. Debate y aprobación de los proyectos de Ley en el **Parlamento**.
5. **Puesta en marcha** de la nueva organización de la Administración Local en Navarra, lo que implicará que las propias entidades locales tomen las decisiones que se les vayan requiriendo en virtud de las propuestas aprobadas.

2. COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES EN NAVARRA

2.1. DETERMINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES

Objetivos específicos

Los ayuntamientos, como parte fundamental de la Administración Pública, tienen la misión de proporcionar a las personas que conviven en su término municipal los medios y servicios suficientes para satisfacer sus necesidades básicas y posibilitarles el ejercicio de los derechos que les corresponden como ciudadanía, es decir, en cuanto habitantes de la *civitas*. La legislación actual así lo reconoce, aunque matiza que el ayuntamiento ha de realizar esta promoción de servicios públicos “en el ámbito de sus competencias”².

Si hemos decidido comenzar este análisis por el estudio de las competencias se debe precisamente a la centralidad que otorgamos a la cuestión, a la que consideramos previa a la definición de la planta local de Navarra, dado que ésta no se puede establecer sin conocer de antemano cuál será la misión a la que tendrá que responder cada entidad o estructura local en su nivel y, por supuesto, resulta previa también a la cuestión sobre la financiación de las entidades locales, que se planteará posteriormente.

Varios de los objetivos que señalamos desde el principio como meta de este proceso de reorganización de la Administración Local en Navarra se refieren a la cuestión de las competencias y su distribución entre las entidades locales, bien sean municipales o supramunicipales y la necesidad de organizarlas correctamente. El objetivo primero, en concreto, afirma lo siguiente:

Sentar las bases de una nueva organización de la Administración Local en Navarra que mejore la ejecución de sus competencias ante la ciudadanía y que garantice el libre ejercicio de los derechos civiles de ésta, a partir de un modelo de equilibrio territorial referente para todas las políticas sectoriales del Gobierno de Navarra

² « El Municipio, para la gestión de sus intereses y **en el ámbito de sus competencias**, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo », Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), art. 25.1.

Este párrafo no ha sufrido modificación por la Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) y se mantiene como estaba desde el principio.

Y es que la situación actual denota la necesidad de una importante mejora en la ordenación de los servicios que prestan nuestras entidades locales a partir de una adecuada distribución de las competencias locales, la cual debería mirar especialmente al equilibrio territorial de Navarra desde una perspectiva de servicio a la ciudadanía, en aplicación del principio de subsidiariedad.

Sin duda la necesidad de mejora tiene como causa principal la falta de una clara definición acerca de cuáles son las competencias que debe y puede llevar a cabo un ayuntamiento, con reconocimiento legal y apoyo institucional para hacerlo; lo que dificulta la distribución de funciones, fines y medios entre las distintas administraciones. El objetivo tercero del proceso incide en esta cuestión al señalar que se pretende:

Determinar con precisión cuáles son las competencias propias de las entidades locales en Navarra y cuáles las competencias delegadas por otras administraciones. Establecer los cauces necesarios para que puedan ser ejercidas con suficiencia financiera y de medios

La capacidad para la prestación de servicios por parte de las entidades locales se enmarca dentro del concepto mas amplio de **autonomía local**, definido por la **Carta Europea de Autonomía Local**, de 14 de octubre de 1985, ratificada posteriormente por la mayoría de los países de la Unión Europea, como el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

Según esta Carta, los entes locales constituyen las Administraciones más cercanas a la ciudadanía y, por este motivo, están legitimados para promover toda clase de actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal y les reconoce libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad (principio de subsidiariedad).

Tanto la legislación del Estado³ como la legislación propia de Navarra⁴ garantizan el principio de autonomía local, una de cuyas manifestaciones fundamentales es la **reserva material de competencias** en favor de las entidades locales, que será **exclusiva** si se trata de una materia que afecte únicamente a los intereses locales, o **concurrente**, cuando afecte a intereses de la entidad local y del resto de Administraciones territoriales, como son la Comunidad Foral de Navarra o el Estado.

Por tanto, a los entes locales se les atribuye la competencia para prestar los servicios básicos esenciales en su ámbito territorial.

³ Constitución española, arts. 137 y 140.

⁴ LORAFNA, art. 46.3.

La **competencia**, desde el punto de vista del derecho administrativo, se puede definir como el **conjunto de funciones necesarias para prestar los servicios públicos**, cuya distribución entre las diferentes Administraciones responde a criterios de eficacia y racionalidad. Los órganos administrativos que tienen atribuida una competencia administrativa han de ejercerla obligatoriamente, no la pueden modificar ni disponer de ella salvo la posibilidad de delegar su ejercicio en los supuestos legalmente permitidos.

Para ejercer sus competencias de forma coherente, los entes locales poseen la **potestad normativa**, es decir, la capacidad de aprobar reglamentos aplicables en sus ámbitos territoriales y competenciales (lo que denominamos ordenanzas municipales); la **potestad de autoorganización interna** para prestar los servicios públicos de forma eficiente; la **potestad de regular a su propio personal** y la **potestad tributaria y financiera**, para financiar de forma suficiente los servicios públicos que prestan.

Contenidos a trabajar en los foros de participación

Asumiendo, por tanto, que tenemos una legislación estatal en vigor que establece los conceptos básicos sobre el tema a debate -la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)- resulta obligado conocer qué dispone la normativa en cuanto a las competencias de los municipios. Sin embargo, no podemos obviar que esta legislación debe adaptarse a Navarra con criterio propio, ya que gozamos de capacidad de decisión en el ámbito de asignación de competencias a entidades locales⁵.

Este *proceso de participación para reorganizar la Administración Local en Navarra* marcará las líneas concretas en las que establecer las modificaciones legales pertinentes y nos permitirá proponer la distribución competencial que consideremos más adecuada entre las distintas administraciones públicas, diferenciando específicamente las de rango local.

La Ley 27/2013 (LRSAL) establece que uno de sus objetivos es clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las asignadas a otras Administraciones, de forma que se haga efectivo el principio «una Administración, una competencia». También establece que las competencias municipales se ejercitarán de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y que los ejes de gestión de las Entidades Locales son los principios de eficacia y estabilidad presupuestaria.

⁵ Así se señala en la LRSAL, Disposición Adicional Segunda, 6.

Esta norma reordena las competencias de las Entidades Locales diferenciando entre:

- Las competencias **propias: obligatorias y no obligatorias**.
- Las competencias **atribuidas por delegación o “delegadas”**.
- Las diferentes de las anteriores, denominadas “competencias **impropias”**”.

2.1.1 COMPETENCIAS PROPIAS OBLIGATORIAS Y NO OBLIGATORIAS

Un primer debate, que no vamos a abordar en este proceso, sería el de establecer qué y cuáles son servicios básicos en función de los derechos de la persona como ciudadana⁶. Precisamente de esta delimitación de los servicios básicos de competencia municipal y su atribución, una vez definidos, a los distintos niveles de la Administración Pública, nace la calificación de “competencia propia”.

Como ya hemos señalado, la Ley 27/2013 (LRSAL), reordena las materias atribuidas a los ayuntamientos, eliminando algunas de las que les estaban asignadas hasta ahora como, por ejemplo, la seguridad en lugares públicos, los mataderos, la defensa de usuarios y consumidores, la gestión de la atención primaria de salud y el control de alimentos y bebidas. Por otra parte, la ley establece un listado tasado de materias, ampliable por vía de delegación específica por parte de la Comunidad Autónoma y exige que cualquier nueva competencia sea atribuida por ley expresa, incluya memoria económica y dotación suficiente de recursos, evitando duplicidades.

Las competencias que presenta la LRBRL consolidada tras la modificación llevada a cabo por la LRSAL como propias de los ayuntamientos son las siguientes⁷:

- a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.
- b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas⁸.
- c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.

⁶ Se trata de un debate político de partida que corresponde realizar al Parlamento o a otros agentes sociales. Evidentemente de él depende toda la arquitectura institucional de la Administración Pública. Aquí damos por buenos los establecidos actualmente sin perjuicio de que puedan modificarse en algún momento, lo que supondría la adaptación al marco que estamos diseñando.

⁷ LRBRL, art. 25.2.

⁸ Antes de la aprobación de la LRSAL la LRBRL hablaba de la protección del Medio Ambiente como competencia ; concepto amplio que incluye el Medio Ambiente en toda su extensión. Sin embargo la LRSAL lo ha reducido a « Medio Ambiente urbano ».

- e) Evaluación e información, de situaciones de necesidad social, y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- j) Protección de la salubridad pública.
- k) Cementerios y actividades funerarias.
- l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.
- ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Este listado no es cerrado para las Entidades Locales de la Comunidad Foral de Navarra, ya que la propia Ley 27/2013, que establece esta enumeración, determina, en su Disposición Adicional Segunda, que Navarra podrá, en su ámbito competencial, atribuir competencias propias a los municipios de su territorio y al resto de las entidades locales.

En Navarra, por tanto, se ha de legislar específicamente para distribuir la potestad de llevar a cabo estas competencias, más aún si tenemos en cuenta que gozamos de la capacidad de superar esos marcos legales.

Las competencias municipales en estas materias se deben determinar por ley, la cual evaluará la conveniencia de implantar servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera ya citados. Además, esta ley deberá ir acompañada de una memoria económica y preverá la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales, comenzando por facilitar la dotación económica para poder ejecutar cada uno de los servicios asignados.

Dentro de las competencias propias es preciso diferenciar aquellas cuya prestación es obligatoria, de las que no lo son.

A. Competencias propias obligatorias

La legislación actual delimita el carácter obligatorio de las competencias propias que presentamos a continuación, atendiendo al criterio de número de población. Así, según el artículo 26 LRBRL, tras la reforma sufrida en 2013 con la LRSAL, los municipios deberán prestar, en todo caso, y de forma obligatoria, los servicios siguientes:

- a) En **todos los Municipios**: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.
- b) En los **Municipios con población superior a 5.000 habitantes**, además: parque público, biblioteca pública, y tratamiento de residuos.
- c) En los **Municipios con población superior a 20.000 habitantes**, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
- d) En los **Municipios con población superior a 50.000 habitantes**, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano

Una primera observación a señalar es la de que resulta discutible que el número de habitantes sea el criterio fundamental de la distribución de competencias propias entre los municipios, dejando de lado otras variables que podrían resultar muy interesantes, y condicionar igualmente la materialización de las competencias atribuidas, como por ejemplo la mayor o menor extensión del término municipal⁹, la lejanía o cercanía respecto a los grandes núcleos de población, etc.

No obstante, de esta enumeración surge la primera cuestión que ha de ser objeto de debate que es la **forma de gestión de los servicios derivados de estas competencias**.

En la actualidad, algunos de ellos ya no se ejecutan en Navarra por parte de los ayuntamientos, sino que, o bien se han mancomunado delegándose en entes supramunicipales, o bien los presta directamente el Gobierno de Navarra.

⁹ Evidentemente, un servicio como el de Policía Municipal se encarece si hablamos de un municipio extenso y compuesto con respecto a otro simple y de término más reducido, aunque la población de este último pueda ser mayor.

Así tenemos que, entre las competencias atribuidas como obligatorias a todos los ayuntamientos, la recogida de residuos está delegada por parte de éstos a mancomunidades que se extienden a lo largo de toda la geografía navarra, lo mismo que el abastecimiento de agua potable y alcantarillado. Hay excepciones a esta norma general. Es discutible, sin embargo, que la estructura según la cual se distribuyen actualmente esas mancomunidades sea la más adecuada, lo que será tema de reflexión en el apartado de debate sobre la planta local que realizaremos también a lo largo de este proceso.

En lo que afecta a las **competencias propias obligatorias de los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes**, el Gobierno de Navarra incide en este campo mediante su red de bibliotecas públicas. El tratamiento de residuos es objeto de delegación en Mancomunidades, que a su vez participan en un Consorcio.

Otros servicios obligatorios, como el mantenimiento de parques y jardines públicos o los cementerios, pueden ser legalmente prestados de forma conjunta o coordinada, aunque no es lo habitual en Navarra.

Respecto a los **ayuntamientos de más de 20.000 habitantes**, la competencia referida a la atención social primaria se ha distribuido en numerosas mancomunidades que abarcan a municipios de población inferior a 20.000 habitantes. Su distribución resulta muy dispar. Esta forma de prestación de servicios es un ejemplo de cómo se puede llevar a cabo la gestión coordinada. Por otro lado, las funciones en materia de prevención y extinción de incendios son ejercitadas directamente el Gobierno de Navarra.

Respecto a las **competencias obligatorias atribuidas a las ciudades de más de 50.000 habitantes** (transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano) que en Navarra solo afectan a la capital, Pamplona/Iruña, cabe destacar que la primera de ellas se encuentra delegada en la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona.

Curiosamente, a pesar de ser una competencia obligatoria solo para la capital, los ayuntamientos de la Comarca de Pamplona también colaboran en su financiación en función de su número de habitantes.

La reforma de la Ley de Bases establece, además, que, **en los municipios de menos de 20.000 habitantes** y contando con su conformidad, determinados servicios como:

- La limpieza viaria
- El acceso a núcleos de población
- La pavimentación de las vías públicas y
- El alumbrado público.

Estos servicios, que vienen siendo prestados desde los propios Ayuntamientos de forma independiente, pueden ser gestionados de forma conjunta o coordinada por la Diputación Provincial correspondiente, en nuestro caso por el Gobierno de Navarra o por las entidades locales supramunicipales que una Ley Foral indique.

Como ya hemos apuntado, en el caso de Navarra, la Disposición Adicional Segunda de la Ley 27/2013 establece que la competencia para decidir la forma de prestación de estos servicios corresponde a la Comunidad Foral. En conclusión, la Comunidad Foral de Navarra tiene plena libertad para determinar la forma de prestación de estos servicios públicos en los municipios de menos de 20.000 habitantes, lo que aporta mucha flexibilidad al diseño del sistema.

En este punto, surgen preguntas concretas que han de ser objeto de reflexión:

- ¿Qué servicios municipales derivados de las competencias locales propias deben quedar en manos de los ayuntamientos?
- ¿Echas en falta alguna competencia que debería asignarse a las entidades locales y no aparece?
- ¿Cuáles son los servicios, derivados de las competencias municipales propias y obligatorias, que deberían gestionarse de forma conjunta por medio de entidades supramunicipales?
- ¿Las entidades supramunicipales que se considere establecer deberían encargarse de un solo servicio cada una o deberían agrupar varios diferentes, pero abarcando los mismos municipios en todos los casos, siempre desde una perspectiva territorial?
- ¿Qué opinas de la posibilidad que plantea la LRSAL acerca de que la limpieza viaria, el acceso a núcleos de población, la pavimentación de las vías públicas y el alumbrado público puedan ser gestionados directamente por el Gobierno de Navarra si eso supone un menor coste efectivo del servicio?, ¿Consideras interesante la posibilidad de mancomunar estos servicios?
- Las competencias municipales propias y obligatorias que en la actualidad son prestadas por el Gobierno de Navarra directamente como protección civil, prevención y extinción de incendios, vivienda de protección pública, biblioteca pública, etc., ¿Deben seguir como están o deberían recuperarse por parte de los ayuntamientos? ¿Qué servicios?
- ¿Debe ser cada ayuntamiento el que decida qué competencia propia quiere delegar a entidades supramunicipales o al Gobierno de Navarra, o ha de regularse por ley como norma general?

B. Competencias propias no obligatorias

La Ley de Bases de Régimen Local, tras la reforma llevada a cabo en 2013, enumera una serie de competencias propias de los ayuntamientos que no son de prestación obligatoria pero que, en caso de llevarse a cabo, les corresponde. A continuación las enumeramos a la vez que planteamos cuestiones sobre a quién deberíamos atribuírselas y cómo hacerlo:

a) La promoción y gestión de la vivienda de protección pública, las infraestructuras viarias y otros equipamientos y la conservación y rehabilitación de la edificación.

La Ley Foral 10/2010, del 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra, reconoce ámbitos concretos de competencia municipal tales como las expropiaciones para eliminar barreras arquitectónicas, las promociones para alquiler y cesión de viviendas de titularidad pública conforme a objetivos de política municipal, los programas de alquiler joven, y la posibilidad de delegar el otorgamiento de cédulas de habitabilidad, entre otras. (La legislación anterior contemplaba incluso una figura específica de vivienda protegida municipal, aunque con muchas limitaciones).

El desarrollo de estas competencias conlleva una afección permanente sobre el terreno. Esta circunstancia hace aconsejable la cooperación con otras entidades locales cuya fisonomía territorial pueda verse afectada y, en especial, cierto grado de coordinación a escala supramunicipal.

Así pues, en este punto, es preciso preguntarse:

- ¿Cuál sería el ámbito de actuación de las entidades locales en esta materia y cuál debería coordinarse a escala supramunicipal?
- ¿Esta competencia podría ser asumida por una entidad supramunicipal con la finalidad de asegurar que las afecciones en el territorio comarcal sean consensuadas por todos los municipios afectados?

b). La promoción del deporte, las instalaciones de ocupación del tiempo libre, de instalaciones deportivas de uso público, de la cultura y de equipamientos culturales o de ferias, abastos, mercados y lonjas.

Se trata de una competencia muy interesante que, bien gestionada, podría dar mucho juego a los ayuntamientos, como de hecho ya sucede. Sin embargo, en ocasiones un populismo mal entendido, unido a su ejercicio de forma descoordinada, ha conllevado la construcción de instalaciones deportivas y equipamientos culturales muy cercanos en la distancia y excesivos en su conjunto para la extensión que abarcan, pero pertenecientes a diferentes entes locales. De este modo, se han duplicado infraestructuras de forma innecesaria, teniendo que asumir gastos de mantenimiento que podían haberse evitado si su implantación se hubiera planificado de forma coordinada.

Es conveniente coordinar la prestación de estos servicios ya que, si se programan conjuntamente las actividades deportivas, culturales y de tiempo libre, se incrementa la oferta a la ciudadanía y se comparten los gastos que supone su organización. Además, las instalaciones ubicadas en un ámbito territorial determinado pueden ser utilizadas por varias entidades locales optimizando, de esta forma, sus costes de mantenimiento y gestión.

Por ello, es posible preguntarse:

- ¿Qué tipo de órgano supramunicipal puede encargarse de la programación conjunta de estos servicios y de la coordinación en el uso de las instalaciones existentes?
- ¿Parece pertinente que, en las zonas donde los ayuntamientos lo estimen oportuno, se camine hacia una gestión comarcal de las instalaciones deportivas y culturales?
- ¿Podría actuarse también de esta forma en la planificación de actividades deportivas y culturales?

c) Fomento y normalización del uso del euskera.

Dentro de la competencia general relativa a la promoción de la cultura, ocupa un lugar destacado la normalización del uso del euskera, cuyo fomento se ha ido extendiendo por parte de ayuntamientos y mancomunidades debido también a un aumento de la demanda ciudadana de forma progresiva en los últimos tiempos.

Aunque no se trata de un servicio cuya ejecución se plasme en una competencia atribuida específicamente a un nivel concreto de la administración, entendemos que su tratamiento resulta equiparable al de la promoción de la cultura o el deporte, por lo que su ámbito sería el local. Así se ha venido entendiendo de hecho en los últimos años, aunque sin un criterio de financiación estable.

En algunas zonas se han constituido mancomunidades cuya finalidad es financiar conjuntamente actividades de protección y fomento del euskera. El Gobierno de Navarra financia la contratación de técnicos municipales de euskera y el desarrollo de la programación anual de actividades de estos entes aunque, como se ha dicho, sin estabilidad y soportando graves recortes en los últimos años.

Sin embargo, convendría distinguir entre actividades de promoción y fomento del euskera y lo que podríamos calificar como trabajo de traducción, atención al público y documentación administrativa en euskera. A nuestro entender, la promoción y fomento del euskera podrían considerarse objeto de prestación supramunicipal, mientras que la función administrativa y de traducción es inherente a la prestación del servicio municipal.

Desde ese punto de vista se plantea las siguientes cuestiones:

- ¿Es conveniente la centralización del servicio de protección, fomento y normalización del uso del euskera en un ámbito superior al municipal? ¿O conviene que lo gestione cada ayuntamiento en particular? ¿Qué apoyo se ha de prestar a los ayuntamientos para el uso del euskera en sus funciones administrativas y de traducción?
- ¿El sistema de financiación por medio de subvenciones para el fomento de actividades, por un lado, y para la contratación de técnicos a partir de convocatorias anuales del Gobierno de Navarra, por otro, es el más adecuado?

d) Información y promoción de la actividad turística

Otra competencia propia de las entidades locales que es conveniente gestionar de forma coordinada, máxime teniendo en cuenta los precedentes en Navarra, donde los consorcios turísticos han sido empleados desde hace decenios para atraer el turismo en zonas representativas con bastante éxito. Esta fórmula combina la iniciativa pública y la privada en el trabajo por un objetivo común, del mismo modo que sucede con las agencias para el desarrollo rural o promoción de la actividad comercial o industrial.

Sin embargo, conforme a la legislación actual, los consorcios y las agencias de desarrollo comarcales con participación de la iniciativa privada no son ni pueden ser entidades locales. Se hace necesario, por tanto, vincularlas a una entidad local determinada, que debería ser de índole supramunicipal.

En este punto las cuestiones que se plantean son:

- ¿Consideras la fórmula del consorcio comarcal adecuada para desarrollar, de forma instrumental, funciones de servicio en los sectores del turismo, el desarrollo rural o industrial?
- ¿A qué tipo de entidad local deberían estar adscritas o pertenecer: a cada municipio por separado o a un ente supramunicipal del que dependieran orgánicamente?

e) La promoción del uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones

Se trata de otra competencia propia que podría ejercerse de forma coordinada en municipios limítrofes del ámbito rural, aprovechando infraestructuras telefónicas comunes, de forma que se garantice el acceso de calidad a Internet a todos los habitantes de Navarra, con independencia de su lugar de residencia. Ello conllevaría un significativo ahorro de costes.

Con la aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la creación de registros electrónicos en todas las entidades locales y la incorporación de los procedimientos telemáticos se ha convertido en algo obligatorio y llamado a sustituir al papel. Muchas entidades locales pequeñas difícilmente van a poder responder a estas nuevas obligaciones con los medios que cuentan si no es a través de un trabajo coordinado a nivel supramunicipal. En este sentido hay una amplia labor por desarrollar en cuestiones como la formación del funcionariado y cargos públicos, la inversión en nuevas herramientas informáticas, etcétera.

- ¿Es conveniente prestar, de forma coordinada, este servicio público, en los municipios limítrofes del ámbito rural?
- ¿Son suficientes las actuales agrupaciones de servicios administrativos para responder a las nuevas obligaciones requeridas por la Ley 39/2015, o bien se considera necesaria una colaboración supramunicipal?

f) Planeamiento de desarrollo, gestión, ejecución y disciplina urbanística.

La ordenación estructurante del plan municipal es aprobada provisionalmente por la entidad local afectada, mientras que la aprobación definitiva se reserva al Departamento competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo¹⁰.

La Ley 35/2002, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTU), prevé que los instrumentos de desarrollo de los Planes Municipales, como por ejemplo los Estudios de Detalle –que contienen determinaciones pormenorizadas – sean aprobados, en su totalidad, por el Ayuntamiento respectivo.

En realidad, lo más habitual es que ambos tipos de contenidos, estructurantes y pormenorizados, aparezcan entremezclados en el mismo instrumento urbanístico, circunstancia ésta que dificulta atinar con la tramitación administrativa correcta y retrasa su aprobación.

Son muchas las voces que aprecian, a día de hoy, la necesidad de que el planeamiento urbanístico abarque una visión más amplia, teniendo en cuenta los núcleos residenciales, industriales, agrícolas, ganaderos, de ocio y otros polos de actividad situados en el entorno, planteando parámetros de movilidad más adecuados.

No podemos olvidar que muchos proyectos urbanísticos y de otra índole se elaboran bajo criterios e intereses insuficientemente relacionados con la ordenación territorial. Para evitarlo, cabe plantear instrumentos como, por ejemplo, la elaboración conjunta de EMOT por parte de ayuntamientos colindantes que así lo decidan, con la colaboración de entidades supramunicipales.

Ante esta situación cabe preguntarse:

- ¿Esta competencia debería ser asumida, en su totalidad, por las entidades locales, de forma que aprueben, tanto provisional como definitivamente, todos los instrumentos urbanísticos que afectan a su territorio, ya contengan determinaciones estructurantes o pormenorizadas?
- ¿En qué medida deberían colaborar los entes locales supramunicipales?

¹⁰ En la actualidad el de Desarrollo Rural, Medioambiente y Administración Local.

g) Policía Local

Esta competencia es obligatoria para las entidades locales con población superior a 7.000 habitantes, pudiendo el resto de ayuntamientos encomendar ciertas funciones policiales a los denominados “*Agentes Municipales*”, que han venido a sustituir a los guardias, vigilantes, alguaciles y serenos.

En Navarra actualmente nos encontramos con realidades muy diversas: existen municipios con una población inferior a los 7.000 habitantes que tienen cuerpo de Policía Local (Sangüesa), poblaciones con más de 7.000 que no lo tienen y siguen haciendo uso exclusivamente de alguaciles (Aranguren), ayuntamientos con convenios de colaboración en el servicio (Ansoain y Berriozar)...

Durante la pasada legislatura hubo también un intento por parte del Gobierno de Navarra de que la Policía Foral asumiera las labores de Policía Local en los municipios que se lo solicitaran tras la firma de un convenio (Berrioplano), pero la experiencia no ha cuajado.

Ciertamente nadie discute la necesidad de que los ayuntamientos grandes dispongan de una Policía Local que ejecute la competencia de seguridad ciudadana, regule el tráfico local, haga cumplir las ordenanzas municipales, etc. Pero podría estudiarse la posibilidad de que estos cuerpos funcionaran también de forma supramunicipal o vinculados por convenio de funcionamiento coordinado.

La normativa en vigor en la materia (Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra, modificada por la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril) prevé un proceso de “profesionalización” de los cuerpos de Policía Local que ha provocado situaciones anómalas. Así, por ejemplo, hay municipios en los que los alguaciles se han integrado en un cuerpo de Policía Local y, a continuación, ha sido preciso contratar a auxiliares de Policía Local para realizar las actividades propias de aquéllos. La propia figura del “*auxiliar de policía*” sigue estando envuelta en polémica pues hay quien opina que se hace uso indebido de esta figura convirtiéndola en una especie de agente de policía “low cost”.

Así pues, en este ámbito se plantean las siguientes cuestiones:

- ¿Consideras necesario la elaboración de una Ley Foral específica para regular la Policía Local, diferenciada de la actual Ley de Policías de Navarra (más centrada en la Policía Foral)?
- ¿Cabe articular via convenio una colaboración más estrecha entre los distintos cuerpos de Policía Local de Navarra?
- ¿Parece correcto el planteamiento de que la Policía Foral sustituya a la Local en los ayuntamientos que se lo soliciten?
- ¿Convendría delegar, en algunas zonas, la competencia de Policía Local en una entidad supramunicipal que coordinara los distintos cuerpos existentes?
- ¿Es necesario ampliar las funciones de los cuerpos de Policía Local para evitar situaciones como la referida a los “Auxiliares de Policía”?
- ¿Es preciso recuperar la figura del alguacil, incluso en aquellos ayuntamientos que cuenten con cuerpo de Policía Local propio?

h) Conservación, mantenimiento y vigilancia de edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece, en su Disposición adicional decimoquinta, que se trata de una competencia municipal en el caso de los centros públicos de Educación Infantil, de Educación Primaria o de Educación Especial.

Así ha sido reconocida también por el artículo 25.2 n) de la Ley de Bases de Régimen Local, modificada por la Ley 27/2013, que las incluye dentro del listado de *“competencias propias de las entidades locales”*.

Sin embargo, la Disposición Adicional 15ª de la Ley 27/2013 establece que esta competencia, junto con la participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y la cooperación con las Administraciones educativas en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, será totalmente transferida a las Comunidades Autónomas por las normas reguladoras del sistema de financiación de éstas y de las Entidades Locales, si bien es cierto que la ley establece un periodo transitorio indefinido para que las Comunidades Autónomas asuman la titularidad de estas competencias educativas establecidas como propias.

En este ámbito, la Disposición Adicional Primera de la Ley Foral 23/2014 establece que, en virtud de la competencia exclusiva en materia de administración local reconocida a la Comunidad Foral de Navarra por la LORAFNA, estas competencias seguirán siendo ejercidas por las entidades locales en los mismos términos en que se venían prestando, mientras no entre en vigor el nuevo sistema de financiación que se ha de aprobar junto con las leyes forales que materialicen la reorganización de la Administración Local en Navarra.

Parece razonable que, ante la situación de crisis económica que tanto ha afectado a los municipios, se les exima de la importante carga económica que supone esta competencia, máxime cuando la titularidad del servicio educativo corresponde a la Comunidad Foral, que ya asume los costes de la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios en los que se impartía la Enseñanza Secundaria y la Formación Profesional.

En todo caso, de mantenerse la competencia en manos de los ayuntamientos, habría que dotar de financiación suficiente a un servicio que conlleva la contratación de bedeles, suministros de agua, electricidad, etc., empresas de mantenimiento y la realización de obras de gran cuantía económica, entre otros gastos.

Así pues cabe plantearse:

- ¿Debería esta competencia ser transferida en su totalidad al Gobierno de Navarra?
- ¿Pueden seguir prestándose estos servicios a cargo de las entidades locales, siempre que esté asegurada su financiación por parte del Gobierno de Navarra?
- ¿Deberían los ayuntamientos cuyos niños y jóvenes estén adscritos a centros escolares de otros municipios aportar financiación por sus alumnos al municipio encargado del mantenimiento del centro escolar, además de hacerlo el Gobierno de Navarra?

2.1.2 COMPETENCIAS ATRIBUIDAS A LAS ENTIDADES LOCALES POR DELEGACIÓN DE LA COMUNIDAD FORAL.

Las competencias delegadas son las que, el Estado o la Comunidad Foral, atribuyen a los municipios mediante una disposición normativa o un acuerdo. La delegación ha de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Los requisitos para llevar a cabo esta delegación de competencias son:

- Aceptación expresa por parte del Ayuntamiento que recibe la delegación
- Que su financiación se garantice, por parte del ente delegante, durante un periodo mínimo de cinco años.

La Administración que delega puede dictar instrucciones técnicas de carácter general, recabar información sobre la gestión, enviar comisionados y formular requerimientos para la subsanación de deficiencias.

La ley también prevé, expresamente, la revocación por incumplimiento de directrices, denegación de información o inobservancia de los requerimientos formulados.

Asimismo, el acuerdo de delegación ha de establecer las causas de renuncia de las competencias delegadas que pueden estar motivadas en: el incumplimiento de las obligaciones financieras por la Administración delegante y la imposibilidad sobrevenida, suficientemente justificada, del desempeño por la entidad local, sin menoscabo del ejercicio de las competencias propias.

Es importante destacar que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, hace especial hincapié en el hecho de que toda delegación se realice con la financiación correspondiente, para evitar el deterioro de las haciendas locales y garantizar la prioridad de las competencias propias. Sin embargo, la única adaptación de la LRSAL que se ha hecho en Navarra, la aprobación por el Parlamento de la LF 23/2014, de 2 de diciembre, mantuvo la delegación de las competencias en las mismas condiciones en las que estaban anteriormente, sin asumir la financiación correspondiente por parte del Gobierno de Navarra.

Las garantías establecidas por la ley en cuanto a la financiación son:

1. La existencia de **dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la administración delegante para cada ejercicio económico**. El incumplimiento de esta obligación se sanciona con la nulidad de la delegación.
2. La **compensación automática**, ya que el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante facultará a la entidad local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que tenga.
3. Una **causa de renuncia a la delegación**, por parte del ente que la recibe, es el incumplimiento, por parte del ente que delega, de sus obligaciones financieras.
4. El establecimiento obligatorio e inexcusable de una **cláusula de garantía de pago** que ha de incluirse en las competencias delegadas y en los convenios de colaboración. Consiste en la autorización, a la Administración del Estado, de aplicar retenciones en las transferencias que le corresponden a la Comunidad Autónoma incumplidora. Posteriormente el Estado pondrá a disposición de la entidad local afectada los fondos retenidos para abonar el coste del servicio. La peculiaridad del Convenio Económico entre Navarra y el Estado hace que esta norma no pueda aplicarse aquí tal cual. Por eso debería establecerse algún sistema que evite la indefensión de las entidades locales de Navarra frente al Gobierno Foral cuando éste decida modificar acuerdos de financiación de forma unilateral.

Las competencias que pueden ser objeto de delegación se contienen en el artículo 27 de la Ley de Bases, que establece un listado específico de materias delegables, pero abierto, ya que no se limita la autonomía para delegar. Las más relevantes son las siguientes:

1. Prestación de servicios sociales, promoción y reinserción social.

Como ya hemos indicado anteriormente, la LRSAL menciona la competencia de “*evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social*”¹¹, y lo hace para atribuírsela como propia a las entidades locales, aunque obligatoria solo para las de más de 20.000 habitantes.

En realidad, la forma en la que se define la competencia supone una clara reducción, cuando no desaparición, respecto al servicio que se ha venido prestando hasta ahora en Navarra por parte de los ayuntamientos, que abarca lo siguiente:

- la concienciación, asesoramiento y orientación a las personas, familias y colectivos locales, sobre los derechos, obligaciones y recursos en materia de servicios sociales,
- emisión de informes para la percepción de la RIS y otras prestaciones a las que los solicitantes puedan tener derecho,
- atención a ancianos mediante ayuda a domicilio, hogares, clubes y residencias,
- participación en los programas de asistencia y promoción laboral de las personas con discapacidad,
- coordinación con los servicios educativos, culturales y sanitarios,
- gestión de los programas de inserción laboral de personas en riesgo o situación de exclusión.

Además, en estos últimos años de crisis, los servicios sociales prestados por los ayuntamientos han ido aumentando en calidad y cantidad; así se han incorporado tareas como la distribución de alimentos en colaboración con otras entidades sociales, gestión de viviendas municipales en alquiler social, etc. De forma paralela al incremento de servicios, pero circulando en sentido inverso, la financiación por parte del Gobierno de Navarra se ha ido reduciendo.

La aplicación en Navarra de lo dispuesto por la LRSAL hubiera supuesto que, a partir del día uno de enero de 2016¹², todas esas funciones dejaran de prestarse por parte de los ayuntamientos y las mancomunidades que ellos conforman y financian en su mayor parte, para ser ejecutados directamente por el Gobierno de Navarra y financiados por éste al completo.

Visto lo que se le venía encima, el Gobierno de Navarra propuso la aprobación en el Parlamento de una ley foral que retrasara la aplicación de la normativa estatal en Navarra, en virtud de la disposición transitoria segunda de la LRSAL que le permitía hacerlo. Así se aprobó la LF 23/2014, de 2 de diciembre, que modificaba la Ley Foral de Administración Local de 1990, y evitó que el Gobierno de Navarra tuviera que hacerse cargo de la financiación completa del servicio.

¹¹ LRSAL, art. 25.2.e)

¹² LRSAL, disposición transitoria segunda

El nuevo texto legal, en su disposición adicional primera, afirma: *“las competencias que con carácter previo a la entrada en vigor de la citada ley”* (se refiere a la LRSAL), *“se preveían como propias de los municipios o eran asumidas por los mismos, en materia de participación en la gestión de la atención primaria de la salud y servicios de inspección sanitaria, en materia de prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social (...)”*, *“continuarán siendo ejercidas por las entidades locales en los términos en que las venían desarrollando, en tanto entra en vigor el nuevo sistema de financiación que haya de aprobarse en consonancia con la ley foral que regule el Mapa Local y la ordenación de las entidades locales de Navarra”*.

La realidad nos demuestra que quienes conocen de primera mano las situaciones de necesidad social de sus vecinos y vecinas son los ayuntamientos. Además, han prestado competencias en este ámbito desde los años ochenta, habiendo acumulado una dilatada experiencia en atender a personas necesitadas de ayudas sociales y disponen de personal contratado con años de experiencia y capacidad en este campo, por lo que parece conveniente que sigan encargándose de estas tareas. Además en Navarra existe una importante red de servicios sociales mancomunados que se extiende a muchos ayuntamientos más allá del número de habitantes requerido.

Lo que, evidentemente, no puede continuar igual es la financiación por parte del Gobierno de Navarra y la persistencia de las subvenciones finalistas en base a convocatorias sujetas a cambios que generan inseguridad y ponen en riesgo la continuidad de los programas sociales gestionados por los Servicios Sociales de Base.

Cabe, por tanto, preguntarse:

¿La aplicación de la LRSAL, que conllevaría la atribución de parte de la competencia municipal en la materia al Gobierno de Navarra, supondría una mejora respecto a la situación actual?

¿Debe, por tanto, asignarse la competencia de prestación de servicios sociales a los ayuntamientos?

¿El sistema de gestión supramunicipal del servicio, tal como se realiza actualmente en la mayoría de las zonas, es el más conveniente? ¿Convendría una reestructuración de las mancomunidades de servicios sociales de Navarra, reduciendo su número actual y acomodándolo a una propuesta conjunta con el resto de servicios mancomunados?

¿Deberían seguir todos los programas sociales ejecutándose de la misma forma que en la actualidad o hay que cambiar alguno o modificarlo?

¿Las residencias de personas mayores deben seguir siendo de titularidad municipal en los lugares donde lo son?

2. Promoción de igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer:

Antes de la reforma de 2013 constituía una actividad complementaria que podían llevar a cabo los Ayuntamientos, pero esta posibilidad ya no aparece clara y expresamente regulada, lo que ha generado polémica e incertidumbre sobre si los municipios pueden desarrollar competencias y actividades en materias de políticas de igualdad de género, tal y como vienen haciéndolo desde hace muchos años.

Por otra parte podemos entender que la supresión de la competencia general de los ayuntamientos para ejercer actividades complementarias de otras del Estado o de las CCAA, no impide que la legislación sectorial atribuya competencias concretas en favor de los ayuntamientos.

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, parece que atribuye a los municipios las competencias relativas al derecho de igualdad, al establecer que *“Las Entidades Locales integrarán el derecho de igualdad en el ejercicio de sus competencias y colaborarán, a tal efecto, con el resto de Administraciones Públicas”*. En el mismo sentido, la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, contempla, en su artículo 19, el derecho a la asistencia social integral, atribuyendo competencias propias a las Corporaciones Locales en la organización de los servicios sociales de atención, emergencia, apoyo, acogida y recuperación integral de las mujeres víctimas de violencia de género.

Por su parte, la Ley Foral 14/2015, de 10 de abril, para actuar contra la violencia hacia las mujeres, establece que *“el sistema público de servicios sociales”* garantizará a las mujeres víctimas de cualquier tipo de violencia, el derecho a la atención social hasta la finalización y culminación del proceso de recuperación y reparación. Desde esta perspectiva, se puede considerar como una competencia de las denominadas “propias”.

También puede ser considerada como una competencia que puede ser delegada expresamente por la Comunidad Foral, delegación que deberá cumplir los requisitos exigidos tras la reforma de la Ley de Bases y se transferirse con la financiación suficiente para su ejercicio.

Asimismo, los municipios pueden realizar actividades y políticas de promoción de la igualdad de oportunidades, como competencias distintas de las propias y las delegadas (las denominadas competencias impropias), siempre que se acredite la ausencia de duplicidad y la estabilidad financiera exigida en el artículo 7.4 de la Ley de Bases de Régimen Local.

En consecuencia, los Ayuntamientos cuentan con títulos competenciales suficientes para desarrollar competencias, políticas, planes y programas en estas materias. En ese sentido os parece importante subrayar el destacado papel de la presencia femenina en el medio rural, lo que debería implicar un desarrollo ordenado y prioritario de esta competencia en este entorno.

En la actualidad observamos que los ayuntamientos de mayor población de Navarra realizan actividades relacionadas con la igualdad de oportunidades y la mayoría cuentan con técnicas dedicadas a esta materia. La oferta de servicios, sin embargo, es desigual; en algún ayuntamiento tienen servicio propio de atención a mujeres víctimas de violencia de género, aunque en la mayoría no. La política de subvenciones al servicio por parte del Gobierno de Navarra también ha sido objeto de recortes en los últimos años y se han determinado incompatibles las subvenciones finalistas para el fomento de actividades de igualdad y la de contratación de técnicas en la materia.

De cualquier forma, no todos los Ayuntamientos de Navarra cuentan con este personal, debido, sobre todo, a la insuficiencia de medios para llevar a cabo estas actividades, por lo que la aplicación de los Planes de Igualdad es asimétrica y su efectividad reducida.

Así pues, es preciso plantearse las siguientes preguntas:

- ¿Crees que la atención a la igualdad goza de un tratamiento adecuado hoy por hoy en nuestros ayuntamientos? ¿Está bien definida su cartera de servicios?
- Para poder llegar en las mismas condiciones a todas las poblaciones de Navarra, ¿deberían las funciones relativas a la igualdad de oportunidades estructurarse como servicio comarcal, de modo análogo al de las zonas básicas de servicios sociales?
- ¿La asistencia psicológica y jurídica a mujeres víctimas de maltrato debería añadirse a la cartera de servicios en materia de igualdad?
- ¿El actual sistema de financiación, que hace incompatibles las subvenciones a actividades para el fomento de la igualdad y la de contratación de técnicas de igualdad, es correcto o habría que modificarlo?

3. Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de titularidad pública de primer ciclo de Educación Infantil (0-3)

Históricamente, las guarderías tenían un carácter más asistencial que educativo, encargándose de cuidar a los menores de tres años hasta su integración en las etapas escolares, que se iniciaba a esa edad. Por este motivo el ciclo 0-3 dependía del organismo competente en materia de Asuntos Sociales, ya fuera estatal o autonómico. En consecuencia, las guarderías eran establecidas por los ayuntamientos o por estos organismos y no por el Ministerio ni Departamento de Educación.

La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) reconoció por vez primera el carácter educativo de la etapa infantil, aunque con carácter voluntario. Esta norma insta a las Administraciones Públicas a garantizar un número mínimo de plazas y a suscribir convenios con las Corporaciones Locales que dispusieran de estos centros para la adecuada prestación del servicio.

Aunque inicialmente es el Instituto Navarro de Bienestar Social el que suscribe los convenios de colaboración con los ayuntamientos, a partir de 2005 el Departamento de Educación asume la gestión de este ciclo.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) establece que las administraciones educativas determinarán los contenidos educativos del primer ciclo de educación infantil y regularán los requisitos que deben cumplir los centros que impartan dicho ciclo, relativos a la relación numérica alumno-profesor, a las instalaciones y al número de puestos escolares. A la hora de plantear ratios y profesorado habría que tener en cuenta las especiales dificultades de las zonas rurales.

El artículo 15.1 de esta norma contempla la colaboración de las entidades locales con las administraciones educativas y la suscripción de los correspondientes convenios para la prestación del servicio. En aplicación de esta norma, las entidades locales han asumido esta competencia, creando escuelas infantiles de primer ciclo y asumiendo su titularidad y mantenimiento, tras suscribir el correspondiente convenio con el Departamento de Educación. Así pues, aparentemente se trata de una competencia propia de la entidad local.

Sin embargo, la Ley 27/2013 la califica en su artículo 27.3 e) como “*delegable*” por la comunidad autónoma a favor de las entidades locales. Además, la disposición adicional decimoquinta de la Ley 27/2013 establece que la competencia de “*conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil*” será totalmente transferida a las Comunidades Autónomas.

En el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, la disposición adicional primera de la Ley Foral 23/2014 establece que, hasta la entrada en vigor del nuevo sistema de financiación que se ha de aprobar junto con la ley foral que regule el Mapa Local, seguirá

siendo ejercida por las entidades locales en los mismos términos en que se venía prestando.

Para la Comunidad Foral en virtud de su competencia histórica reconocida en la LORARFNA, el listado de materias del artículo 25.2 de la LBRL no constituye “numerus clausus”. El legislador foral cuenta con margen de maniobra suficiente para optar entre atribuir el mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil como competencia propia a los municipios o a otras entidades locales, o bien contemplar la delegación de su ejercicio, garantizando en todo caso su financiación.

Ante este cambio normativo y de titularidad de la competencia, las cuestiones a debatir son:

- ¿Se pueden plantear diferentes modelos y propuestas según la realidad territorial de cada zona?
- ¿Debería ser asumida esta competencia, en su totalidad, por el Gobierno de Navarra, prestando el Departamento de Educación este servicio directamente?
- Si fuera así, ¿debería cederse también la propiedad de las escuelas 0-3 años por parte de los ayuntamientos al Departamento de Educación para que fuera éste quien se hiciera cargo de los gastos de suministro y mantenimiento de los mismos?
- ¿Es más conveniente que las entidades locales continúen prestando el servicio, pero asegurando su financiación por parte del Gobierno de Navarra?, ¿Debe esta financiación incluir el 100% del gasto de suministros y mantenimiento de los centros de titularidad municipal?

4. Cooperación con la Administración Educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia

Esta competencia ha sido incorporada por la Ley 27/2013 al artículo 27.3 o) de la Ley de Bases de Régimen Local y es susceptible de ser delegada por la Administración educativa a los entes municipales.

Se reconoce la posibilidad de que los municipios ejerzan dicha competencia, pero mediante un mecanismo que trata de asegurar la financiación del centro por la Administración educativa, buscando evitar que afecte negativamente a la sostenibilidad financiera del municipio y salvaguardando la adecuada prestación del servicio.

Solo Tudela y Pamplona cuentan con centros de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en sus términos municipales, pero en caso de asumir esta competencia es conveniente que los términos de la delegación aseguren su financiación por parte de la Administración competente para no afectar a las finanzas del municipio.

5. Realización de actividades complementarias en los centros docentes y gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo

La Ley 27/2013 introduce dos nuevas competencias delegables a favor de los municipios, relacionadas con el uso de los centros educativos. Por un lado, la realización de actividades complementarias en los centros docentes (art. 27.3 f) LRBRL) y, por otro, la gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo (art. 27.3 h) LRBRL).

Ambas competencias ya se contemplaban en la Disposición Adicional 15, 7 de la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, que determina que, en lo relativo a la utilización de los locales e instalaciones de los centros docentes por los Ayuntamientos u para realizar actividades educativas, culturales, deportivas o de carácter social fuera del horario lectivo, corresponde a las Administraciones educativas establecer el procedimiento para el uso de los centros docentes de su propiedad.

Este uso únicamente queda sujeto a las necesidades derivadas de las actividades de dichos centros.

Estamos ante una oportunidad muy interesante para que los ayuntamientos y otras entidades locales puedan hacer uso de unas instalaciones que permitirían complementar muchos de los servicios de fomento en áreas como la cultura, el deporte y el área de juventud, que ya vienen desarrollando.

Es imprescindible una buena coordinación con los centros y la garantía de un uso adecuado de las instalaciones, para lo que habría que habilitar la dotación de personal necesario.

En este punto, las cuestiones que se plantean son:

- ¿Conviene solicitar al Gobierno de Navarra que delegue esta competencia en las entidades locales?
- En el caso de los centros comarcales, ¿quién ejercería la competencia, el municipio donde se ubica el centro o la entidad supramunicipal que coincida con la zona del mapa escolar correspondiente?
-

2.1.3 COMPETENCIAS IMPROPIAS

Por último, la Ley de Bases, en su artículo 7.4, regula un último tipo de competencias que, sin estar propiamente atribuidas por la ley ni delegadas por las CCAA o por normas sectoriales, pueden ser desempeñadas por las Entidades Locales. Son las denominadas COMPETENCIAS IMPROPIAS.

Son asumidas de forma voluntaria por las Entidades Locales pero, para poder ser ejercidas, han de cumplir los siguientes requisitos:

1. Que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda Municipal, cumpliendo los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
2. Que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.
3. Se precisan dos informes previos, vinculantes y favorables:
 - a) Uno procedente de la Administración competente por razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades.
 - b) Otro procedente de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera, sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

No tienen atribución expresa de potestades ni de financiación.

Estas actividades son las que cada municipio considere oportuno desarrollar, siempre que cumplan los requisitos establecidos por la Ley.

La Exposición de Motivos de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, destaca que:

“Las Entidades Locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada.

Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias o las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y no se incurra en el supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública”.

Sería procedente realizar un listado de las competencias impropias que ejercen en la actualidad las entidades locales de Navarra para plantear un debate a lo largo de este proceso sobre cómo actuar con cada una de ellas.

Un ejemplo de competencias impropias es la **creación, mantenimiento y gestión de Escuelas de Música o de Enseñanzas Artísticas y de Escuelas Oficiales de Idiomas**:

La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, integra plenamente a las Enseñanzas Artísticas en el sistema educativo, señalando como finalidad de las enseñanzas correspondientes a la música y la danza la de proporcionar a los alumnos una formación artística de calidad y garantizar la cualificación de los futuros profesionales en ambos campos.

Para la consecución de esta doble finalidad se prevén dos tipos de oferta formativa:

- a) Enseñanza reglada, dirigida hacia una cualificación de profesionales y conducente a una titulación;
- b) Enseñanza no reglada, orientada hacia la formación -sin límite de edad- de personas que deseen acercarse a la práctica musical con el objeto de adquirir una cultura musical.

De la distinción de ambas vías formativas se deriva dos modelos de centros: los Conservatorios para la enseñanza profesional de la Música y las Escuelas específicas de Música o de Danza, en las que prima el carácter cultural sobre el profesional.

La Ley de Bases de Régimen Local no incluye (ni antes ni después de su reforma en 2013) las enseñanzas artísticas en el listado del artículo 25.2, como materia sobre la cual los municipios ejercerán sus competencias.

Por tanto, en relación con las Escuelas Municipales de Música y/o Danza, la Ley 27/2013, ni atribuye ni quita competencias a los municipios.

Consecuentemente, los municipios podrán ejercer actividades y prestar servicios relativos a las enseñanzas artísticas y musicales cuando lo consideren oportuno, ejerciendo una competencia de las denominadas “impropias”.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), en su Disposición Adicional 15ª, apartado 5, establece que las Administraciones educativas podrán establecer convenios de colaboración con las corporaciones locales para las enseñanzas artísticas. Dichos convenios podrán contemplar una colaboración específica en escuelas de enseñanzas artísticas cuyos estudios no conduzcan a la obtención de títulos con validez académica.

Esta norma estatal prevé la posibilidad de que los municipios ejerzan competencias en la gestión de las enseñanzas artísticas pero no delega en su favor competencia alguna.

En la Comunidad Foral, el Decreto Foral 421/1992, de 21 de diciembre, establece las normas básicas para la creación y funcionamiento de las Escuelas de Música y Danza y las define como “centros docentes de enseñanzas no regladas que ofrecen una formación práctica, dirigida a aficionados de cualquier edad y orientan hacia estudios profesionales a quienes demuestren una especial aptitud y vocación”. Además, esta norma establece que “podrán ser de titularidad pública o privada”.

Si bien esta norma no atribuye expresamente esta competencia a los Entes locales, al permitir que su titularidad sea pública, parece que está autorizando, implícitamente a los municipios a crear sus propias Escuelas de Música.

En conclusión, ninguna de ambas normas atribuye, de forma expresa, la competencia de creación de Escuelas de Música y Danza a favor de los Ayuntamientos.

Las Escuelas de Música y Danza creadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, no se encuentran afectadas por esta ley siempre y cuando la Comunidad Autónoma respectiva haya atribuido competencias a los Ayuntamientos para su creación o gestión. Tampoco se ven afectadas las que hayan sido creadas en virtud de un convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma, mientras se encuentre en vigor el citado convenio.

Los Ayuntamientos que hayan creado Escuelas de Música y Danza sin contar con competencias ni propias ni delegadas y no hayan suscrito un convenio de colaboración, deberán promover el correspondiente expediente para el ejercicio de competencias impropias y poder seguir impartiendo las correspondientes enseñanzas artísticas a través de dichas Escuelas.

Sin embargo, en el ámbito de la Comunidad Foral, la Ley Foral 23/2014 establece en su Disposición Adicional Primera, que estas competencias seguirán siendo ejercidas por las entidades locales en los mismos términos en que se venían prestando, mientras no entre en vigor el nuevo sistema de financiación que se ha de aprobar junto con las leyes forales que materialicen la reorganización de la Administración Local en Navarra.

Por lo tanto, en el ámbito de la Comunidad Foral, estas Escuelas de Música y Danza creadas por las Entidades Locales son manifestación del ejercicio de las competencias denominadas “impropias”, que antes de la reforma de 2013 se denominaban “actividades complementarias” y que se encontraban recogidas en el artículo 28 de la Ley de Bases, ahora derogado.

Además, otros municipios han mostrado interés por crear sus propias Escuelas Municipales de Idiomas para ofrecer una oferta complementaria a las enseñanzas oficiales de las Escuelas Oficiales de Idiomas, que tienen el carácter de enseñanzas de régimen especial en la LOE, debido a que la oferta pública en Navarra es muy escasa.

Para regular adecuadamente el ejercicio de esta competencia es preciso recurrir al artículo 27.3 de la LBRL, en redacción dada por Ley 27/2013. Esta norma establece las competencias delegables por las Comunidades Autónomas a favor de los ayuntamientos. Se trata de un listado que no es cerrado, por lo que es posible delegar expresamente la creación de Escuelas Municipales de Música, de Enseñanzas Artísticas o de Idiomas a favor de los Ayuntamientos,

Es conveniente que la normativa sectorial en la materia, emanada de la Comunidad Foral establezca, de forma expresa, competencias propias o delegadas a favor de los ayuntamientos para la creación y gestión de las Escuelas de Música y Danza, Artísticas o de Idiomas. Su configuración como una competencia delegada – en lugar de configurarse como competencia impropia como sucede en la actualidad -conlleva importantes garantías para la financiación y el correcto funcionamiento de este tipo de centros.

Por otro lado, la normativa actual sobre la materia (Decreto Foral 421/1992, de 21 de diciembre) establece que los estudios de música y danza cursados en estas Escuelas específicas no conducirán a títulos con validez académica o profesional.

Sin embargo, cumpliendo los requisitos curriculares y formativos que se establezcan, sería interesante plantear la oficialidad de los títulos de muchas Escuelas de Música municipales cuyo profesorado y nivel es perfectamente homologable al de los centros oficiales, que además no oferta las plazas suficientes para hacer frente a la demanda.

Así pues, una vez determinado que se trata de una competencia autonómica y delegable en las entidades locales, es preciso preguntarse:

- ¿Deben continuar las entidades locales asumiendo la competencia sobre educación musical y escuelas de música o deberían ser éstas asumidas por el Gobierno de Navarra?
- ¿Caso de seguir en manos de las entidades locales, en qué términos habría que replantear su financiación?
- ¿Deberían encargarse de esta competencia las entidades de carácter supramunicipal, abarcando un espacio determinado en función del número de habitantes?
- ¿Debería estudiarse la posibilidad de que los títulos impartidos por las escuelas municipales fueran oficiales? De ser así, ¿sería necesario establecer un proyecto curricular oficial y obligatorio para todos esos centros?

2.2 COMPETENCIAS DE LOS CONCEJOS

En el ámbito estatal, la reforma de la LBRL llevada a cabo por la Ley 27/2013 ha eliminado del artículo 3, que enumera las Entidades Locales Territoriales, a las denominadas “*Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas*”, que anteriormente se regulaban en el artículo 45 de la Ley con las denominaciones de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos. Sin embargo, esta norma establece que las ya existentes mantendrán su personalidad jurídica y condición de Entidad Local, con la obligación de presentar sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la CCAA, ya que no hacerlo puede suponer su disolución. Carecerán de personalidad jurídica y actuarán como forma de organización desconcentrada del mismo municipio al que pertenecen para la administración de los núcleos de población separados.

No obstante, los concejos navarros son una institución tradicional sometida al régimen jurídico foral cuya existencia no pelagra, por tratarse de una competencia histórica recogida en el artículo 46.1 a) de la LORARFNA. El artículo 46.2 de la misma Ley Orgánica los menciona expresamente. La Ley Foral 23/2014, de 2 de diciembre, dictada tras la aprobación de la reforma llevada a cabo por la Ley 27/2013, modifica el artículo 3 de la Ley Foral 6/1990 sigue reconociendo a los concejos su condición de entes locales de Navarra.

La figura del concejo navarro constituye en sí una manifestación histórica de democracia local. En su ámbito pueden desenvolverse instituciones tradicionales, como el auzolan (mantenimiento de caminos, cierres, plantaciones, reparaciones de instalaciones deportivas...), que fomentan sentimientos de pertenencia y mejoras en bienes y servicios públicos, amén de constituir un cauce muy apropiado para la participación de pequeñas comunidades locales en procesos de toma de decisiones de ámbito municipal o comarcal. La participación personal en la mejora de los bienes públicos favorece, sin duda, una mayor responsabilidad en el uso de los mismos. Y su coste económico es reducido porque, en la mayoría de los concejos, sus integrantes no cobran.

Lo dicho no obsta para que se requiera un mínimo de vitalidad local para sustentar un concejo. Es bien conocido que algunos concejos se mantienen gracias a un empadronamiento ficticio, residiendo sus vecinos habitualmente en Pamplona o en otros municipios cabecera de comarca. No tiene lógica mantener estructuras administrativas allí donde no existen vecinos que residan de forma permanente.

La entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y las nuevas previsiones legales sobre procedimientos conllevan una mayor dificultad para la gestión administrativa de los concejos. Se requiere cierto grado de profesionalización para cumplir las nuevas exigencias. Así, hasta la entrada en vigor de dicha Ley Orgánica, los concejos estaban obligados a enviar la información presupuestaria al Gobierno de Navarra, pero ahora se exige a todas las entidades locales el cumplimiento de objetivos presupuestarios y la remisión de información presupuestaria al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, so pena de desaparición. Las entidades locales están obligadas a aplicar nuevas herramientas, como la factura electrónica; a calcular el coste efectivo de cada servicio; y al envío de información sobre su personal. Responder a estos requerimientos legales exige amplios conocimientos y más tiempo de dedicación a la gestión administrativa.

Muchos concejos han externalizado su gestión administrativa, con costes considerables para arcas concejiles. A ello se añade la inseguridad jurídica derivada de la no asunción de responsabilidades por parte de los asesores externos. Para solventar estos problemas se propone ofrecer a los concejos las opciones desarrolladas en la parte del documento dedicado a la reorganización de la planta local de Navarra.

2.2.1 COMPETENCIAS PROPIAS

Son asignadas directamente por el artículo 39.1 de la LFALN. A continuación se hará referencia a algunas de ellas.

a) Administración y conservación de su patrimonio, así como la regulación y ordenación de su aprovechamiento y utilización

Uno de los aspectos más relevantes del funcionamiento de un concejo es el referido a los aprovechamientos comunales de sus bienes, tales como cultivos, pastos, bosques y caza.

Su ordenación ha de quedar en manos del concejo. Es lógico que los vecinos residentes en el mismo tengan prioridad en el disfrute de estos bienes. Las ordenanzas concejiles pueden concretar condiciones de arraigo, precisando el plazo mínimo de antigüedad en la inscripción en el padrón o exigiendo, en su caso, un período concreto de residencia efectiva y continuada.

Los actos administrativos de administración y conservación de este patrimonio deberían adoptarse en el ámbito concejil, pero los ingresos y gastos derivados de aquéllos podrían incorporarse como remanentes afectos a los presupuestos municipales.

b) Otorgamiento de licencias urbanísticas conforme al planeamiento, previo informe preceptivo y vinculante del Ayuntamiento

En la actualidad, el ayuntamiento no concede la licencia, pero decide sobre su otorgamiento, salvo cuando se aprecien riesgos de usurpación de bienes concejiles. Esta situación disfuncional conlleva tardanzas evitables y procedimientos administrativos innecesarios, dando lugar a un grado de complejidad que desorienta y confunde a no pocos solicitantes.

La previsión sobre licencias supuestamente concejiles (pero en realidad sujetas a informe vinculante municipal) del artículo 39.1.c) de la LFALN debería ser reconsiderada para adaptarla a la realidad. Según viene reiterando el Tribunal Administrativo de Navarra, el margen decisorio de fondo de los concejos a la hora de otorgar licencias urbanísticas se limita casi exclusivamente a poder vetarlas cuando conlleven riesgo de usurpación o desposesión de terrenos del concejo. Para todo lo demás, rige el informe vinculante municipal. Parecería, pues, mucho más lógico que fuera el ayuntamiento quien otorgase las licencias y el concejo quien informara si aprecia o no algún peligro de que la licencia pueda ser utilizada para invadir patrimonio concejil; sin perjuicio de las compensaciones que, en su caso, pudieran establecerse para que los concejos no sufrieran merma económica por tal motivo.

c) Archivo concejil

Si bien no se discute la titularidad concejil de esta competencia ejercida por los concejos, es preciso preguntarse cual es el estado de conservación de los documentos existentes en los diferentes archivos concejiles y si es posible su consulta por cualquier interesado.

Asimismo, sería conveniente que el Archivo General de Navarra estableciera un protocolo, de obligado cumplimiento para los concejos, con la finalidad de asegurar la adecuada conservación de los documentos recogidos en el archivo concejil.

d) Fiestas concejiles

En la actualidad, los concejos han de ocuparse de todo lo relativo a la organización de las fiestas, contratando directamente a diferentes proveedores, y tropezando frecuentemente con dificultades derivadas de la tramitación de procedimientos administrativos y de la necesaria aplicación de la legislación contractual. En la parte del documento dedicada a la planta local se enuncian opciones que permitirían a los concejos que así lo desearan solventar este tipo de problemas.

2.2.2 COMPETENCIAS POR SUBROGACIÓN ANTE LA INACTIVIDAD MUNICIPAL

El artículo 39.2 de la Ley Foral 6/1990 permite la **ejecución de obras y la prestación de servicios de exclusivo interés para la comunidad concejil**, a su exclusivo cargo.

En realidad, tras las restricciones de estabilidad presupuestaria establecidas por el Estado, que conlleva la imposibilidad de endeudarse por encima del 75% de sus ingresos corrientes, la posibilidad de ejecutar obras del exclusivo interés para el concejo se ha restringido notablemente.

2.2.3 COMPETENCIAS DELEGADAS

Competencias delegadas que el municipio o el Gobierno de Navarra delegue a favor de los concejos, tal y como establece el artículo 39.3 de la LFALN.

La delegación ha de realizarse cumpliendo las condiciones que establece el artículo 30.1 de la Ley Foral 6/1990: ha de ser aceptada por el concejo y referirse a obras y servicios que afecten a los intereses propios del mismo, de forma que se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana. Las competencias urbanísticas no son delegables en los concejos.

3. ORGANIZACIÓN DE LA PLANTA LOCAL DE NAVARRA

3.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Entre los objetivos señalados hay dos que determinan el punto de partida filosófico al que debería responder el nuevo planteamiento de la Planta Local de Navarra. El número uno prevé lo siguiente:

"Sentar las bases de una nueva organización de la Administración Local en Navarra que mejore la ejecución de sus competencias ante la ciudadanía y que garantice el libre ejercicio de los derechos civiles de ésta, a partir de un modelo de equilibrio territorial referente para todas las políticas sectoriales del Gobierno de Navarra".

El equilibrio territorial constituye, por tanto, la orientación principal de partida. En este sentido cabe recoger todo lo planteado en su día por la Estrategia Territorial de Navarra. Pero, además, es importante que tengamos asumido, como ya citábamos en las primeras reflexiones de este documento, que la planta local no puede plantearse como una mera estructura de organización municipal para que las entidades locales tengan referentes espaciales donde ejercer sus competencias, sino que constituirá, además, el marco físico básico en donde se ejecutarán las políticas sectoriales impulsadas por los distintos Departamentos del Gobierno Foral que se planteen a través de una implantación territorial.

También el objetivo número cuatro afecta a esta cuestión:

"Definir y estructurar el territorio de Navarra bajo un modelo descentralizado y equilibrado; que tienda a la paridad de derechos entre la población, se encuentre ésta en un entorno rural o urbano".

Se trata de que la dicotomía urbano-rural no implique una discriminación en derechos civiles y servicios administrativos de la población navarra.

Pero es el objetivo quinto el que podríamos considerar más propiamente referido al capítulo de la Planta Local:

"Redefinir la Planta Local de Navarra, sus concejos, ayuntamientos, comarcas y mancomunidades, buscando el fortalecimiento de las distintas zonas, con una ordenación del territorio que dé pie a ello".

A escala europea, especialmente al norte del continente, se aprecia una creciente tendencia al reforzamiento de las entidades locales para procurar una mejor prestación de servicios asociados a la calidad de vida de las personas, y también al incremento de su capacidad de influencia democrática en las decisiones que contribuyen a aquélla.

Los artículos 17 y 20 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (LFALN), atribuyen al Gobierno de Navarra facultades de iniciativa y de fomento en materia de fusión de municipios, justificables en base a mejoras en la prestación de servicios, incrementos de capacidad de gestión y adaptación a realidades físicas, demográficas, urbanísticas y culturales¹³. Pero es preciso perseguir metas mucho más ambiciosas, como una nueva orientación de la Administración Local hacia una sociedad sostenible que se adapte a la nueva realidad medioambiental.

La nueva organización de la planta administrativa local de Navarra debe tender a un reequilibrio territorial que promueva un alto grado de equivalencia en el acceso a los servicios locales y que actúe como contrapeso de la excesiva centralidad adquirida por la comarca de Pamplona/Iruñerria en los últimos tiempos.

A tal fin, la estructura organizativa local debe partir del ayuntamiento como unidad básica y configurarse en torno a zonas o ámbitos comarcales en los que sus habitantes puedan disponer, dentro de un entorno geográficamente próximo, de dotaciones y prestaciones de servicios locales (tanto administrativos como funcionales) que superen las capacidades del ayuntamiento individual para conseguir que el nivel de dotación no desmerezca del proporcionado en las áreas de mayor desarrollo. Se trata de trabajar para que la diferencia práctica en prestaciones, atención, servicios y, en definitiva, derechos sociales y civiles entre la ciudadanía navarra en función de su lugar de residencia vaya reduciéndose de forma progresiva hasta llegar a desaparecer en algún momento, si es que es posible.

Como ya se indicaba en la primera parte de este documento, el ámbito o unidad básica territorial de tipo comarcal ha de constituirse en referente primordial para definir la demanda de servicios que se consideren supramunicipales, bien sean educativos, sociales, de salud, de movilidad, de empleo, de planificación para el desarrollo industrial o rural y otros de relevancia para la calidad real de vida. La Comarca estaría llamada a constituir, en suma, un semillero de iniciativas sociales y económicas para el mejor aprovechamiento de los recursos endógenos de Navarra.

¿Cómo debe estructurarse la planta organizativa local para responder adecuadamente a esta finalidad de reequilibrio territorial? A tal fin, se hace preciso articular los servicios locales en base a esas unidades territoriales de nivel supramunicipal: la Comarca o Eskualde.

Desde esta perspectiva, la primera cuestión a dilucidar ha de ser la delimitación de esas comarcas, labor que ya puso sobre la mesa en su momento el Gobierno de Navarra al elaborar la Estrategia Territorial de Navarra, aunque entonces (2001-2005) se habló de áreas (10) y subáreas (40), y no explícitamente de comarcas.

¹³ Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (LFALN), artículo 13.

A la hora de plantear las distintas comarcas, ha de procurarse no segmentar subáreas delimitadas en la Estrategia Territorial de Navarra, ETN ¹⁴ y los Planes de Ordenación Territorial, POT ¹⁵. Éstas se convierten así en unidades consolidadas, aunque susceptibles de ser integradas en otras estructuras superiores, como la comarca. No obstante, resulta claro que las áreas delimitadas a efectos de la ETN, si bien se adecuan a esa escala de ordenación territorial global, abarcan más de una comarca en el sentido antes expuesto por lo que, en su caso, deberán ser modificadas. Pero eso no quiere decir que proceda crear una sola macro-mancomunidad en cada área de la ETN, o en un ámbito superior a la misma, y menos aún con carácter forzoso.

En las entidades locales, especialmente en las de menor tamaño, se escuchan con frecuencia quejas debido al excesivo tiempo requerido por la participación en mancomunidades, consorcios y agrupaciones de servicios administrativos. El peregrinaje de una reunión a otra, el trasiego de personas de esta a aquella otra actividad municipal agrupada, mancomunada o consorciada, en lugares distintos y distantes, agota valiosas energías de quienes ejercen cargos públicos, sin que muchas veces el provecho se acompañe con el esfuerzo.

Esto suele ser consecuencia de una excesiva proliferación de entidades y solapamientos administrativos, producto a su vez de una falta de visión de conjunto a la hora de decidir modos de prestación conjunta o mancomunada de servicios locales. El hecho es que las mancomunidades se han constituido en los últimos años atendiendo casi exclusivamente al servicio que prestan, sin un referente territorial previo; por ello hoy día existen demasiadas (65) y muchas de ellas podrían converger y readaptarse ordenando los servicios en función también de este criterio territorial.

En el extremo opuesto se sitúan propuestas que propugnan la implantación forzosa de unas pocas macro-mancomunidades, concebidas como bálsamo para unas entidades locales tratadas casi como enfermas ignorantes de los remedios curativos que precisan. Por decirlo de una forma gráfica, esta concepción, diametralmente opuesta a la anterior, se basa en suponer que la mejor organización posible vendrá de la mano de una especie de grandes meteoritos administrativos forzosamente incrustados en la actual red organizativa local ¹⁶.

¹⁴ Según la definición que da Nasuvinsa (sucesora de Nasursa) sobre la Estrategia Territorial de Navarra, se trata de "una propuesta de desarrollo regional integradora y equilibrada, con visión de largo plazo y mecanismos para su seguimiento en el tiempo". Plantea, para ello, una primera división del territorio de Navarra en 10 áreas y una segunda en 40 subáreas. *Vide* "Estrategia Territorial de Navarra. Directrices para la Ordenación del Territorio", Nasursa-Gobierno de Navarra, páginas. 92-93.

¹⁵ Planes de Ordenación Territorial de Navarra – Gobierno de Navarra. [BON N° 145 – 21 de julio de 2011](#)

¹⁶ El Proyecto de Ley Foral que presentó el Gobierno de Navarra en 2012 proponía seis Mancomunidades de Interés General, "Proyecto de Ley Foral de Reorganización de la Administración Local de la Comunidad Foral de Navarra", artículo 53.1.

Como en los medicamentos, el acierto es cuestión de dosis. La cantidad adecuada cura, pero el exceso puede perjudicar. Configurar entidades supramunicipales demasiado grandes, relativamente desconectadas de los ámbitos de convivencia real, y sin contrapesos ni espejos en los que mirarse para poder contrastar niveles de coste y de eficacia, entraña cierto riesgo de que adquieran dinámicas enfocadas más hacia sí mismas y menos hacia las comunidades locales a las que deben atender.

3.2. AYUNTAMIENTOS Y CONCEJOS

A) Municipios.

Según la definición de la legislación de Navarra, *“el municipio es la entidad básica de la organización territorial de la Comunidad Foral y constituye el cauce primario de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos”*¹⁷.

Sus competencias son las atribuidas con carácter general por la legislación del Estado, más las que les atribuyan las leyes de la Comunidad Foral. Es decir, que corresponde a los ayuntamientos prestar servicios municipales de competencia propia no delegados en otras entidades, así como los susceptibles de delegación según la legislación básica de régimen local (y otras legislaciones específicas, como la educativa) que, en su caso, se les atribuyan.

Asimismo, como hasta el presente, podrán continuar realizando actividades de fomento destinadas a *“satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”* en virtud de la precitada cláusula general del artículo 25.1 de la Ley de Bases del Régimen Local y de los artículos 221 a 223 de la LFALN, y cooperando con otras administraciones públicas mediante convenios de colaboración.

Todos los ayuntamientos deben ser capaces de llevar efectivamente a cabo las funciones legalmente encomendadas. Para ello precisan de un número mínimo de habitantes suficiente en orden a generar la vitalidad necesaria para demandar los servicios que tiene atribuidos. La unificación de municipios es un tema que genera discrepancia, pero eso no significa que se deba excluir del debate.

En propuestas realizadas durante la legislatura anterior en el Parlamento se ha llegado a plantear la desaparición de los ayuntamientos con una población censada inferior a los 2.000 habitantes. Esa medida parece a todas luces exagerada, pero no sería desechable la opción de establecer cifras mínimas inferiores a la citada, que el planteamiento de comarcas hace posible, y que podrían situarse entre los 18 habitantes del municipio menos poblado de Navarra (2015) y los 500 habitantes, en función del contexto territorial de cada comarca.

¹⁷ Artículo 6 de la LFALN.

COMPETENCIAS "PROPIAS" MUNICIPALES

Conviene matizar que, cuando el artículo 25.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL), alude a "competencias propias" del municipio, dice también que se ejercerán "en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas". En consecuencia, aun denominándose "propias", la legislación autonómica (foral en este caso) puede modular en qué medida deben intervenir los ayuntamientos en cada una de ellas. Por ejemplo, entre las competencias "propias" de los municipios, el artículo 25 de la LBRL incluye la de "evacuación y tratamiento de aguas residuales" (y el artículo 26.1 de la misma Ley lo considera, además, de prestación obligatoria en municipios de más de 5.000 habitantes); pero eso no es óbice para que la Ley Foral 10/1988, de 29 de diciembre, de Saneamiento de las Aguas Residuales de Navarra, circunscriba la actuación de los ayuntamientos, en esencia, a la construcción y gestión de colectores y depuradoras, y además con estricta sujeción a las previsiones del correspondiente plan director emanado del Gobierno de Navarra.

B) Concejos.

Demasiado a menudo se habla de los concejos como problema. A nuestro juicio sería mucho más correcto decir que, en su actual configuración, padecen serios problemas.

La figura del concejo navarro constituye en sí una manifestación histórica, ancestral, de democracia local, en absoluto vituperable "a priori". En su ámbito, instituciones tradicionales, como el auzolan, propician fuertes sentimientos de pertenencia, así como notorias mejoras en materia de servicios vecinales y potenciación del medio ambiente. Esas y otras razones avalan su mantenimiento en todos los lugares donde pervivan comunidades locales dotadas de vitalidad, consciencia y voluntad suficiente para mantenerlas. Es más, transformarse en concejo podría incluso ser una opción a considerar para eventuales fusiones de pequeños ayuntamientos incapaces de proporcionar adecuadamente por separado los servicios municipales obligatorios. Y pueden constituir un cauce muy apropiado para la participación de pequeñas comunidades locales en procesos de toma de decisiones de ámbito municipal o comarcal.

Pero no debe obviarse el hecho de que el funcionamiento actual de muchos concejos resulta insatisfactorio, como evidencian los elevados porcentajes de ingresos dedicados a gastos corrientes de reducida utilidad real para los vecinos, o la deficiente tramitación de no pocos procedimientos administrativos, derivada de la falta de personal preparado para tramitarlos adecuadamente. Se llega en ocasiones al extremo de la total inexistencia de registro de entrada y salida de documentos. Tan es así que, por ejemplo, el trámite de certificación electrónica para el envío de documentos contables del concejo al Gobierno de Navarra plantea ya dificultades considerables a no pocos concejos. A esta cuestión endémica, progresivamente agravada en los últimos tiempos, vienen a sumarse ahora dos factores que abocan, de modo inminente, a una verdadera encrucijada.

La próxima entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, obligará a todas las Administraciones públicas a contar con un registro electrónico general, relativamente complejo y rigurosamente regulado (amén de registros también electrónicos de apoderamientos y de archivos ¹⁸).

La reciente legislación sobre estabilidad presupuestaria, junto con la dictada en materia de responsabilidad contable, forzará a los representantes concejiles a responsabilizarse personalmente de la adecuación de las cuentas a lo exigido por estas normativas. Esto puede disuadir la presentación de candidaturas en concejos pequeños carentes de personal preparado al efecto, generando serios problemas de cara a la viabilidad de las entidades afectadas. Casos ilustrativos y bien recientes tenemos en Navarra. La actual contabilidad de tipo familiar no puede subsistir. Y no porque resulte objetivamente insuficiente (a veces también), sino por imposición legal.

Por ende, se deben establecer fórmulas legales que permitan a los concejos liberarse de cargas administrativas para las que no estén preparados ni dotados de medios suficientes, así como de las responsabilidades (incluso personales) derivadas de la actual legislación sobre responsabilidad contable y de estabilidad presupuestaria.

B) Concejos.

Demasiado a menudo se habla de los concejos como problema. A nuestro juicio sería mucho más correcto decir que, en su actual configuración, padecen serios problemas.

La figura del concejo navarro constituye en sí una manifestación histórica, ancestral, de democracia local, en absoluto vituperable "a priori". En su ámbito, instituciones tradicionales, como el auzolan, propician fuertes sentimientos de pertenencia, así como notorias mejoras en materia de servicios vecinales y potenciación del medio ambiente. Esas y otras razones avalan su mantenimiento en todos los lugares donde pervivan comunidades locales dotadas de vitalidad, consciencia y voluntad suficiente para mantenerlas. Es más, transformarse en concejo podría incluso ser una opción a considerar para eventuales fusiones de pequeños ayuntamientos incapaces de proporcionar adecuadamente por separado los servicios municipales obligatorios. Y pueden constituir un cauce muy apropiado para la participación de pequeñas comunidades locales en procesos de toma de decisiones de ámbito municipal o comarcal.

Pero no debe obviarse el hecho de que el funcionamiento actual de muchos concejos resulta insatisfactorio, como evidencian los elevados porcentajes de ingresos

¹⁸ Además, tal y como señala ROMEO RUIZ, Aritz, en su tesis doctoral titulada "La reordenación de la planta del gobierno local de Navarra" (dirigida por RAZQUIN LIZARRAGA, Martín M^a), páginas 381 y siguientes, si bien Navarra fijó su propio marco regulador en materia de transparencia a través de la Ley Foral 11/2012, de 28 de junio, dejando a las entidades locales al margen hasta que se modificara en tal sentido la LFALN, las previsiones de carácter básico sobre administración electrónica contenidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno, han devenido aplicables desde el 10 de diciembre de 2015.

dedicados a gastos corrientes de reducida utilidad real para los vecinos, o la deficiente tramitación de no pocos procedimientos administrativos, derivada de la falta de personal preparado para tramitarlos adecuadamente. Se llega en ocasiones al extremo de la total inexistencia de registro de entrada y salida de documentos. Tan es así que, por ejemplo, el trámite de certificación electrónica para el envío de documentos contables del concejo al Gobierno de Navarra plantea ya dificultades considerables a no pocos concejos. A esta cuestión endémica, progresivamente agravada en los últimos tiempos, vienen a sumarse ahora dos factores que abocan, de modo inminente, a una verdadera encrucijada.

La próxima entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, obligará a todas las Administraciones públicas a contar con un registro electrónico general, relativamente complejo y rigurosamente regulado (amén de registros también electrónicos de apoderamientos y de archivos ¹⁹).

La reciente legislación sobre estabilidad presupuestaria, junto con la dictada en materia de responsabilidad contable, forzará a los representantes concejiles a responsabilizarse personalmente de la adecuación de las cuentas a lo exigido por estas normativas. Esto puede disuadir la presentación de candidaturas en concejos pequeños carentes de personal preparado al efecto, generando serios problemas de cara a la viabilidad de las entidades afectadas. Casos ilustrativos y bien recientes tenemos en Navarra. La actual contabilidad de tipo familiar no puede subsistir. Y no porque resulte objetivamente insuficiente (a veces también), sino por imposición legal.

Por ende, se deben establecer fórmulas legales que permitan a los concejos liberarse de cargas administrativas para las que no estén preparados ni dotados de medios suficientes, así como de las responsabilidades (incluso personales) derivadas de la actual legislación sobre responsabilidad contable y de estabilidad presupuestaria.

¹⁹ Además, tal y como señala ROMEO RUIZ, Aritz, en su tesis doctoral titulada “La reordenación de la planta del gobierno local de Navarra” (dirigida por RAZQUIN LIZARRAGA, Martín M^a), páginas 381 y siguientes, si bien Navarra fijó su propio marco regulador en materia de transparencia a través de la Ley Foral 11/2012, de 28 de junio, dejando a las entidades locales al margen hasta que se modificara en tal sentido la LFALN, las previsiones de carácter básico sobre administración electrónica contenidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno, han devenido aplicables desde el 10 de diciembre de 2015.



3.3. COMARCAS - ESKUALDEAK

A) Creación y delimitación.

Las comarcas se configurarán en base a ámbitos territoriales caracterizados por fuertes lazos de convivencia e interrelación social y económica. Tendrán naturaleza de entidad local, pero también serán ámbitos de referencia para el desarrollo de las políticas sociales y económicas de los distintos departamentos del Gobierno de Navarra. Les corresponderán las potestades propias de las entidades locales, incluida la financiera y tributaria, en la medida precisa para prestar los servicios a ellas encomendados.

Su territorio estará constituido por el conjunto de los términos de los municipios en ella integrados.

Su creación quedaría regulada en la Ley Foral de Administración Local, pudiendo preverse la delimitación de comarcas, bien mediante Ley Foral, bien por Decreto Foral, con aceptación (en los términos que prevea la futura legislación foral) de los municipios que debieran agruparse en ella. Se proponen para su debate las 12 áreas comarcales que figuran en documento anejo.

B) Competencias atribuibles a las comarcas.

El artículo 42 de la LBRL y la competencia histórica de Navarra en materia de administración local posibilitan encomendar a las comarcas toda clase de servicios de prestación habitualmente mancomunada.

Según el artículo 29 de la LFALN, *“Los municipios de Navarra tienen las competencias, potestades y prerrogativas que la legislación general reconoce a todos los del Estado. Tendrán asimismo las competencias que, en materias que corresponden a Navarra, les atribuyan las leyes de la Comunidad Foral”*. Esta es una competencia histórica, recogida en el artículo 46 de la LORARFNA y reconocida con carácter general no solo respecto de los ayuntamientos, sino también de las entidades locales en general. Así se declara en la Ley Foral 23/2014, de 2 de diciembre, de modificación de la LFALN, y en la disposición adicional segunda de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Luego cabe perfectamente optar entre:

- añadir nuevas competencias propias a los ayuntamientos con arreglo al actual artículo 29 de la LFALN, posibilitando su delegación voluntaria en las comarcas (configuración de cada comarca “desde dentro”),

- o bien adjudicarlas a las comarcas en la propia LFALN, debidamente financiadas²⁰ (configurándolas así “desde fuera”),

- o bien prever en la LFALN un procedimiento (y unos requisitos de consenso generalizado) para su “comarcalización” cuando así se decida en el ámbito comarcal.

COMPETENCIA HISTÓRICA: Según el artículo 46.1.a) de la LORARFNA, además de las competencias atribuibles por las comunidades autónomas conforme a la legislación básica del Estado, Navarra cuenta con las facultades ostentadas *“al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de dieciséis de agosto de mil ochocientos cuarenta y uno, en el Real Decreto-ley Paccionado de cuatro de noviembre de mil novecientos veinticinco y disposiciones complementarias”*. La base 13ª de la última norma legal citada prevé que *“Las mancomunidades forzosas que para servicios municipales tiene establecida o establezca la Diputación de Navarra, se regirán por los Reglamentos que se dicten conforme a las bases precedentes”*. El Reglamento de Administración Municipal de Navarra (RAMN, de 1928, vigente hasta la entrada en vigor de la LFALN del 2 de julio de 1990), reguló, en sus artículos 55 y concordantes, las *“mancomunidades forzosas”*, así como las *“agrupaciones forzosas”* y las

²⁰ Tal y como exige la Ley Orgánica 27/2013, de 27 de diciembre,

“agrupaciones de competencia mixta de carácter forzoso”.

En ejercicio de esta competencia histórica, el artículo 1 de la LFALN reconoció carácter de entidad local no solo a las expresamente mencionadas en el artículo 46 de la LORARFNA (municipios y concejos), sino también a otras figuras de ámbito supramunicipal con **competencias propias** (no solo delegadas): corporaciones de carácter tradicional, distritos, agrupaciones de servicios. Es más, está prevista la posible creación mediante Ley Foral de otras entidades que agrupen varios municipios (artículo 1 de la LFALN modificado por Ley Foral 23/2014, de 2 de diciembre). **Navarra tiene, pues, una competencia histórica que le habilita para “crear en su territorio comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios” (artículo 42 de la LBRL), dotadas de competencias propias** (no solo delegadas), si así se decide; con independencia de que se denominen *“mancomunidades forzosas”* (en la terminología del citado Real Decreto-ley de 1925 invocado en la LORARFNA), o bien *“comarcas”*, o bien adopten cualquier otra denominación.

El límite derivado del artículo 46.3 de la LORARFNA (*“Los Municipios de Navarra gozarán, como mínimo, de la autonomía que, con carácter general, se reconozca a los demás Municipios de la Nación”*), en relación con el artículo 42.4 de la LBRL, conlleva que, en la dicción de este último, ***“La creación de las Comarcas no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25”***.

En otras palabras: no se puede forzar el trasvase a la comarca de las competencias para prestar los servicios de alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas, ni de los de parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos en municipios de más de 5.000 habitantes, ni los de protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social e instalaciones deportivas de uso público en los de más de 20.000 habitantes, ni los de transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano en los de más de 50.000 habitantes; si bien, como se explica en la parte de este trabajo dedicada a las competencias, la Disposición Adicional Segunda de la Ley 27/2013 establece que la competencia para decidir la forma de prestación de estos servicios en poblaciones de menos de 20.000 habitantes, en base a criterios de coste efectivo, y sin privar al ayuntamiento de su titularidad, corresponde a la Comunidad Foral, quien cuenta así con un amplio margen para decidir formas de gestión conjunta o coordinada por el Gobierno de Navarra o por las entidades locales supramunicipales que una Ley Foral determine.

En cuanto a los restantes servicios, serían susceptibles de “comarcalizarse”, en la medida en que la LFALN y las correspondientes leyes sectoriales así lo previeran, **a condición de reconocer a los ayuntamientos cierto margen de decisión sobre el modo de prestar el servicio dentro de sus respectivos términos municipales**. La

PROCESO PARA REORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN NAVARRA

clave de esta cuestión, que debería ser objeto de profundo debate, reside en cómo articular en la práctica ese margen para que garantice realmente a cada ayuntamiento, en ese marco comarcal, unas prestaciones adecuadas a sus verdaderas necesidades.

Algunos ejemplos:

- Si el legislador decidiera modificar la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental (**LFIPA**) en tal sentido, cabría plantear una modificación legal que previese el otorgamiento de licencias comarcales de actividad clasificada, o bien la sustitución del informe previo del Departamento competente (artículo 54 y siguientes de la LFIPA) por el que elaborase la comarca. Esta opción no solo podría articularse mediante una autorización legal y delegaciones específicas de los ayuntamientos interesados, sino también, en su caso, como competencia comarcal “propia”.

- Cabe modificar los artículos 17 y concordantes de la Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, de Patrimonio Cultural de Navarra (**LFPCN**) al efecto de atribuir directamente como “propias” a las comarcas competencias protectoras de bienes culturales actualmente considerados de “relevancia local” cuya protección interese a la comarca en su conjunto.

- Los artículos 189 a 205 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (**LFOTU**) admitirían una regulación sobre infracciones, sanciones y acciones de restauración de la legalidad urbanística que diese cabida a las comarcas.

- La Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de servicios sociales (**LFSS**), podría prever directamente un escalón comarcal para la prestación de algunos de ellos.

Análogas consideraciones podrían efectuarse, asimismo, respecto de otras normativas sectoriales. Es más: **actualmente existen ya varias Leyes Forales que prevén instrumentos de planificación (de rango reglamentario) en los que podría darse cabida a ordenaciones de ámbito comarcal delegables en las comarcas, si así lo decidiera el Gobierno de Navarra.**

EJEMPLOS DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN ACTUALES ADAPTABLES AL ESCALÓN COMARCAL

- A pesar de que el artículo 26.1.d) de la LBRL atribuye a los municipios de más de 50.000 habitantes competencias en materia de transporte colectivo urbano de viajeros, el artículo 6 bis de la Ley Foral 8/1998, de 1 de junio, en redacción dada por Ley Foral 11/2014, de 18 de junio, dispone que *“El servicio objeto de esta ley foral se planificará y ordenará mediante un instrumento denominado **Plan de Transporte Urbano de la Comarca de Pamplona**, que será aprobado por la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona con periodicidad plurianual”.*

- El artículo 36 de la precitada LFSS atribuye al Gobierno de Navarra unas competencias de planificación y coordinación que le permitirían, a su vez, facultar a las comarcas para aprobar, si se estimara oportuno, **planes comarcales de servicios sociales** (otra opción sería modificar la citada Ley Foral para atribuir directamente a las comarcas esa facultad).

- La Ley Foral 9/2005, de 6 de julio, del Taxi, en redacción dada por Ley Foral 22/2013, de 2 de julio, tiene previsto en su artículo 48.1 que *“Los municipios o las entidades locales competentes en un **Área Territorial de Prestación Conjunta** y el Departamento competente en materia de transportes podrán establecer, previo informe del Consejo Navarro de Taxi, fórmulas de coordinación interadministrativa para la prestación del servicio de taxi (...)”*.

- Nada impediría a un futuro plan integral de **gestión de residuos** poner bajo control comarcal determinadas actuaciones, adaptando a tal efecto los programas de tipo local previstos en los artículos 12 y 14 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos, y a la legislación foral sobre residuos especiales, en particular para prevenir o reducir en origen su producción o su peligrosidad.

- Los artículos 12 y 28 de la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, posibilitarían la elaboración y ejecución de **planes territoriales de protección civil a escala comarcal**.

- Dentro de la ordenación cultural, resultaría factible configurar **subredes comarcales de museos y bibliotecas** (artículo 78.2.f) de la Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, de patrimonio Cultural de Navarra, LFPCN), así como un **ámbito comarcal de protección y promoción del patrimonio etnológico, documental, museístico, bibliográfico y audiovisual** (artículos 68, 73 y concordantes de la LFPCN).

- Son posibles también delegaciones específicas del Gobierno de Navarra (con la correspondiente financiación del 100 % de su coste) en materias concretas. Así cabe atribuir a las comarcas funciones **de participación en planes de salud y en la planificación educativa a escala de comarca**, y también otras como la gestión delegada de instalaciones de titularidad del Gobierno de Navarra, competencias de autorización, inspección y sanción sobre empresas y establecimientos comerciales y turísticos dentro del ámbito comarcal, e intervención en procedimientos de calificación de explotaciones agropecuarias.

- Asimismo, si se decidiera su utilización en tal sentido, los Planes de Acción Territorial de los artículos 38 a 41 de la LFOTU ²¹ podrían habilitar actuaciones de ordenación territorial a escala comarcal.

Es fundamental diferenciar claramente qué concretos servicios se prestarán a escala comarcal y cuáles a escala municipal, para **evitar duplicidades** (artículo 25.5 de la LBRL, en redacción dada por Ley 27/2015, de 27 de diciembre).

²¹ Actualmente no existe ninguno en vigor.

Las comarcas pueden desarrollar, además, **cuantas actividades de fomento les permitan sus recursos humanos y medios económicos**, con arreglo a los artículos 221 a 223 de la LFALN, abarcando todas las posibles áreas de interés comarcal, como desarrollo económico local, cultura, deporte, juventud, patrimonio histórico y enseñanzas no regladas.

Sobre estas bases, la legislación foral podría posibilitar que se encomendaran a las comarcas (en la medida y forma que el legislador decidiese) servicios en ámbitos como los siguientes:

- Urbanísticos y de vivienda (asesoramiento y gestión a escala comarcal en materia urbanística, ORVE, vivienda social, emisión de informes previos al otorgamiento de licencias urbanísticas, suspensión o revocación de las mismas, potestad sancionadora urbanística, acciones de restauración de la legalidad urbanística, conservación y rehabilitación de inmuebles protegidos de relevancia comarcal);
- ambientales (informes y, en su caso, licencias para actividades clasificadas, controles sanitarios relativos a la contaminación atmosférica, niveles de ruido, distribución de alimentos y bebidas, medidas de preservación del medio ambiente a escala comarcal);
- educativos (escuelas infantiles, escuelas de idiomas comarcales, funciones de colaboración con el Gobierno de Navarra en materia educativa, transporte escolar a escala comarcal, actividades complementarias y extraescolares, comedores escolares);
- sociales (servicios sociales comarcales, igualdad, lucha contra violencia de género);
- económicos y de transportes (polígonos comarcales de actividades económicas, transporte público comarcal, servicios de taxi, ferias y mercados, vías pecuarias ubicadas íntegramente dentro de la comarca, cotos de caza que afecten a varios términos municipales, gestión, administración y limpieza de determinados comunales y montes de utilidad pública, utilización de la biomasa de la comarca);
- de cultura, deporte y juventud (servicios de euskera, coordinación e intercomunicación de archivos, subredes comarcales de museos y bibliotecas, régimen de protección de inmuebles históricos de relevancia comarcal, patrimonio etnológico, documental, museístico, bibliográfico y audiovisual, infraestructuras teatrales, cinematográficas, musicales, instalaciones deportivas de uso público para toda la comarca, competiciones deportivas comarcales, campos de trabajo, puntos de información joven, residencias, albergues y campamentos de ámbito comarcal);
- de protección civil y policía (elaboración y ejecución de planes territoriales elaborados conforme a los artículos 12 y 28 de la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de Protección Civil, funciones relativas a policías locales).

¿NORMAS URBANÍSTICAS COMARCALES?

*Legislaciones urbanísticas anteriores a la LFOTU contemplaban figuras de ordenación urbanística a escala comarcal, que en la comarca de Pamplona se materializaron en Normas Subsidiarias de la Comarca y, posteriormente, en las Normas Urbanísticas Comarcales (NUC) de 1999, aprobadas por el Gobierno de Navarra. Si bien actualmente el primer escalón de ordenación territorial propiamente dicha lo constituyen los POT, cabría restaurar y actualizar aquella figura, pero esta vez bajo control de las comarcas. Esto podría abrir el camino para posibles EMOT a escala de varios municipios de la comarca, o de toda ella*²².

Un posible planeamiento comarcal no solo podría contener determinaciones “orientativas” del artículo 29 de la LFOTU (que obligan, cuando menos, a motivar debidamente las decisiones que se separen de ellas) sino también “vinculantes para la planificación, que no tendrán aplicación directa e inmediata, pero obligan a atenerse a su contenido al elaborar, aprobar y modificar la planificación urbanística local”, en ámbitos como el tratamiento paisajístico de determinadas áreas de la comarca o criterios sobre implantación de determinadas infraestructuras, entre otras.

*En algún caso, cabría incluso posibilitar la elaboración de **una EMOT comarcal completa**, sobre cuya base elaborarían sus planes urbanísticos los ayuntamientos comarcanos. Y serían factibles **implantaciones concretas de sistemas generales de interés comarcal sobre el territorio** (mediante “determinaciones vinculantes sobre el territorio”, esto es, inmediatamente aplicables a los terrenos sobre los que incidan) para infraestructuras y servicios de alcance comarcal que no requieran PSIS, como pudieran ser, por ejemplo, mataderos, mercados y recintos feriales de ámbito comarcal, pistas, caminos y otras vías que afecten a varios municipios, etcétera*²³.

El artículo 42 de la LBRL y la precitada competencia histórica de Navarra en materia de organización administrativa local posibilitan cierto grado de razonable asimetría en el tratamiento de las comarcas. Siendo tan ancho el campo de posibilidades, parecería razonable partir de un principio de eficacia y de racionalización administrativa análogo al denominado “Navaja de Ockham” que, como es bien sabido, procura evitar la proliferación innecesaria de entes.

²² Estrategia y Modelo de Ocupación del Territorio que servirá de base al Plan municipal, artículo 70.3 y concordantes de la LFOTU. En el pasado se llevaron a cabo intentos, sin demasiado éxito, para configurar EMOT compartidas en casos como Aezkoa y Peralta-Funes. Es factible incentivar económicamente tanto la elaboración de tales instrumentos como la implantación de sistemas generales de interés comarcal cuando se haga por esta vía.

²³ En tanto la LFOTU no se modificara en tal sentido, sería factible plantear la vía de los actuales Planes Directores de Acción Territorial (aún inexplorada), llevándola a efecto a escala e iniciativa comarcal.

En este sentido, ROMEO RUIZ ²⁴, tras realizar un profundo y detallado análisis de la cuestión, critica la complejidad administrativa implícita en la creación de un nuevo escalón administrativo comarcal sin suprimir o disminuir significativamente el constituido por las mancomunidades. Ahora bien, ese riesgo puede conjurarse **adecuando los procesos de constitución de comarcas a la actual realidad de prestación de servicios mancomunados**.

El principio básico que debería regir los procesos de constitución de comarcas consistiría en tender a la **sustitución del actual escalón de mancomunidades por el de las comarcas** ²⁵. Salvada esta consideración fundamental, los medios específicos de lograrlo y la relación de servicios concretos prestados a esa escala podrían variar de comarca a comarca, procurando siempre el máximo grado de equivalencia en el acceso a los servicios locales en todas ellas.

Así, las mancomunidades actuales con mayor amplitud y pluralidad de fines, como las de Sakana y Comarca de Pamplona, podrían **transformarse fácilmente en comarcas propiamente dichas**, manteniendo (e incrementando, llegado el caso) las competencias adquiridas “desde dentro” por asignación voluntaria de los ayuntamientos. Las de finalidades más particulares podrían integrarse en las comarcas, previéndose legalmente el modo de reasignar al personal cuando la mancomunidad abarque más de un ámbito comarcal.

Ni la forma de elección de los órganos gestores ni las competencias inicialmente asignadas tendrían por qué ser necesariamente las mismas para todas las comarcas (“asimetría razonable”).

En el procedimiento de configuración de comarcas “desde dentro”, el sistema de financiación que se decidiese adoptar podría adquirir una influencia determinante. Si se decide mantener el fondo de participación de las haciendas locales en los tributos de Navarra, subfondos enfocados hacia las prestaciones con incidencia sobre la calidad real de vida orientarían decisivamente la toma de decisiones acerca del nivel administrativo más idóneo para prestarlos. En caso de optarse por el establecimiento de porcentajes fijos, cabría establecerlos en base a la financiación de las competencias delegadas en las comarcas.

²⁴ ROMEO RUIZ, Aritz, en la tesis doctoral antes citada, páginas 434 y siguientes, refiriéndose a los casos de Aragón y Cataluña.

²⁵ No se descarta “a priori” la posible existencia de alguna mancomunidad constituida para la prestación conjunta de servicios funcionales básicos en varias comarcas.

Por ejemplo, si se determinaran unos módulos de financiación de servicios sociales no limitados a los actuales programas subvencionados por el Gobierno de Navarra, sino extensivos a otros ámbitos de asistencia social realmente atendidos por los ayuntamientos, y a tal efecto se tuvieran en cuenta (además de otros factores, como los costes de amortización de locales o el grado de dispersión poblacional, pongamos por caso) promedios de plantillas en función de la población desfavorecida realmente atendida, niveles retributivos medios y umbrales mínimos, bien de población, bien de demanda social, se estaría incentivando fuertemente la delegación de tales servicios en la comarca.

En cualquier caso, obviamente, sería preciso modificar la actual consideración de las mancomunidades como figura jurídica de referencia para la prestación conjunta de servicios municipales tal y como la contempla el actual artículo 53 de la LFALN.

AGRUPACIONES TRADICIONALES

Las diferentes normas reguladoras del régimen local (estatales y forales) han reconocido el carácter de entidad local a las denominadas “Agrupaciones Tradicionales”. El artículo 3 de la LFALN reconoce la condición de entes locales de Navarra a las citadas y al “resto de corporaciones de carácter tradicional titulares o administradoras de bienes comunales existentes a la entrada en vigor de esta Ley Foral”. Según la misma Ley Foral, “Las Agrupaciones Tradicionales podrán asumir, en régimen de delegación, el ejercicio de todas las competencias municipales relativas a la prestación de servicios o realización de actividades. En este caso, se estará a lo previsto en el artículo 33 para los Distritos Administrativos, excepto en lo referente a los órganos de gobierno, que serán los previstos en sus respectivos Reglamentos, Ordenanzas, Convenios, Acuerdos, Sentencias o Concordias”. Este precepto prevé delegaciones al menos en los siguientes ámbitos:

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

Las funciones de la Comunidad del Valle de Aezkoa, la Mancomunidad del Valle de Roncal, la Universidad del Valle de Salazar, se reducen en la actualidad a la administración de sus bienes, según sus propias Ordenanzas, con potestades análogas a los de los municipios.

Sin embargo, no hay que olvidar que en época medieval y moderna (al menos desde el S. IX, o antes), hasta la creación de la planta municipal contemporánea, fueron las circunscripciones político-administrativas básicas del territorio, semejantes a los actuales municipios. En el siglo XIX culminó en estos valles la disociación entre el órgano político administrativo -ayuntamientos y concejos- y el órgano titular de determinados bienes y aprovechamientos comunales, esto es el común de los vecinos personificados en las respectivas Juntas de los valles.²⁶

²⁶ HERNANDEZ HERNANDEZ, Carlos: “Régimen Jurídico Administrativo de la Universidad del Valle de Salazar” (Gobierno de Navarra, 1990), pág. 254.

Este proceso de disociación atravesó diferentes estadios de los que quedan interesantes huellas en la actual planta municipal de Navarra:

1. **Baztán** podría reflejar un estadio bastante primigenio: se mantiene la unidad político-administrativa del Valle en un solo ayuntamiento poseedor de todas las potestades; se mantiene también la unidad en la titularidad y administración de los bienes comunales, que corresponde a la “Junta General del Noble Valle y Universidad de Baztan”, conformada por el Ayuntamiento, los 15 Jurados de los Lugares y 4 junteros más –uno por cada Cuartel en que se agrupan los lugares- designados por los batzarres – asambleas vecinales- de los Lugares.

2. Una segunda situación es la reflejada en los valles donde la unidad político-administrativa se organizó en torno a la figura de un municipio y su ayuntamiento, compuesto por concejos (como entidades locales menores de carácter territorial). Cada concejo retuvo una parte del antiguo comunal del valle como comunal del concejo; en algunos casos, como **Ultzama**, el municipio creado en el siglo XIX conservó una parte del monte como comunal al servicio de todos los vecinos del valle; en otros casos, como **Esteribar**, el comunal fue íntegramente repartido entre los concejos; y en otros casos nuevas “agrupaciones tradicionales” surgieron para administrar comunales pertenecientes a varios de los concejos, o a localidades de más de un municipio.

3. El tercer estadio es el reflejado por los **Valles de Aezkoa, Salazar y Roncal/Erronkari**. El valle quedó totalmente dividido en diferentes municipios, cada uno con sus comunales, mientras que las antiguas Juntas pervivieron solo para retener la administración de determinados bienes comunales para el conjunto de los vecinos de los nuevos municipios.

Las tensiones “secesionistas” de los lugares de los antiguos valles comenzaron en época moderna (S.XV-XVI), con el objetivo de asegurarse la administración en exclusiva de los bienes de su entorno, y también para asegurarse una representación política en los órganos de gobierno del valle.

Según MARTÍN DUQUE²⁷: el punto de partida del proceso de desmembración del Valle de Salazar en varios municipios debe buscarse en las “Ordenanzas de 1552”: que prevén la sucesión de alcaldes procedentes de los distintos lugares, y el nombramiento de “Tenientes” de alcalde.

Según HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ²⁸, durante toda la época moderna el Valle de Salazar tiene consideración de una sola entidad administrativa, con un solo Alcalde y una sola asamblea de la Universidad. Municipio simple, podríamos decir, compuesto por 15 villas regidas por sistema de concejo abierto. Este único municipio vio quebrada su unidad a partir de 1630, en que Felipe IV concedía Alcalde propio y entidad jurisdiccional a Jaurrieta.

Por su parte ALLI ARANGUREN²⁹ refiere el factor económico en las segregaciones en el valle de Roncal:

²⁷ MARTÍN DUQUE. Ángel: “La Comunidad del Valle de Salazar. Orígenes y evolución histórica” (Pamplona, 1963), pág. 59.

²⁸ HERNANDEZ HERNANDEZ, Carlos: “Régimen Jurídico Administrativo de la Universidad del Valle de Salazar” (Gobierno de Navarra, 1990), págs. 171-173.

²⁹ ALLI ARANGUREN, Juan Cruz: “La Mancomunidad del Valle de Roncal”(Gobierno de Navarra, 1989), págs 52-60

- En 1439 Burgui ya planteó y obtuvo de la reina doña Blanca la secesión del Valle para defender sus terrenos circundantes (llamados dezmario, por su destino primordialmente enfocado al abono de diezmos y otros tributos), del aprovechamiento de otros vecinos. Pero en 1441 su hijo, el Príncipe de Viana, restauró la unión.

- Hubo otros pleitos similares en siglos posteriores.

- En 1631, la Junta del Valle del Roncal se opuso a la secesión de Isaba arguyendo que “la comunidad y unión que tienen las dichas villas y valle de Roncal es de tiempo que no hay memoria de ombres en contrario aca, porque a sido y es **un pueblo repartido en siete barrios**, que son los siete lugares”; y alude al interés egoísta de Isaba de “gozar el pasto de los puertos que confinan con el dezmario de la dicha villa... y este es el intento que tienen, de privar del gozo del dezmario y puertos a los otros lugares, por ser la flor del pasto el de los puertos”.

La actual planta municipal española se fraguó en la primera mitad del S. XIX, a partir de la Constitución de Cadiz: “Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a las mil almas, y también se les señalará el términos correspondiente”. Esta instauración no supuso la desaparición de las agrupaciones tradicionales para la administración de los bienes comunales de valle.

- En 1846, nuevo intento secesionista de Isaba (ya municipio), que pide a la Diputación su separación del Valle; la Junta se opone aduciendo que “nuestros padres se adelantaron en mucho al siglo presente en su espíritu de socialismo... la separación... no cree el valle que es el espíritu de la mayor parte del pueblo, más bien está persuadido de ser un proyecto de agiotistas (especuladores), que están preparando el terreno y la opinión de las masas por sus miras ambiciosas”; la Diputación, marcando la pauta que siguió hasta los tiempos presentes ... se abstuvo de entrar en la cuestión planteada.

En definitiva, la actual planta municipal en los valles pirenaicos se debe a la defensa del aprovechamiento exclusivo de determinados bienes comunales.

¿Podría pensarse en “retornos” hacia el modelo de Ultzama, o incluso de Baztán, que permitirían preservar los derechos económicos que se consiguieron hace cuatro o cinco siglos, en el marco de la administración local del siglo XXI?

3.4. AGRUPACIONES DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS

La situación en este ámbito es confusa. Actualmente coexisten más de un centenar de entidades de este tipo, desde las herederas de *las "agrupaciones forzosas para servicios facultativos, secretariales, etc."* (artículo 55 del RAMN), promovidas por la Diputación Foral de Navarra (especialmente a partir de 1963), hasta las agrupaciones de servicios administrativos del artículo 46 de la Ley Foral de Administración Local (voluntarias o forzosas), pasando por mancomunidades de servicios administrativos, sin olvidar algunas fórmulas peculiares convenidas entre ayuntamientos. Las hay que solamente contemplaban la figura de una secretaría común, pero que se han extendido "de facto" a la intervención y el personal auxiliar. Algunas tienen estatutos largos, prolijos y demasiado rígidos, mientras que en otras las normas más elementales para la resolución de posibles conflictos brillan por su ausencia. La consiguiente heterogeneidad de normas y reglas de funcionamiento ocasiona un sinfín de problemas.

Raramente transcurre alguna semana sin que lleguen a la Dirección General de Administración Local quejas, reclamaciones o peticiones de información relacionadas con problemas de funcionamiento de estas agrupaciones de tan diversa naturaleza, especialmente en relación con su personal. ¿Cómo ajustar los horarios de atención al público a unas necesidades y circunstancias cambiantes, cuando la persona titular de la secretaría deba estar presente en más de una sede consistorial a lo largo de la semana? ¿Qué sucede si algún ayuntamiento no coordina correctamente las fechas y horas de sus plenos con los demás? ¿Puede una agrupación constituida en su día solo para proveer una secretaría extender su ámbito a otro personal? ¿Cuál es la vía más adecuada para solucionar diferencias entre las entidades locales agrupadas acerca de los trabajos concretos que deben encomendarse a la secretaría, o sobre el modo en que ésta debe realizarlos? ¿Puede cada ayuntamiento agrupado formular algún apercibimiento o requerimiento relativo a la forma de prestación del servicio administrativo en su propio ámbito municipal? ¿Qué hacer cuando desde una secretaría no se atienden debidamente requerimientos para realizar determinadas labores administrativas? ¿Qué sucede cuando la presidencia de la agrupación considera que procede sancionar disciplinariamente una determinada conducta de su personal, pero la mayoría de los ayuntamientos agrupados no lo entiende así? Éstas y otras muchas cuestiones, que son pan de cada día en este ámbito, provocan infinidad de conflictos administrativos y convivenciales, a veces de difícil cicatrización.

Una posible solución pasaría por configurar legalmente una figura jurídica única de agrupación de servicios administrativos, desarrollándola de modo que conflictos como los reseñados tuvieran unos cauces comunes, claros, sencillos e inequívocos para su resolución, pudiendo preverse para las comarcas una función organizadora y coordinadora en este campo. Además, los ámbitos geográficos de estas agrupaciones deberían reconsiderarse en función de criterios de mayor racionalidad y eficiencia y, en todo caso, circunscribirse a los límites geográficos de las comarcas respectivas.

Las actuales figuras asociativas para la prestación de servicios administrativos contarían con un período transitorio de adaptación.

También cabe atribuir a las comarcas servicios administrativos. Las dificultades para hacerlo son manifiestas en el plano de las secretarías, pero no así en otros, como personal administrativo o traducción al euskera de documentos, por ejemplo.

3.5. ÁMBITO SUPRACOMARCAL

Una vez delimitadas las comarcas como ámbitos territoriales preferentes para la prestación de servicios locales, procede configurar una nueva organización local basada en ese principio.

A) Admiten ámbitos supracomarcals las **actividades de fomento que, por su propia naturaleza, se desarrollen en ámbitos más amplios que el de la comarca**. Nos referimos a servicios prestados en virtud de la cláusula general del artículo 25.1 de la Ley de Bases del Régimen Local, que permite a los ayuntamientos (por separado o asociados) *“promover actividades (...) que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”*, y de los artículos 221 a 223 de la Ley Foral de Administración Local, mediante fórmulas asociativas de entidades locales o de tipo consorcial, que realizan actividades educativas complementarias o no regladas, de tipo cultural, deportivo, de promoción turística, y las dirigidas al desarrollo económico local, en áreas extensas como, por ejemplo el área pirenaica y prepirenaica en su conjunto, o la Ribera ³⁰.

B) Otro ámbito supracomarcals es el atinente a los **servicios funcionales básicos que requieren una regulación específica para su adecuada prestación en el conjunto de Navarra**.

Es el caso del tratamiento de residuos, la depuración y el abastecimiento de aguas, porque han de atenerse a planes integrados de gestión elaborados a escala de toda Navarra y, además, por tratarse de **servicios esenciales para la vida que precisan de una armonización que evite las discriminaciones injustificadas en función del lugar de residencia**. Ello requeriría:

Primero. Definir, con la máxima claridad y precisión posibles, los objetivos a cumplir y las tareas a realizar por el ente gestor al que se encomienden las redes de abastecimiento en alta y demás tareas relativas al ciclo integral del agua que precisen una gestión conjunta a escala de toda Navarra, así como el tratamiento y valorización de residuos, mediante los correspondientes **planes integrales de abastecimiento y depuración de aguas y de tratamiento de residuos**.

³⁰ Las entidades locales de Navarra participan ya en este sentido en agencias de desarrollo, consorcios de turismo, etcétera, sobre todo en las zonas rurales.

Segundo. Lograr que las entidades prestadoras de los servicios de abastecimiento de aguas y recogida de residuos:

- puedan **beneficiarse** (y, con ellos, la población de sus ámbitos respectivos) **de una buena gestión**, en beneficio también de Navarra en su conjunto, reflejando en las tasas correspondientes los esfuerzos realizados por los habitantes de su ámbito en aspectos como la recogida selectiva, preparación para la reutilización, reciclado y valorización,

- y, en cambio, **no se vean perjudicadas por circunstancias objetivas que escapan a su control**, como el grado de dispersión poblacional y la lejanía respecto de las redes principales de abastecimiento y de las instalaciones de tratamiento y valorización de residuos para el conjunto de Navarra.

No quiere decirse con ello que las actividades de tratamiento de residuos deban necesariamente gestionarse de forma centralizada en su totalidad. La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, que transpone la Directiva 2008/98/CE ("Directiva-Marco"), recoge los principios de autosuficiencia y proximidad (artículo 9), y prevé en sus artículos 12 y 14 posibles programas locales de gestión de residuos, en especial para prevenir o reducir en origen su producción o su peligrosidad, así como para gestionar residuos comerciales no peligrosos y los domésticos generados en las industrias. Pero **siempre dentro de las previsiones del correspondiente plan integral de gestión a escala de Navarra, que debería evitar discriminaciones injustificadas entre navarros de distintas zonas en función de su lugar de residencia.**

Sin perjuicio de dicho objetivo básico, cabría tener en cuenta los beneficios sociales y ambientales derivables de ciertas actividades de tratamiento y valorización de residuos en su propia zona de origen, como la reutilización de voluminosos, el compostaje o la digestión anaerobia de determinados residuos, el aprovechamiento "in situ" de materiales susceptibles de generar energía, o el tratamiento local de los procedentes de comercios e industrias que entrañen menores riesgos. Pero dentro de un margen razonable de coste, conforme a lo exigido por la legislación básica sobre estabilidad presupuestaria.

Estos servicios de abastecimiento de aguas y recogida de residuos podrían ser objeto de acuerdos entre comarcas, a condición de que los ámbitos de prestación abarcasen comarcas completas.

En cuanto a la participación de las entidades locales en la gestión global de estos servicios básicos, es preciso reseñar que la fórmula actual del Consorcio de Residuos ha sido desechada para el futuro tras una negociación entre la Dirección General de Administración Local y el Ministerio de Administraciones Públicas. Debe, pues, ser sustituida por otra.

- Podría tratarse de una entidad local de carácter asociativo o federativo que efectuase una encomienda a la sociedad pública gestora, en los términos del planeamiento director correspondiente.

- Pero también cabría otra opción, más ágil en términos administrativos, que combinara un formato análogo al actual en composición (sustituyendo, en su caso, mancomunidades por comarcas), junto con una regulación legal conjunta de cánones por tratamientos de aguas y residuos para toda Navarra. El sistema se completaría con mecanismos compensatorios que permitiesen repercutir en las tasas cobradas por cada comarca los resultados de una buena gestión en su ámbito.

3.6. PERSONAL DE LAS ENTIDADES LOCALES

Las políticas de personal en el ámbito local deben tener presentes principios como los de equidad, estabilidad en el trabajo, iniciativa, motivación y espíritu de equipo. Interesa especialmente vencer ciertos obstáculos que dificultan la formación de mejores equipos de trabajo en las entidades locales. Por eso deben ser también tema de estudio y debate en la reorganización de la Administración Local en Navarra.

A) Plantillas orgánicas. Debería tenderse a adecuar el número de puestos, así como sus perfiles, funciones y retribuciones, a las necesidades de los servicios a prestar por cada entidad local, sometiendo a análisis aquellas diferencias retributivas que, en su caso, pudieran considerarse excesivas para puestos con funciones similares.

Como se ha expuesto anteriormente, un sistema de financiación de las entidades locales que incluyera módulos de costes estimados para determinados servicios podría incidir positivamente, al menos a medio y largo plazo, sobre la adecuación de sus plantillas y previsiones retributivas a las prestaciones proporcionadas por cada entidad local.

En cualquier caso, una reordenación de servicios a escala comarcal plantea, como reto principal, el **de reubicar en el marco de las nuevas entidades locales comarcales a personal de las actuales mancomunidades a medida que los servicios actualmente mancomunados pasaran a ser prestados por las comarcas**. Las mancomunidades cuyo ámbito coincidiera sustancialmente con el de las nuevas comarcas podrían traspasar fácilmente su personal mediante la correspondiente previsión legal, pero la operación sería más compleja en el caso de otras.

Asimismo, una de las labores que desde el principio se plantea este trabajo es el de dar una solución definitiva al problema de aquellos secretarios e interventores municipales de Navarra en situación de interinidad hace ya mucho tiempo.

B) Formación del personal. Procedería arbitrar medidas que fomentaran una preparación adecuada para una gestión pública más eficaz, prestando especial atención a la situación del secretariado de ayuntamientos rurales (además de asistencia y asesoramiento externo).

C) Estabilidad en el trabajo. Resulta difícil incentivar la formación del personal y el compromiso e implicación del mismo en una gestión local eficaz, más allá de las funciones mínimas obligatorias, cuando la propia permanencia en el puesto corre peligro a corto plazo.

Volvemos a señalar la conveniencia de establecer, lo antes posible, un sistema de provisión de puestos de secretaría e intervención que posibilite asignar con carácter definitivo los compatibles con la nueva organización administrativa local.

3.7. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS LOCALES.

Es preciso revisarlos para adaptarlos a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y para introducir mejoras que coadyuven a su racionalización y simplificación.

3.8. CONTENIDOS A TRABAJAR EN LOS FOROS DE PARTICIPACIÓN:

3.8.1. AYUNTAMIENTOS

Como ya se ha planteado, conviene recuperar el debate sobre el número de habitantes mínimo necesario para la existencia de un ayuntamiento como tal. Esta cuestión ha de abrir el debate sobre fusiones e incorporaciones de municipios que no alcancen ese mínimo (artículos 16, 20 y concordantes de la LFALN).

Puede analizarse, asimismo, la conveniencia de procesos de segregación de partes de términos municipales para su integración en otros con los que formen un continuo urbano (artículo 15.1.c) de la LFALN).

En el nivel municipal cabría realizar un examen detallado de la actual red de entidades públicas instrumentales (en particular sociedades públicas, tanto municipales como dependientes de mancomunidades), al objeto de evitar duplicidades y estructuras superfluas.

Aunque en las actuales circunstancias no se prevean grandes operaciones urbanísticas a corto plazo, conviene revisar el papel de las sociedades urbanísticas municipales, dados los graves problemas suscitados por esta fórmula de gestión en el pasado. Conviene recordar que la Cámara de Comptos ha llegado incluso a enviar al juzgado algún caso de sociedad con participación privada. Aun en casos de sociedades enteramente públicas, diversas dificultades y problemas derivados de esta fórmula han llevado en ocasiones a la exigencia de cuantiosas responsabilidades económicas a los ayuntamientos concernidos. En este sentido, el mismo organismo de control citado viene refiriéndose a los problemas derivados de un funcionamiento demasiado “*opaco*” de tales entes instrumentales, y ha instado recientemente a un ayuntamiento a que se “*replantee*” la existencia de una sociedad de este tipo “*para garantizar su propia solvencia y la defensa del patrimonio municipal*”.

El debate sobre el papel de los ayuntamientos en el ámbito urbanístico puede tener repercusiones sobre la planta municipal. La distinción del artículo 49 de la LFOTU entre determinaciones “*estructurantes*” cuya aprobación definitiva corresponde al departamento competente del Gobierno de Navarra previa aprobación provisional por el ayuntamiento, y “*pormenorizadas*” aprobadas definitivamente por la entidad local genera un gran volumen de trabajo, durante el desarrollo, elaboración y sucesivas modificaciones del Plan urbanístico, para distinguir unas de otras (especialmente habida cuenta de que suelen aparecer frecuentemente mezcladas), y un sinfín de problemas de delimitación competencial perfectamente evitables.

Si se reconsiderase el papel del departamento en el sentido de sustituir el control preventivo por una labor de seguimiento, asesoramiento y apoyo a todo ayuntamiento que lo solicitara, los ayuntamientos podrían otorgar aprobación definitiva a todo su planeamiento urbanístico, solucionando de raíz este problema.

En Navarra, una solución de este tipo no generaría situaciones de indefensión, habida cuenta de la existencia de una vía potestativa y gratuita de impugnación de acuerdos municipales, sin necesidad de abogado y procurador, como es la del Tribunal Administrativo de Navarra. Además, la Administración de la Comunidad Foral conserva la facultad de impugnar el acuerdo municipal aprobatorio del plan conforme al artículo 341 y siguientes de la LFALN. Y, por último, la competencia para instar revisión de oficio de determinaciones de ordenación pormenorizada prevista en la actual redacción del artículo 74.4 de la LFOTU podría extenderse a todo el planeamiento urbanístico mediante la oportuna modificación legal. Pero, en tal hipótesis, se requeriría la consiguiente adaptación legislativa del procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico en sede municipal.

3.8.2. CONCEJOS

A la hora de establecer fórmulas legales que permitan a los concejos liberarse de cargas administrativas para las que no estén preparados ni dotados de medios suficientes, así como de las responsabilidades (incluso personales) derivadas de la actual legislación sobre responsabilidad contable y de estabilidad presupuestaria, cabría legislar ofreciendo a los concejos todas o varias de las siguientes opciones.

A) Continuar como hasta ahora, pero habilitando los registros y procedimientos electrónicos exigidos por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y asumiendo además las responsabilidades (incluso personales) derivadas de la actual legislación sobre responsabilidad contable y de estabilidad presupuestaria.

Esta opción requerirá regular las funciones de los secretarios de concejos para poder responder a las exigencias derivadas de dicha legislación.

B) Delegar en el ayuntamiento el ejercicio de la totalidad de sus competencias, pero de modo que **sus ingresos propios consten en el presupuesto municipal como afectos a los fines de competencia concejil que el propio concejo decida**, quedando así éste exonerado de las responsabilidades derivadas de la actual legislación sobre responsabilidad contable y de estabilidad presupuestaria.


C) Delegar en el ayuntamiento el ejercicio de la totalidad de sus competencias, **como en la opción anterior, pero exceptuando la contratación menor "contra factura"**, y limitando a esta última las consiguientes responsabilidades concejiles.

Las opciones B) y C) requerirían ser completadas mediante un procedimiento específico, con audiencia de los concejos concernidos (e informe de la Dirección General de Administración Local, si así se decidiera), para priorizar determinadas actuaciones concejiles, en base a criterios de interés público, cuando se planteen varias que precisen financiación externa vía préstamo y la legislación sobre estabilidad presupuestaria impida atenderlas todas dentro del mismo ejercicio. Asimismo, precisarían de **procedimientos específicos para la gestión del patrimonio concejil** (adquisiciones, enajenaciones, utilización y aprovechamiento, cambios de calificación jurídica, etcétera) que permitieran vehicular las decisiones del concejo mediante procedimientos administrativos tramitados en sede municipal.

D) Encomendar globalmente al ayuntamiento la gestión de los procedimientos administrativos (incluyendo los de contratación) mediante convenio, pero reservándose la aprobación final de cada expediente y sin quedar el concejo eximido de las responsabilidades derivadas de la actual legislación sobre responsabilidad contable y de estabilidad presupuestaria.

3.8.3. COMARCAS

Se debe trabajar tanto en la configuración legal de esta nueva figura como en su delimitación geográfica definitiva de comarcas (véase Anexo 1 e, “infra”, algunos datos generales relevantes a tal fin).



COM Cod	COM Nom	Población 2015		Superficie		Gasto Fun (aytos+conc+ooaa)		Fondo TC.2014	
		Habitantes	% Navarra	Km2	% Navarra	Total €	% Navarra	Total €	% Navarra
01	AM Pamplona	344.255	53,7%	354	3,7%	274.186.731	53,1%	113.804.058	56,9%
02	Bidasoa	22.445	3,5%	798	8,3%	17.782.792	3,4%	5.712.884	2,9%
03	Ebro	30.949	4,8%	567	5,9%	20.873.687	4,0%	9.035.054	4,5%
04	Noroeste	7.366	1,1%	336	3,5%	6.614.872	1,3%	2.362.518	1,2%
05	Pirineo	5.519	0,9%	1.245	13,0%	6.593.253	1,3%	1.988.457	1,0%
06	Prepirineo	7.206	1,1%	900	9,4%	6.475.008	1,3%	2.283.689	1,1%
07	Ribera	92.666	14,5%	967	10,1%	78.424.574	15,2%	26.570.884	13,3%
08	Sakana	20.504	3,2%	306	3,2%	15.545.959	3,0%	5.606.246	2,8%
09	Sangüesa	8.194	1,3%	488	5,1%	8.833.332	1,7%	2.465.973	1,2%
10	Tierra Estella	32.979	5,1%	1.152	12,0%	23.856.558	4,6%	10.532.418	5,3%
11	Valles	12.427	1,9%	751	7,8%	9.721.604	1,9%	3.841.195	1,9%
12	Zona Media	56.280	8,8%	1.740	18,1%	46.993.935	9,1%	15.924.638	8,0%
	TOTAL	640.790	100,0%	9.604	100,0%	515.902.304	100,0%	200.128.015	100,0%

3.8.4. MANCOMUNIDADES

Su transformación en comarca, o su adecuación a los nuevos ámbitos comarcales, son objetivos que requieren una importante labor preparatoria.

Procede estudiar modos legales de integrar su personal en las comarcas a medida que la prestación de los correspondientes servicios vaya siendo asumida por estas últimas.

3.8.5. AGRUPACIONES DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS

Conviene prever una figura jurídica única de agrupación de servicios administrativos que incluyan cauces claros, sencillos e inequívocos para la resolución de los problemas más habituales en su funcionamiento.

En tal caso, debería establecerse un período transitorio de adaptación de las actuales figuras asociativas a adaptarse a la nueva fórmula legal.

3.8.6. ÁMBITO SUPRACOMARCAL

Una cuestión que debería resolverse a corto plazo es la relativa a determinar qué sujeto jurídico-público debería efectuar la encomienda de gestión al ente gestor en lo relativo a la gestión del ciclo integral del agua y del tratamiento y valorización de residuos urbanos:

a) Una nueva entidad local que asociara a aquellas mancomunidades y comarcas que presten servicios de abastecimiento de aguas y de recogida de residuos.

b) Una fórmula similar a la actual, pero sin rango de entidad local, a fin de agilizar la gestión, evitando que cada decisión relevante para la realización y control de la encomienda al ente gestor requiera una tramitación administrativa costosa y compleja.

Al no ser entidad local, no podría crear un equivalente de la actual tasa consorcial; sin perjuicio de la eventual posibilidad de regular por Ley Foral otro sistema de financiación distinto que sirva a los mismos objetivos básicos antes enunciados.

c) El Gobierno de Navarra, previa audiencia de las comarcas y mancomunidades.

3.8.7. PERSONAL DE ENTIDADES LOCALES

Como ya se ha indicado, pueden estudiarse posibles procesos de adscripción del personal que actualmente presta servicios en mancomunidades para su paso a las nuevas entidades locales comarcales.

Convendría analizar la fórmula más idónea para realizar un procedimiento de provisión definitiva de las secretarías de todos los ayuntamientos que superen un determinado umbral de población. Esta concreta actuación podría desarrollarse a corto plazo. Porque, más que mera consecuencia de la culminación de esta ambiciosa reorganización local, debe ser considerada como **una de las premisas clave para su buen éxito. Difícilmente podrá implementarse una reforma verdaderamente eficaz de la actual organización local sin el concurso de un personal estable y motivado.**

Cabría, asimismo, estudiar modos de facilitar la movilidad interlocal de otro personal que haya accedido a la función pública mediante requisitos y procedimientos análogos o equiparables.

En particular, el ámbito de las **policías locales** plantea diversos problemas de adecuación de plantillas, movilidad, provisión de puestos, definición y coordinación de funciones y evitación de duplicidades³¹.

³¹ *Vide* Ley Foral 8/2007 de 23 de marzo, de Policías de Navarra, en redacción dada por ley Foral 15/2015, de 10 de abril (algunos de cuyos aspectos han sido impugnados ante el Tribunal Constitucional), artículo 51 de la LORARFNA (que atribuye a la Comunidad Foral la competencia de coordinación de policías locales de Navarra sin detrimento de su dependencia de las respectivas autoridades municipales o concejiles), y artículos 52 y siguientes de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

3.8.8. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Deben adaptarse a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Podrían aprobarse pliegos-tipo de contratación, incluyendo requerimientos de carácter social y medioambiental relativos a su adjudicación y ejecución. Sería también factible habilitar nuevas centrales de compras, así como facilitar procedimientos de licitación conjunta.

Conviene prever procesos de racionalización y simplificación procedimental en las entidades locales (sin mengua de garantías).

En especial, urge adaptar los sistemas informáticos a los requerimientos de comunicación electrónica previstos en la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre.

3.9. ALGUNAS CUESTIONES PARA EL TRABAJO Y DEBATE EN LOS FOROS DE PARTICIPACIÓN

Nivel concejil:

- ¿Cómo deberán estructurarse los concejos para dar cumplimiento a o dispuesto en la precitada Ley 39/2015? ¿Qué concretas opciones legales deben ofrecerse a los concejos al objeto de permitirles, cuando así lo deseen, liberarse de responsabilidades administrativas y contables para las que no estén dotados de medios suficientes?
- ¿Conviene establecer un mínimo de población de 100 habitantes como exigencia para mantener un concejo? ¿Y un número máximo de habitantes?
- En su caso, ¿cómo deberían configurarse presupuestariamente los remanentes de los ingresos afectos a fines de competencia de un determinado concejo pero no gastados dentro del mismo ejercicio, para prevenir cualquier posible problema derivado de la legislación sobre estabilidad presupuestaria?
- ¿Debería contemplarse la inexistencia de registro electrónico de documentos como causa legal de disolución de concejos?

Nivel municipal:

- ¿Conviene establecer un número mínimo de población para poder mantener la figura del ayuntamiento? ¿Podría ese mínimo ser de 500 habitantes?
- ¿Qué cambios convendría introducir en el régimen legal de las sociedades públicas municipales?
- ¿Deberían regularse específicamente los convenios de colaboración intermunicipal?
- ¿Debería plantearse la supresión de las sociedades públicas municipales destinadas a la gestión urbanística?

- Nivel intermedio:

- ¿Se debería suprimir la figura de los distritos administrativos?
- ¿Qué agrupaciones de servicios administrativos deberían plantearse en Navarra para conseguir un buen funcionamiento municipal?
- ¿Conviene establecer un mínimo de población requerido para dotar de secretaría e intervención a una agrupación de servicios administrativos?
- ¿Qué procedimientos específicos deberían preverse para solventar diferencias o discrepancias entre ayuntamientos agrupados sobre el funcionamiento de la agrupación de servicios administrativos?
- ...

- Nivel comarcal:

- ¿Qué municipios debería abarcar cada una de las comarcas a configurar en aras de un reequilibrio territorial que promueva un alto grado de equivalencia en el acceso a los servicios locales y que actúe como contrapeso de la excesiva centralidad adquirida por la comarca de Pamplona? ¿Se está de acuerdo con la propuesta que presenta este documento?
- ¿En qué medida se considera conveniente la prestación conjunta o mancomunada a escala comarcal de servicios de asistencia social, escuelas infantiles, escuelas municipales de música y oficinas de rehabilitación?
- ¿Debería arbitrarse algún sistema de participación de la entidad local comarcal en ciertos tributos municipales destinado a evitar que un concreto ayuntamiento obtuviera beneficios desproporcionados por la implantación de nuevas actividades económicas en la comarca?
- ¿Qué fórmulas serían más idóneas para la transformación de mancomunidades en comarcas, cuando fuera posible, o para integrar su personal actual en las nuevas comarcas, cuando no lo fuera?
- ¿Convendría adoptar medidas especiales para facilitar encomiendas de gestión a sociedades u otras entidades instrumentales dependientes de otro ayuntamiento dentro de la misma comarca?
- ¿Deberían atribuirse a las comarcas funciones inspectoras y/o sancionadoras sobre procesos de valorización y eliminación en origen de residuos a escala comarcal?

- ¿Procedería elaborar planes gestores comarcales de recogida y, en su caso, tratamiento en origen de residuos?
- ¿Debería contemplarse en la LFIPA la figura de la licencia comarcal de actividad clasificada? ¿O bien bastaría con informes emitidos por la comarca a requerimiento de los ayuntamientos sin medios suficientes para evaluar correctamente la procedencia de otorgar licencia municipal de actividad clasificada?
- ...

- Nivel supracomarcal:

- ¿Conviene que el sujeto jurídico-público que realice la encomienda de gestión al ente gestor en lo relativo a la gestión del ciclo integral del agua y del tratamiento y valorización de residuos urbanos sea una entidad local? De no ser así, ¿cómo podría regularse la financiación para la consecución de los objetivos específicos antes enunciados?
- ¿Conviene crear por Ley Foral alguna entidad local específica para el área metropolitana de la Comarca de Pamplona?
- ...

- Personal de las entidades locales:

- ¿Deben adoptarse medidas legales para facilitar la adscripción directa de personal de las actuales mancomunidades a las nuevas entidades locales comarcales a medida que estas últimas vayan asumiendo servicios prestados por las primeras?
- En ayuntamientos de zonas rurales con escasos medios materiales y personales, ¿debe potenciarse la vertiente gestora de labor de las secretarías, más allá de sus actuales funciones públicas obligatorias? ¿O bien bastaría con facilitarles un mayor apoyo externo, mediante medidas tales como un canal permanente de asesoramiento especializado para cuestiones de gestión, pliegos-tipo simplificados de contratación, licitaciones conjuntas, centrales de compras...?
- ¿Sería factible establecer un procedimiento de asignación provisional de puestos de secretaría que, sin conllevar ceses forzosos, permitiese un cierto grado de movilidad entre contratados administrativos?

- ¿Qué formato se considera más adecuado para los programas selectivos y las valoraciones de méritos conducentes a la provisión definitiva de puestos de secretaría e intervención?
- ¿Deberían existir otras opciones adicionales de movilidad interlocal para puestos distintos de los anteriores, tales como personal administrativo, de servicios múltiples u ordenanzas?
- En una reordenación de funciones policiales, ¿cómo deberían estructurarse las plantillas de policías locales a fin de evitar costes excesivos y duplicidades en las áreas de seguridad ciudadana, estupefacientes, circulación de vehículos y otras susceptibles de solapamientos funcionales no deseados? ¿Debería recuperarse y/o potenciarse la figura del alguacil?
- En caso de que se radicarán funciones de asesoramiento urbanístico a nivel comarcal, ¿qué debería hacerse con la figura del arquitecto asesor municipal?
- ¿Resultaría útil dictar una norma al objeto de unificar criterios sobre elaboración de plantillas orgánicas?
- ...

- Procedimientos administrativos:

- ¿Qué medidas concretas convendría adoptar para racionalizar y simplificar procedimientos administrativos de las entidades locales?
- ¿Deberían habilitarse ayudas económicas y/o técnicas al objeto de adaptar los sistemas informáticos a los requerimientos de comunicación electrónica previstos en la Ley 39/2015?
- ¿Se debería recuperar la antigua figura jurídica del "arrendamiento" para contratos administrativos de servicios públicos vinculados a instalaciones de titularidad municipal?
- ...

3.10. METODOLOGÍA DE TRABAJO

Para lograr una buena propuesta final se hace necesario un trabajo en distintos planos. Se propone establecer los siguientes:

1. Grupo de expertos en planta organizativa local y funcionarios locales. Podrán participar secretarios e interventores de ayuntamientos o mancomunidades, gerentes y otros especialistas en materia de planta organizativa local, representantes de la DGAL, de la FNMC, de la UPNA y expertos independientes,.

El grupo llevará a cabo labores propositivas y consultivas, analizando las diferentes posibilidades y formulando propuestas de reformas legales en la materia, señalando ventajas e inconvenientes de cada una.

2. Grupo de trabajo constituido por los representantes de las entidades locales de Navarra. Será la FNMC quien determine los cargos electos locales participantes. Su labor será la de pronunciarse entre las distintas propuestas que se les planteen desde los grupos de expertos o hacer las suyas propias respecto a las cuestiones planteadas en el Documento Base. Este grupo tendrá carácter deliberativo y deberá tomar decisiones sobre las propuestas planteadas.

4. LA FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES

4.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

El objetivo número dos de este Documento Base plantea lo siguiente:

Fortalecer las entidades locales de Navarra, respetando en todo momento los principios básicos de “subsidiariedad”, “voluntariedad”, “autonomía municipal”, “claridad competencial”, “suficiencia financiera” y “solidaridad territorial”. Dotarlas de capacidad económica y política suficiente para ejecutar en su ámbito territorial las competencias que como entidades locales tienen atribuidas, así como les delegadas por otras administraciones.

El principio de “suficiencia financiera” queda ligado a la “autonomía municipal” y a la “solidaridad territorial”, con lo que se reactiva la importancia de la entidad local como sujeto decisorio de su propia actuación para la que debe estar dotada en todo momento de la financiación suficiente.

A su vez el objetivo número seis precisa de modo más explícito la labor a realizar durante este proceso de participación en materia de financiación:

Definir y concretar un nuevo modelo de financiación para las entidades locales de Navarra que garantice su estabilidad económica, así como su capacidad para hacer frente a los servicios derivados de las competencias propias y delegadas por parte de otras Administraciones, que no la condicione a las necesidades particulares del Gobierno de Navarra en función de la coyuntura del momento.

Si el objetivo señala de forma especial la importancia de no condicionar la financiación de las entidades locales a las necesidades particulares del Gobierno de Navarra en función de la coyuntura del momento no es por capricho, es consecuencia de lo sucedido en los últimos años en los que, apremiado por la obligación de cumplir con unos estrechos márgenes de gasto, el Gobierno de Navarra se ha servido de la mayoría política que le apoyaba para conseguir que el Parlamento aprobara leyes que han actuado de forma invasiva sobre el Fondo de Haciendas Locales sometiéndolo a fuertes reducciones –sobre todo en las transferencias de capital-, y ha llegado a reducir directamente la financiación de las subvenciones finalistas que financian multitud de competencias de fomento en los ayuntamientos, sin preocuparse por ofrecer una alternativa que no alterara el equilibrio económico de las entidades locales.

Todo ello, como se ha dicho, con el objetivo de no superar un techo de gasto a cuyo cumplimiento estaba obligado y hacerlo en buena medida con evidente superioridad, a costa de la financiación de las entidades locales, pasando por encima de los principios básicos de suficiencia financiera y autonomía municipal.

Cabe recordar que a partir de la modificación del artículo 135 de la Constitución y la posterior aprobación por las Cortes de la Ley 2/2012, de estabilidad presupuestaria y suficiencia financiera, las entidades locales están obligadas a mantener el principio de estabilidad presupuestaria, es decir, que sus gastos por ejercicio nunca sean superiores a los ingresos, además de cumplir la denominada “regla de gasto” y “regla de sostenibilidad financiera”. La reducción arbitraria de los ingresos locales por la vía de la reducción del Fondo de Haciendas Locales o de la cuantía previamente estipulada de varias subvenciones finalistas ligadas a competencias delegadas ha supuesto que las entidades locales de Navarra hayan visto su actividad en peligro y se hayan enfrentado a una considerable reducción de servicios, de inversiones en infraestructuras y de contratación de personal que se les ha impuesto³² por causas ajenas a su propia dinámica interna.

La realidad es que tanto el principio de “suficiencia financiera” como el de “autonomía municipal” se encuentran continuamente referenciados en la legislación a todos los niveles sobre Administración Local pero insuficientemente desarrollados tanto en el Estado como en Navarra. Este proceso de Reorganización de la Administración Local de Navarra debe poner fin a esa situación y plantear un modelo de financiación seguro, estable y permanente para el futuro, que garantice fehacientemente el cumplimiento de los principios ya mencionados en los objetivos sin obligar a que municipios y otras entidades locales se encuentren a merced de niveles superiores de la Administración Pública y se vean forzados incluso a su desaparición.

³² Los datos extraídos de los informe de la Cámara de Comptos estos últimos años muestran que las entidades locales han sido las administraciones que más han reducido su deuda y han conseguido llegar a una considerable reducción de gasto. El precio que han pagado para ello ha sido la pérdida de autonomía en su actuación, el sometimiento a numerosas tutelas y, lo que resulta todavía más grave, la pérdida de servicios y la privatización de muchos de ellos con la consiguiente merma de calidad en los mismos. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, viene a consolidar estas prácticas a nivel estatal, optando por la privatización de aquellos servicios municipales que no se atengan a unos parámetros de gasto que se propondrán desde administraciones superiores. Navarra, no obstante, tiene reconocido el derecho a legislar según su criterio en esta materia y creemos que ha llegado el momento de poner fin a la inseguridad legal y establecer unos parámetros estables.

4.2. EL INGRESO Y EL GASTO EN LAS ENTIDADES LOCALES

4.2.1. EL INGRESO

Cuando hablamos de financiación de las entidades locales es necesario, como punto de partida, estudiar los instrumentos que éstas poseen para la obtención de ingresos que les permitan desarrollar sus competencias con eficiencia y cumplir con sus objetivos de servicio a la ciudadanía de manera adecuada y con eficacia.

Resulta por tanto necesario reflexionar y plantear propuestas sobre cómo articular los instrumentos para el ingreso de los que dichas entidades están dotadas, que son los siguientes:

- Ingresos tributarios propios, derivados de impuestos municipales³³ y tasas. Esto incluye impuestos directos como la contribución, el impuesto de circulación de vehículos, el de plusvalía, el de gastos suntuarios y el de actividad económica; así como impuestos indirectos, como el ICIO; las tasas por determinados servicios, y las licencias tanto de obras como de actividad. En la actualidad los ingresos por esta vía distan de ser los que cabría esperar en cuanto a su cuantía y habría que mejorarlos para asegurar una recaudación mínima.
- Ingresos derivados de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Foral de Navarra y del Estado. Lo que hoy día se explicita bajo el epígrafe de "transferencias de otras administraciones públicas", bien sea por medio de la distribución del Fondo de Haciendas Locales (que se diversifica en dos subfondos: el de Transferencias Corrientes y el de Transferencias de Capital), bien por medio de subvenciones finalistas (en este caso distintas de las participaciones en tributos) que el Gobierno de Navarra establece por normativa propia y que no requieren aprobación parlamentaria, en la proporción que considera oportuna en cada caso, para la financiación de los servicios delegados³⁴ o impropios pero ejecutados por los

³³ Vide art. 49 del Convenio Económico entre la Comunidad Foral de Navarra y el Estado, en el que se determinan los impuestos que gestionan nuestras entidades locales.

³⁴ La Ley Orgánica 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, plantea la obligación de garantizar una financiación del 100% de las competencias delegadas a las entidades locales por parte de las administraciones autonómicas a partir de su entrada en vigor. En su disposición adicional segunda reconoce a Navarra la capacidad de legislar en materia local en aquellas cuestiones en las que no se encuentre obligada por la normativa básica del Estado.

Sin embargo, el Parlamento de Navarra, en la pasada legislatura, aprobó la Ley Foral 23/2014, de 2 de diciembre, que en su disposición adicional primera plantea que las competencias que "con carácter previo a la entrada en vigor de la citada ley, se preveían asumidas por los municipios o eran asumidas por los mismos en materia de participación en la gestión de la atención primaria de

ayuntamientos. Este planteamiento adolece de una arbitrariedad que no satisface a las partes implicadas y que estamos llamados a corregir en la búsqueda de una mayor armonía con el principio de “autonomía municipal”. Sería deseable –y será uno de los temas del debate- fijar un porcentaje estable de los ingresos de Navarra para dedicarlo a la financiación de estas entidades, que abarcara tanto lo que se refiere a la financiación de inversiones locales, como a las competencias propias y delegadas.

- Ingresos patrimoniales. Aquellos que se obtienen por la explotación del patrimonio propiedad de la entidad local. Se trata de ingresos vinculados a la capacidad de generar recursos propios que se encuentran condicionados normalmente por la singularidad geográfica o nivel de desarrollo de cada municipio, es decir, por cuestiones ajenas a la propia gestión. Sería necesario el análisis y la toma de medidas para que la localización privilegiada de un municipio no suponga diferencias entre la ciudadanía en función del lugar de residencia. Se trata de activar la puesta en práctica del principio de “solidaridad territorial” gestionando los ingresos patrimoniales en base al equilibrio, pudiendo para ello plantear su delegación a entidades supramunicipales.
- Endeudamiento. La Ley Foral de Haciendas Locales considera las operaciones de crédito como uno de los recursos de las entidades navarras³⁵, lo que ocurre es que en la actualidad y debido al desarrollo de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (considerada normativa básica por el Estado) el margen de endeudamiento de las entidades locales se ha visto limitado al máximo del 110% de los ingresos liquidados en el ejercicio anterior, lo que reduce sobremanera el número de entidades locales capaces de recurrir a esta vía de financiación. Se debería profundizar en la posibilidad de que los ayuntamientos que cumplan las reglas fiscales básicas de la estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera puedan disponer de su remanente de tesorería como una fuente de financiación de libre disposición; sin embargo, no nos parece adecuado facilitar el uso del endeudamiento como fuente de ingreso cuando no hay garantía real de que la entidad local pueda hacer frente a la amortización de la deuda contraída.

la salud, (...) en materia de prestación de servicios sociales (...) así como aquellas otras en materia de educación (...) continuarán siendo ejercidas por las entidades locales en los términos que las venían desarrollando...”. Es decir, el Parlamento de Navarra aprobó que todo continuara como estaba, manteniendo una situación de precariedad en la financiación de las competencias delegadas e impropias que sitúa a los ayuntamientos navarros en inferioridad de condiciones de financiación de estos servicios respecto a los municipios del resto del Estado, a la espera de legislación propia posterior que determine los cambios a realizar. Evidentemente ha llegado el momento de abordar el reto y corregir definitivamente esta situación.

³⁵ LFHL, art. 5.1. f).

Como podemos observar, en lo que se refiere a la dotación de ingresos para las entidades locales, Navarra combina las diferentes formas legales establecidas: tributos municipales, licencias y tasas, participación en los tributos de la comunidad foral y del Estado e ingresos patrimoniales. El endeudamiento queda muy reducido en la práctica, como ya hemos señalado.

De un primer análisis de la situación se observa que la combinación de estas fuentes de financiación puede dar respuesta a su razón de ser siempre que se haga de forma adecuada, pero resulta constatable que la manera en la que se ha llevado a cabo en Navarra manifiesta carencias notables y deja muchas cuestiones sin precisar, al albur de la decisión última del Gobierno de Navarra en la mayoría de los casos. Para acabar con estos problemas vemos necesario plantear algunas mejoras como pueden ser la de establecer los porcentajes mínimos de financiación por cada fuente de ingreso (en lo que se refiere a tributos propios y participación en los de Navarra especialmente) y objetivar los criterios a la hora de cuantificar la recaudación vía subvención para servicios vinculados a competencias delegadas (mediante la implantación de módulos de coste por servicio). También es importante buscar fórmulas de equilibrio en el ingreso que corrijan las desigualdades entre entidades locales por circunstancias ajenas a la gestión, lo que se traduce en medidas concretas para aplicar el principio de “solidaridad territorial” y exige mirada global, más allá de los intereses particulares, generosidad y superación de localismos egoístas.

Algunas de las propuestas podrían ser:

- bases comunes en los gravámenes de impuestos locales (especialmente en la contribución), para evitar agravios comparativos entre la ciudadanía en virtud de su lugar de residencia. En la propia Comarca de Pamplona hay diferencias de importe del impuesto de Contribución Territorial Urbana que llegan a ser más de seis veces superiores en cuantía por m² para viviendas similares, según el municipio de residencia; aunque la distancia entre los municipios sea muy corta. Lo mismo ocurre con el de las superficies de naves industriales o comerciales.
- aumento del margen de los tipos impositivos en los impuestos municipales.
- cantidad estable en la participación de las entidades locales en los tributos forales, estableciendo un porcentaje mínimo anual sobre los ingresos de la Administración Foral, una vez exceptuados los de carácter financiero.
- establecimiento de una contabilidad analítica en los ayuntamientos y concejos, que permita una definición objetiva de los módulos de coste por servicio en cada entidad local y vinculación de dichos módulos a la cuantía de las subvenciones finalistas.
- financiación de los servicios obligatorios y delegados al 100%, también en virtud de los módulos de coste que se establezcan.
- propuesta de un plan para la financiación de inversiones locales a partir de planes directores de infraestructuras básicas bien definidos que ayude de forma preferente a los municipios con mayores carencias.

- y el estudio de la delegación de la capacidad de recaudación de algunos impuestos e ingresos patrimoniales a entidades supramunicipales, que los distribuyan de forma equitativa entre los distintos municipios en función de las competencias que se les atribuyan; hablamos de Comarcas y Mancomunidades.

Sin duda conseguir incorporar de forma satisfactoria estas propuestas para solventar las carencias detectadas constituye la labor más importante a realizar a lo largo de este proceso de participación en materia de financiación local. Estas decisiones deberán, como es lógico, armonizarse con los planteamientos que se acuerden en materia de distribución de competencias y de estructura de planta local.

4.2.2. EL GASTO

Las normas de financiación local no solo deben garantizar la suficiencia en los ingresos, deben también establecer unos criterios que regulen el gasto. Evidentemente garantizar la estabilidad recurriendo únicamente al aumento de financiación no sería factible ni aconsejable pues entraña graves riesgos, entre otros el de incurrir en despilfarro superfluo u otras prácticas alejadas de la buena gobernanza. Si queremos movernos en un marco de responsabilidad compartida entre administraciones respecto al uso del capital público resulta necesario proponer también pautas de gasto homologadas, que procuren que la añorada suficiencia de financiación se consolide mediante la responsabilidad de cada entidad pública, lo que no excluye la posibilidad de implementar medidas de obligado cumplimiento para alcanzar ese objetivo de equilibrio ingreso-gasto. De hecho, la legislación actual regula ya esta cuestión³⁶, aunque bien es cierto que desde una perspectiva excesivamente economicista y poco proporcionada que debería revisarse. Existen tres normas de financiación de obligado cumplimiento que someten a las entidades a unos parámetros de control de gasto muy precisos.

- Regla de Estabilidad Presupuestaria: la suma de los capítulos 1 a 7 del presupuesto de ingresos debe ser igual o superior a la suma de los capítulos 1 a 7 del de gastos obtenida de forma consolidada. Es decir, que las corporaciones locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario en todo ejercicio.
- Regla de Gasto: la variación del gasto computable de la Administración Pública no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB estatal a medio plazo. Para 2016 está establecido en un 1,8% superior al gasto computable³⁷ del ejercicio anterior. Esto es el máximo que puede crecer el presupuesto de una entidad local al año si su situación económica es saneada.
- Regla de Sostenibilidad Financiera: que se concreta en los límites de autorización a las entidades locales para realizar operaciones de endeudamiento. En la actualidad supone que su deuda viva debe ser inferior al 110% de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior.

³⁶ La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, para la Estabilidad Financiera y Sostenibilidad Presupuestaria plantea tres reglas fiscales básicas: la Regla de Estabilidad Presupuestaria, la Regla de Gasto y la Regla de la Sostenibilidad Financiera o límite de deuda.

³⁷ Es posible que el presupuesto pueda incrementarse por encima de ese porcentaje dado que en el gasto computable no se incluye la parte de inversión que esté financiada con fondos finalistas de una administración pública y en el presupuesto sí.

En general, el gasto de las entidades locales se suele clasificar en tres tipos:

- Gasto de funcionamiento: es el *gasto corriente* sin incluir los gastos financieros y se dedica a cubrir los servicios que ofrece la entidad local incluyendo los gastos de personal y todo tipo de medios materiales, así como transferencias corrientes.
- Gasto de capital: el que se dedica a *inversiones* y que en los últimos años se ha visto reducido a la mínima expresión en gran medida por decisiones de Gobierno y Parlamento de Navarra que han propuesto sostener la reducción de gasto en estas partidas, sin contar con la opinión de las entidades locales.

Por otra parte, no podemos obviar que las obras municipales y el urbanismo en general han sido sin duda el principal objeto del mal gobierno en muchas entidades locales en los últimos años.

Se han realizado obras de dudosa justificación sin informes técnicos que justificaran la necesidad de la obra por parte de la población, sin planes de viabilidad financiera ni cálculo de la capacidad real de amortización, etc. lo que se ha materializado en un aumento de la deuda que a día de hoy arrastran muchas entidades locales.

Ha llegado el momento de establecer un control normalizado que evite las malas prácticas en las inversiones urbanísticas pero también que regularice de forma estable la capacidad de realizar obras y todo tipo de inversiones necesarias para el buen funcionamiento de los servicios municipales.

Hablamos de establecer porcentajes fijos en los fondos de transferencias de capital y exigir justificación técnica previa de la necesidad de la obra y viabilidad económica de la entidad local para afrontarla.

En otro orden de cosas, debido a la experiencia de los últimos años, conviene un planteamiento sobre la eliminación de las sociedades públicas mixtas para la gestión urbanística a nivel local.

- Carga financiera; la *amortización de la deuda* viva de la entidad local, a la que se dedica actualmente de forma prioritaria el superávit de los ejercicios contables. La normativa básica del Estado ha establecido claramente las medidas de obligado cumplimiento para ir reduciendo la deuda y la ha convertido en prioridad. Cabe constatar que las entidades locales de Navarra constituyen el nivel de la Administración Pública que más ha reducido su deuda viva en los últimos años³⁸.

³⁸ El Informe sobre el Sector Público Local, realizado por la Cámara de Comptos en el año 2013 afirma que “el sector local tiene una deuda viva de 377 millones, que ha descendido un 6% respecto al ejercicio anterior”.

Si queremos llegar a un planteamiento de financiación estable y suficiente de nuestras entidades locales en lo que se refiere al gasto corriente, la primera labor a realizar es un estudio riguroso de coste por servicio y entidad, según los distintos factores que puedan influir en cada uno de ellos. Para ello la DGAL dispone de guías prácticas de cálculo de costes e indicadores de gestión por servicio, elaborados por el Servicio de Gestión Económica en estos últimos años³⁹, asimismo se está haciendo un esfuerzo común entre varias entidades locales para conseguir la implantación de la contabilidad analítica en las entidades locales de Navarra⁴⁰, lo cual nos permitirá establecer con conocimiento pormenorizado una serie de módulos que determinen los parámetros de coste por servicio y puedan comenzarse a aplicar de forma rigurosa. A lo largo del año 2016 se quiere llegar a su implantación en todos los ayuntamientos navarros de más de 10.000 habitantes e ir ampliando el abanico según población sucesivamente en años posteriores. Se trata de establecer con criterio módulos de financiación por servicio que permitan objetivizar el coste de cada uno de ellos en orden a una financiación clara y estable que quede al margen de factores subjetivos con la intención de desterrar definitivamente la práctica de las subvenciones de carácter finalista. Así cada competencia asumida por una entidad local conllevaría una financiación suficiente, estable y anual, correspondida por un coste ajustado a una financiación predeterminada por cada módulo.

La experiencia nos enseña que la práctica de las subvenciones finalistas resulta desequilibrante para las entidades locales ya que, al establecerse por Orden Foral y con carácter anual para cada servicio, permite la variación unilateral de la cuantía a subvencionar por parte del Gobierno de Navarra, al margen de las necesidades objetivas del servicio y del ayuntamiento del que se trate.

La implantación por norma de los criterios establecidos según módulos de coste garantizaría la financiación de cada servicio y, también, regularía la obligatoriedad por parte de las entidades locales de someterse a criterios de gasto objetivos. No se trata de subvencionar completamente el coste de servicios que pueden estar sobredimensionados, sino de establecer el coste adecuado en función de un estudio analítico comparado y reflejado de forma objetiva en un módulo de financiación que sí se subvencionaría al 100%.

³⁹ Se trata, en realidad, de experiencias piloto realizadas en algunos ayuntamientos de Navarra que se han prestado a estos análisis de forma voluntaria sobre todo en la anterior legislatura.

⁴⁰ En el que están participando la Dirección General de Administración Local, la FNMC, la Cámara de Comptos y empresas públicas como Animsa o Tracasa.

La “anécdota” del 0-3:

En el año 2013 el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra publicó la Orden Foral correspondiente a la financiación de las Escuelas Infantiles Municipales de 0-3 años (OF 64/2013) como hacía habitualmente. Con la particularidad de que, en este caso, se establecía “un nuevo sistema de abono de las cantidades a transferir por el Departamento de Educación para la financiación de la gestión de los centros de primer ciclo de Educación Infantil de titularidad municipal”, en la cual se añadía una disposición transitoria para posibilitar (sic) “que durante el tiempo que persista la actual coyuntura económica, las cantidades a transferir... que correspondan a las entidades locales, podrán ser reducidas en función de la cuantía presupuestaria disponible, prorrateándose dicha cuantía, en proporción a las cantidades que corresponderían de aplicar lo establecido en dicha norma entre el total de entidades beneficiarias”⁴¹.

La modificación posibilitaba que, si el GN por sus propias razones entendía que debía reducir la cantidad de una subvención finalista para financiar un servicio vinculado a una competencia delegable como el 0-3, podía hacerlo de forma unilateral, sin tener en cuenta el perjuicio causado a la entidad local afectada. La “inestabilidad presupuestaria” y la “dependencia municipal” se consagraban así como principios de financiación local, en contra de todas las filosofías expresadas en esta materia.

Afortunadamente, la mayoría parlamentaria, que en aquel momento no apoyaba la actuación del Gobierno de Navarra, pudo desbaratar las intenciones del Departamento de Educación mediante la aprobación de una ley “ad hoc”⁴², que derogó la Orden Foral citada y mantuvo la financiación del 0-3 municipal en los parámetros anteriores.

⁴¹ OF 64/2013, art. 2.

⁴² La LF 16/2014, de 1 de julio.

4.2.3. LA EQUIDAD

Evidentemente no todas las entidades locales de Navarra poseen la misma capacidad de generar ingresos por las vías señaladas. En el caso de los tributos locales éstos se encuentran condicionados por factores externos a la propia gestión como son el número de habitantes (en la contribución), la disponibilidad y demanda de suelo urbano e industrial en la zona (en el ICIO y plusvalías), la actividad económica que se desarrolla en el municipio (en el IAE), etc.

También la distribución del fondo de participación en los tributos forales dista mucho de ser equilibrada debido a que existen condicionantes que dificultan la equidad:

- En lo que se refiere al subfondo de transferencias corrientes, variables como el número de habitantes tienen mucho peso en la fórmula de distribución, frente a otras -como p. ej. la lejanía de la capital o la inferior capacidad de recaudación por tributos- lo que perjudica a las poblaciones rurales.
- El subfondo de transferencias de capital, al margen de no estar dotado de una cuantía regular anual, dispone condiciones como la obligatoriedad de asumir un porcentaje considerable de la obra asignada por parte de la entidad local (el 30% en el caso de algunas líneas de subvención del PIL) lo que dificulta que entidades con pocos recursos puedan acometer la cofinanciación de las obras cuando se trata de cuantías elevadas. El problema se dificulta aún más con la imposibilidad actual de recurrir al endeudamiento para financiar dichas obras.

En el caso de los ingresos patrimoniales el agravio comparativo tiene otro origen. Aquellas entidades locales que no disponen de patrimonio con interés para su explotación (desde superficies forestales o pastizales a centrales hidroeléctricas propias o concesiones de suelo para el emplazamiento de aerogeneradores, hasta sencillamente, ser congozante de las Bardenas) se encuentran en inferioridad de condiciones sobre los municipios o concejos que gozan de este tipo de recursos. Es por ello que debería estudiarse la delegación del cobro de estos ingresos a entidades supramunicipales condicionados a criterios equitativos de gestión en la distribución buscando la igualdad entre entidades, aunque una parte podría permanecer afecta al gasto de la entidad de origen.

Somos conscientes de la dificultad que esta propuesta entraña, pero no podemos dejar de plantearla si verdaderamente si verdaderamente asumimos la solidaridad inter-municipal como uno de los principios sobre los que sustentar esta reforma de la Administración Local.

En todo caso se hace necesario establecer mecanismos de compensación que supongan criterios de equidad frente a la mera igualdad de tratamiento a entidades cuya capacidad de recursos es manifiestamente desigual. Tratar con estricta igualdad a quienes están en condiciones desiguales contribuye a aumentar el desequilibrio. Por eso nuestra propuesta pone sobre la mesa el debate de estas cuestiones:

- Equiparación en los gravámenes de tributos locales y en las tasas por servicios.
- Revisión de las variables de la fórmula de reparto del subfondo de transferencias corrientes y de los porcentajes de financiación de las obras subvencionadas por el subfondo de trasferencias de capital, en función de los recursos de las entidades locales afectadas.
- Delegación de la explotación de determinados recursos patrimoniales a entidades de ámbito supramunicipal, vinculándolos a criterios de equidad en su distribución en el seno de la Comarca.

Pero, en esta línea, también resulta de capital importancia la objetivación del gasto por servicio según la aplicación de variables diferentes como las que hemos citado, porque el coste de un servicio puede variar mucho en función de dónde o cómo se tenga que llevar a cabo. Como ya hemos señalado, es necesario el establecimiento de módulos de financiación de cada servicio que deberá adaptarse a los distintos parámetros según las circunstancias de la entidad local y establecer una financiación por entidad local en función de los mismos.

4.3. ALGUNAS CUESTIONES PARA EL TRABAJO Y DEBATE EN LOS FOROS DE PARTICIPACIÓN

4.3.1. SOBRE EL INGRESO

Respecto a los tributos municipales es evidente que, tal como están planteados actualmente, no garantizan la financiación de las entidades locales; en realidad hay casos, aunque no sea lo más general, en los que la entidad local no alcanza a financiar el 40% del presupuesto de gasto corriente con los tributos municipales. En estos casos se genera una dependencia determinante de la entidad local respecto al Gobierno de Navarra, lo que merma la autonomía de la entidad local. El debate en los grupos de participación debe abordar el reto de su mejora hasta constituir los tributos municipales en la principal fuente de financiación de las entidades locales, para lo cual el objetivo a conseguir sería **asegurar que, como mínimo, supongan ingresos suficientes como para hacer frente al 50% del presupuesto municipal de gasto corriente**⁴³. La inferioridad de nuestros impuestos municipales y de su capacidad recaudatoria respecto a otros tributos es manifiesta y se aleja de la práctica habitual de la mayoría de los Estados miembros de la UE. No estaría de más tratar de acercar la situación de Navarra a esos parámetros de rango europeo aunque ello suponga modificar la actual distribución tributaria entre administraciones públicas. Otra opción sería establecer un sistema de compensación para aquellos casos en los que la imposibilidad de alcanzar ese 50% vía tributos locales esté probada.

Tampoco existen criterios homologados en lo que se refiere al establecimiento de las bases imponibles y los tipos sobre los que efectuar el gravamen de los tributos locales. A día de hoy resulta habitual encontrarse con ayuntamientos que, por tener unos cauces de financiación diferentes ya consolidados, deciden no actualizar la ponencia de valoración catastral en su término o, simplemente, incorporan unos tipos impositivos muy bajos dentro del margen legal del que disponen, lo cual genera graves agravios comparativos a la población local en función del municipio de residencia. Se hace necesaria una regulación que ponga orden en esta materia y elimine esos agravios estrechando los márgenes de diferencia de dichos tipos.

⁴³ Analizando la información sobre liquidación del ejercicio 2014, de los 259 ayuntamientos que la han presentado los tributos municipales financian en 43 ayuntamientos menos del 40% de los gastos corrientes, en 58 ayuntamientos entre el 40 y el 50% y en 158 ayuntamientos más del 50% de los gastos corrientes. Incluso en 7 entidades los ingresos por tributos locales superan el 100% de los gastos corrientes.

No podemos olvidar que Navarra goza de la suficiente autonomía como para poder realizar dicha reforma. Algunas cuestiones importantes sobre las que abordar la interpelación podrían ser las siguientes:

- ¿Estarías de acuerdo en que se debe garantizar una recaudación por tributos municipales de al menos el 50% del gasto corriente anual en todos los ayuntamientos?
- ¿Qué impuestos municipales hay que reformar seriamente para conseguirlo: contribución, circulación...?, ¿Se debería eliminar el impuesto de plusvalías⁴⁴, tal como se desprende de la jurisprudencia más reciente y de resoluciones del TAN? Si es así... ¿Cómo podríamos compensar su pérdida para no generar una disminución de ingresos en las arcas locales?
- ¿Hay que aumentar la cuantía de los impuestos locales existentes?, ¿En base a qué criterios?
- ¿Debería implementarse algún nuevo impuesto?, ¿Deberían desarrollarse otros inactivos de hecho como el que carga a los propietarios de viviendas deshabitadas?
- ¿Habría que penalizar a los ayuntamientos que no actualicen su ponencia de valoración catastral en el tiempo establecido legalmente?
- ¿Habría que igualar los tipos impositivos de todos los ayuntamientos para conseguir una homogeneidad global en los impuestos locales?, ¿Habría que igualarlos al alza?
- ¿Ese posible incremento de algunos impuestos municipales debería compensarse bajando impuestos de rango foral como el IRPF u otros?
- ...

También las tasas constituyen una importante fuente tributaria de ingresos. En este sentido llama poderosamente la atención la falta de criterios comunes y homologados entre las entidades locales de Navarra a la hora de establecer las cuantías⁴⁵.

- ¿Qué medidas habría que aplicar para que las competencias obligatorias propias de las entidades locales, así como las delegadas por el Gobierno Foral sean financiadas al 100%?

⁴⁴ En fechas recientes se ha debatido en el Parlamento acerca del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (conocido como "impuesto de plusvalías") y se ha pedido su modificación por parte de los grupos, precisamente en el marco de la Reforma de la Administración Local. Los informes elaborados al efecto por el Defensor del Pueblo y la Dirección General de Administración Local son de lectura interesante y recomendable.

⁴⁵ Vide "Documento de trabajo sobre el diagnóstico de la financiación de las entidades locales de Navarra", 1 de julio de 2013, realizado por expertos designados por el Gobierno de Navarra para presentar ante la Ponencia Parlamentaria sobre el "Mapa Local" que trabajó durante la legislatura 2011-2015. Su lectura es igualmente recomendable.

- Una vez realizada la distribución definitiva de las competencias locales... ¿Se debería excluir la subvención de los servicios asumidos por las entidades locales de forma impropia sin haber sido delegados por otras administraciones?
- ¿Consideras interesantes plantear una financiación en función de módulos de coste por servicio?
- ¿Debería prohibirse a las entidades locales asumir servicios no delegados ni propios que no se autofinancien al 100% con los ingresos que generen?
- ¿Bajo qué criterios hay que establecer las tasas municipales afectas a cada uno de los servicios de rango local?
- ¿Cuáles deberían ser, en porcentaje, las expectativas de recaudación de las tasas respecto a cada uno de los servicios que se prestan?
- ¿Es necesario homologar las tasas según servicios con importes similares en todos los ayuntamientos?
- ...

En lo que se refiere a la *participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Foral de Navarra y del Estado*, el modelo actualmente en vigor en Navarra consiste en la participación en dichos tributos mediante fondos transferidos a las haciendas locales.

En este sentido caben mejoras para garantizar la seguridad de un cupo mínimo anual cómo podría ser el establecimiento de un porcentaje fijo del presupuesto de la Comunidad Foral de Navarra, que podría fijarse en el 14% del ingreso anual previsto⁴⁶ – exceptuando ingresos financieros- y estaría destinado a la financiación del gasto corriente y de capital de las entidades locales sin que el Gobierno de Navarra pudiera modificarlo de forma unilateral. Esto conllevaría, en la práctica, la eliminación de las subvenciones finalistas.

En ese sentido somos partidarios de una financiación al 100% de las competencias que hayan sido asumidas por parte de las entidades locales por delegación del Gobierno de Navarra, una vez aclaradas las que son propias de cada nivel de la Administración Pública. La pervivencia de las subvenciones finalistas solo tendría sentido para actividades nuevas cuya implementación se considere de interés⁴⁷. En todo caso, algunas preguntas como las que proponemos a continuación resultan ineludibles para la reflexión:

⁴⁶ Este porcentaje supondría, a día de hoy, una cifra en torno a los 490 millones de euros; suficiente para hacer frente a las transferencias corrientes (204 m. en el presupuesto de 2016), a las transferencias de capital necesarias (55 m./€ por año en una situación de normalidad) y a la financiación de competencias delegadas (aunque ciertamente es ésta una cifra difícil de precisar con los datos de los que hoy disponemos, a falta de finalizar el estudio analítico del gasto por servicio y los módulos de financiación que se derivarán del mismo). Todo esto deberá modificarse en función de las decisiones finales sobre la distribución de competencias y los servicios ligados a ellas.

⁴⁷ *Ibidem*, pag. 43.

- ¿Qué propuestas se pueden realizar para mejorar el actual sistema de reparto del Fondo de Haciendas Locales en Navarra? ¿Hay que continuar con la actual distinción entre fondos de “transferencias corrientes” y “transferencias de capital” o basta un fondo fijo anual repartido de forma proporcional a cada entidad local que podría ser utilizado según criterio de cada entidad?⁴⁸
- Con la distribución vigente en la actualidad... ¿resulta suficiente la cantidad que se distribuye a las entidades locales del subfondo de transferencias corrientes para hacer frente a sus gastos por la ejecución de los servicios derivados de las competencias obligatorias?
- ¿Sería procedente el cálculo de un importe estándar por servicio obligatorio (según módulo de coste) en función de la cual se fijaría la cantidad a percibir del fondo de transferencias corrientes?
- ¿Habría que establecer un porcentaje fijo por ley de los ingresos de Navarra dedicado al fondo de financiación de las entidades locales de forma estable y “blindado”, que les defienda ante la posible intervención del Gobierno cada vez que haya que hacer frente a circunstancias adversas? ¿Qué porcentaje sería el adecuado?
- ¿Optaríamos por eliminar las “subvenciones finalistas” de forma definitiva? ¿O es mejor mantenerlas pero con una propuesta de financiación adaptada a los criterios que establece la RSAL?
- Si optamos por mantener los dos subfondos (transferencias corrientes y de capital), el de transferencias de capital... ¿debería establecerse en función de los Planes Directores Generales que se encaminan a dar cobertura a los servicios obligatorios o deberían dejarse para deliberación de cada entidad “por libre determinación”?
- ¿Deberían justificarse previamente con un “informe de necesidad” y otro de “capacidad de financiación” por parte de la entidad local solicitante?
- O, por el contrario... ¿sería más adecuado distribuir una cantidad concreta por municipio y dejar la “libre disposición” de ese capital para que la entidad local realizara las obras que considere oportunas según su criterio?
- ¿Deben los concejos seguir recibiendo su parte correspondiente del Fondo de Haciendas Locales de forma directa o deberían hacerlo a través de los ayuntamientos compuestos a los que pertenecen? ...

⁴⁸ Esta era la propuesta que se reflejaba en el Proyecto de Ley que presentó el Gobierno de Navarra el 24 del 10 de 2012 y que no llegó a ser aprobado definitivamente por el Parlamento. En su Disposición Adicional Primera, párrafo 2º, afirmaba: « se creará un único Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Impuestos de Navarra como fuente de la financiación del conjunto de los servicios prestados por la Administración Local de Navarra ». Esta propuesta quedaba eliminada en la Proposición de Ley que posteriormente presentó el grupo parlamentario socialista.

Hemos hablado ya de la mala práctica de la actuación de algunas entidades locales en lo que se refiere al planeamiento de las inversiones y del urbanismo en general. Entre las instituciones más cuestionadas por los diversos informes están las sociedades municipales mixtas vinculadas al urbanismo

- ¿Consideras necesario un cambio de legislación que imposibilite la creación de sociedades mixtas de rango municipal en el sector del urbanismo y plantee la desaparición de las existentes?

En lo que se refiere a los ingresos por explotación del patrimonio municipal como los aprovechamientos de comunales, explotación de aerogeneradores, placas fotovoltaicas, centrales hidroeléctricas, etc., resulta ineludible el debate y reflexión, en primer lugar, sobre la delimitación de la entidad local competente en su ejecución y, posteriormente, la presentación de propuestas de buenas prácticas para la gestión de esos ingresos que puedan ser aplicables de forma homogénea por todas las entidades locales de Navarra. La distribución de las competencias de cobro de este tipo de ingresos entre concejos, ayuntamientos y entre supramunicipales debe establecerse con claridad.

Respecto al endeudamiento como fuente de financiación también ha de realizarse una reflexión profunda. Evidentemente la situación actual necesita corregirse aunque está por ver cuál sería la capacidad de Navarra de actuar con criterios propios diferenciados en la aplicación de la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y la normativa posteriormente desarrollada por el Gobierno del Estado en esta materia. Es evidente que los ayuntamientos navarros se encuentran en mejor situación respecto a su volumen de endeudamiento que los del Estado, sin embargo se les obliga a cumplir las mismas restricciones lo que conlleva precarización o pérdida de servicios y la práctica desaparición de las inversiones de mejora en el servicio cuando, en muchos casos, no habría razón para congelar la actividad municipal en este ámbito.

De todas formas, el recurso al endeudamiento no debería poder realizarse sin asegurar de alguna manera la viabilidad de la amortización de los créditos por parte de la entidad local en un tiempo determinado.

4.3.2. SOBRE EL GASTO

En los últimos años la legislación para el control de gasto en las entidades locales se ha agudizado de forma clara. Bajo el eufemismo de “garantizar la sostenibilidad financiera” la tutela hacia municipios y concejos resulta hoy más estrecha que nunca. Desde que se modificara el art. 135 de la Constitución⁴⁹ el propio Estado, las CCAA y las entidades locales quedaron sometidas al cumplimiento de los márgenes de déficit que establezca la Unión Europea para cada año, estas últimas, según la misma normativa, están obligadas a presentar equilibrio presupuestario anual, es decir, déficit cero por ejercicio⁵⁰. A partir de entonces las cuentas de las entidades locales se revisan de forma obligatoria al cierre de cada ejercicio y, para aquellas que no hayan cumplido el principio de estabilidad presupuestaria o hayan rebasado los márgenes de gasto al cierre de un ejercicio determinado, resulta obligado la presentación de un plan de viabilidad económica de aplicación en el siguiente ejercicio contable que permita recuperar la pérdida del año anterior y regularizar el equilibrio presupuestario perdido. Esta obligación conlleva la implantación de todo tipo de recortes en la gestión municipal: servicios, calidad de los mismos, personal, medios materiales y, sobre todo, conlleva la práctica desaparición del gasto de inversión en obra civil e infraestructuras.

Por otra parte la obligación de reducir la deuda viva ha pasado a ser una máxima para la hacienda local, de forma que cualquier superávit resultante en cada ejercicio o el remanente acumulado, si lo hubiere, debe ser utilizado en la amortización de la deuda de la entidad. La aplicación de esta máxima llega al absurdo de penalizar a quien ha realizado una labor presupuestaria ajustada en el pasado ya que una entidad local carente de deuda, aunque cumpla estrictamente las normas de estabilidad presupuestaria, tendrá difícil utilizar el remanente acumulado en ejercicios anteriores, ya que amortizar deuda es prácticamente la única salida posible permitida.

La disposición adicional novena del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales ha suavizado esta imposición y, a día de hoy, existe mayor disponibilidad de uso del remanente de tesorería como fuente de financiación, siempre que la entidad local en cuestión cumpla las reglas fiscales.

⁴⁹ Reforma realizada en 2011, siendo presidente de gobierno José Luis Rodríguez Zapatero, con los votos a favor de PSOE y PP y sin ser sometida posteriormente a refrendo popular. Para este cambio constitucional que es el de mayor calado producido hasta el momento, se presentó como justificación la necesidad de introducir la “estabilidad presupuestaria” como herramienta para el control del déficit. Quedaba así justificada y normativizada la tutela y control de la actividad económica municipal por parte del gobierno del Estado.

⁵⁰ El cambio constitucional se fue desarrollando posteriormente, sobre todo en el año 2012, con la aprobación de leyes y normativas de todo rango para llevarlo a la práctica.

A pesar de que Navarra podría utilizar su margen de autonomía para elaborar una regulación propia, la restrictiva interpretación de la normativa básica por parte del Estado y el sometimiento, hasta ahora, del Gobierno de Navarra a los criterios de interpretación más rigurosos ha impedido introducir variaciones que puedan mejorar la situación de las entidades locales. Quizá haya llegado el momento de explorar seriamente la posibilidad de plantear cambios en este sentido. La primera propuesta, por tanto, sería la de realizar un estudio serio de posibilidades de adaptar la legislación en materia de contención de gasto en las entidades locales a la capacidad de autogobierno de Navarra, explorando la posibilidad de evitar restricciones en el planteamiento de su economía a las entidades locales saneadas.

Sin embargo, esta reflexión sobre la evidente reducción de la capacidad de maniobra y autonomía en la gestión de la hacienda local no debería ser entendida como rebelión ante la obligación de evitar ejercicios contables con pérdidas, mala gestión económica o simplemente un aprovechamiento no adecuado de los recursos económicos propios. La obligación de control de gasto debe ser siempre una máxima, pero innata a la responsabilidad propia de la gestión municipal y vinculada al principio de “autonomía municipal”, no por imposición y control de administraciones externas. Por tanto el análisis del gasto y su equilibrio deben estar presentes en nuestro debate.

Se hace necesaria una reflexión profunda sobre los gastos en inversiones y servicios realizados por los ayuntamientos en los últimos tiempos. La posible exageración con intenciones populistas en el gasto en dotaciones poco justificables desde la perspectiva de cumplimiento de los servicios obligatorios o, simplemente, las malas prácticas que, sobre todo en el sector del urbanismo, se han podido detectar en algunos casos -afortunadamente aislados- en lo que respecta a Navarra ha de ser puesta sobre la mesa.

En lo que se refiere a las inversiones es importante evitar un uso inadecuado de la financiación que se disponga. Por tanto cabe un primer trabajo de control en cuanto a la necesidad de justificar toda inversión con informes de necesidad de cada una, sin permitir la financiación pública de obras no justificadas suficientemente por el uso previsto, ni la de aquellas cuya financiación por parte de la entidad local no esté asegurada en el plazo que se estipule, para lo cual debería ser exigible la presentación previa de un plan de financiación.

También habrá que debatir sobre la implantación de criterios comunes de gasto a un nivel básico y sobre su estudio particular en los distintos sectores y servicios que presta la Administración Local a la ciudadanía⁵¹.

⁵¹ El ya citado « Documento de trabajo sobre el diagnóstico de la financiación de las entidades locales de Navarra » presenta un interesante estudio de costes de servicios obligatorios, pags. 9-11.

En este sentido la ya citada implantación de financiación por módulos de coste debe conllevar un ajuste del gasto de cada entidad a lo estipulado por su módulo de referencia, algo que la implantación de la contabilidad analítica de costes por servicio, ya iniciada en los ayuntamientos de mayor población, permitirá precisar de forma clara en el futuro si se opta por esa vía.

En lo que se refiere a la evaluación económica de los servicios, es evidente que la mayoría de los de rango obligatorio resultan deficitarios; es el caso del alumbrado público, policía local, mantenimiento urbano, etc. Para sufragar ese déficit están los ingresos municipales que tratamos de garantizar con esta propuesta. No obstante, no estaría de más establecer unos márgenes que delimiten un máximo de déficit para los mismos.

Existen, por el contrario, otros servicios que algunos denominan de carácter voluntario y que están, por lo general, vinculados a competencias delegadas o incluso impropias. Como ya hemos visto, la mayoría de ellos están sujetos a subvenciones finalistas del Gobierno de Navarra que no aseguran ninguna estabilidad con el paso del tiempo.

Las cuestiones sobre el gasto en lo que se refiere a los servicios que realizan las entidades locales podrían ser las siguientes:

- ¿Debería permitirse a las entidades locales que gocen de una situación económica saneada una mayor disposición del remanente afecto y de gastos generales?, ¿Qué requisitos debería cumplir una entidad local para poder usar ese remanente?
- ¿Deberían las entidades locales someterse al criterio de una entidad superior que autorizara el gasto en obras de inversión según informes preceptivos que justifiquen tanto la necesidad de la infraestructura como la capacidad económica de la entidad local para hacerla viable?

- Respecto al gasto para financiar los servicios obligatorios de las entidades locales, ¿Se estima oportuno implantar un sistema de límite de gasto en función de los módulos que se propongan para cada servicio según la tipología de la entidad local? ¿Deberían esos módulos proponer la cuantía de la financiación de las competencias delegadas? ¿El incumplimiento de los parámetros debería conllevar sanciones de financiación?
- Respecto al gasto en el ejercicio de posibles competencias delegadas por la Administración Foral, ¿Junto a la delegación de la competencia se debe estipular la cantidad de financiación estimada y la obligatoriedad de la entidad receptora de ajustarse a la cantidad establecida?
- ¿Qué plazos hay que establecer para la implantación de la contabilidad analítica de forma progresiva en las entidades locales de Navarra?

- ¿Pueden las entidades locales asumir servicios voluntarios cuya financiación no esté asegurada al cien por cien? ¿Cuáles?
- Se debería establecer un sistema de tasas por servicio capaz de garantizar la financiación de su coste en un porcentaje lo más alto posible? ¿Cuáles deben ser los servicios exentos de tasas?

4.3.3. SOBRE LA GARANTÍA DE EQUIDAD

Finalmente habrá que pensar también sobre cómo establecer el equilibrio y la ecuanimidad entre las diversas entidades locales de Navarra en cuanto a dotar a todas de una capacidad económica similar que equipare a la población allá donde resida. Se hace necesario plantear sistemas de compensación que eviten la división de hecho entre ayuntamientos "ricos" y "pobres" en función de circunstancias de carácter aleatorio externas al funcionamiento de las entidades locales. La gran diferencia existente hoy entre los ayuntamientos de Navarra por circunstancias ajenas a la propia gestión como puedan ser su localización geográfica, su realidad rural o urbana, su extensión territorial, cantidad de población, implantación de empresas que generen actividad económica, etc. no debería suponer una situación de ventaja para unos ayuntamientos y de dificultad para otros, debido a su capacidad de generar recursos de financiación. Diversidad no debe ser en ningún caso sinónimo de desigualdad dado que la diferencia de recursos económicos de las distintas entidades locales se traduce inmediatamente en la desigualdad de trato a la ciudadanía por razón de su lugar de residencia lo que podría dar lugar a la formación de municipios "de élites" frente a otros suburbanos. Cuando hablamos de "equilibrio territorial" estamos hablando, entre otras cosas, de esta realidad y de la necesidad de implementar medidas para evitar este problema.

Evidentemente no es una cuestión sencilla y pone a prueba nuestra capacidad de ser realmente solidarios.

- En orden al mantenimiento del equilibrio territorial... ¿Los fondos de haciendas locales deberían incluir criterios favorables a la financiación de las entidades locales situadas en las comarcas menos desarrolladas de Navarra? ¿A las zonas rurales respecto a las más urbanas?
- Desde esta perspectiva, ¿Cuáles serían los criterios de reparto del fondo de transferencias corrientes entre las entidades locales? Parece claro que algunos de ellos podrían ser la financiación completa de los servicios vinculados a competencias obligatorias pero, a partir de ahí, habría que establecer unos parámetros que garanticen la equidad respecto a otros factores accidentales y que compensen con más financiación a quienes menos medios de ingresos propios tienen, ¿Estaríamos de acuerdo con este planteamiento en líneas generales?

- ¿Sería procedente la atribución de la gestión de la explotación de los recursos patrimoniales a las Comarcas? ¿Todos o algunos de ellos?

- ¿Sería procedente la atribución de la gestión del cobro del IAE y el ICIO a la Comarca, para su uso según parámetros de equidad que se establezcan entre las entidades locales miembros?

- ¿Se debería establecer un fondo de compensación destinado a reforzar la financiación de aquellos ayuntamientos que por circunstancias “especiales” se ven en inferioridad a la hora de conseguir un nivel de ingresos suficiente?, ¿Cómo se dotaría ese fondo?
- ¿Habría que replantear la fórmula de reparto del subfondo de transferencias corrientes mejorando la valoración de las entidades que hayan obtenido menor cantidad de ingresos por tributos propios en los últimos ejercicios y equilibrar así las economías locales?
- ¿Se debe compensar específicamente a los ayuntamientos que asuman en su término servicios destinados a toda Navarra o a una parte de ella superior al territorio de la propia entidad? ¿Qué servicios y con qué criterio?
- Cuando haya entidades locales con serios problemas de índole financiero, bien por mala gestión de corporaciones anteriores, bien por circunstancias externas de otra índole, ¿Se deben tomar medidas punitivas o restrictivas hacia ellas? ¿Se ha de plantear algún tipo de ayuda económica extra para la financiación de entidades locales en situación difícil? ¿Se han de tutelar directamente por la DGAL?
- ...

4.4. METODOLOGÍA DE TRABAJO

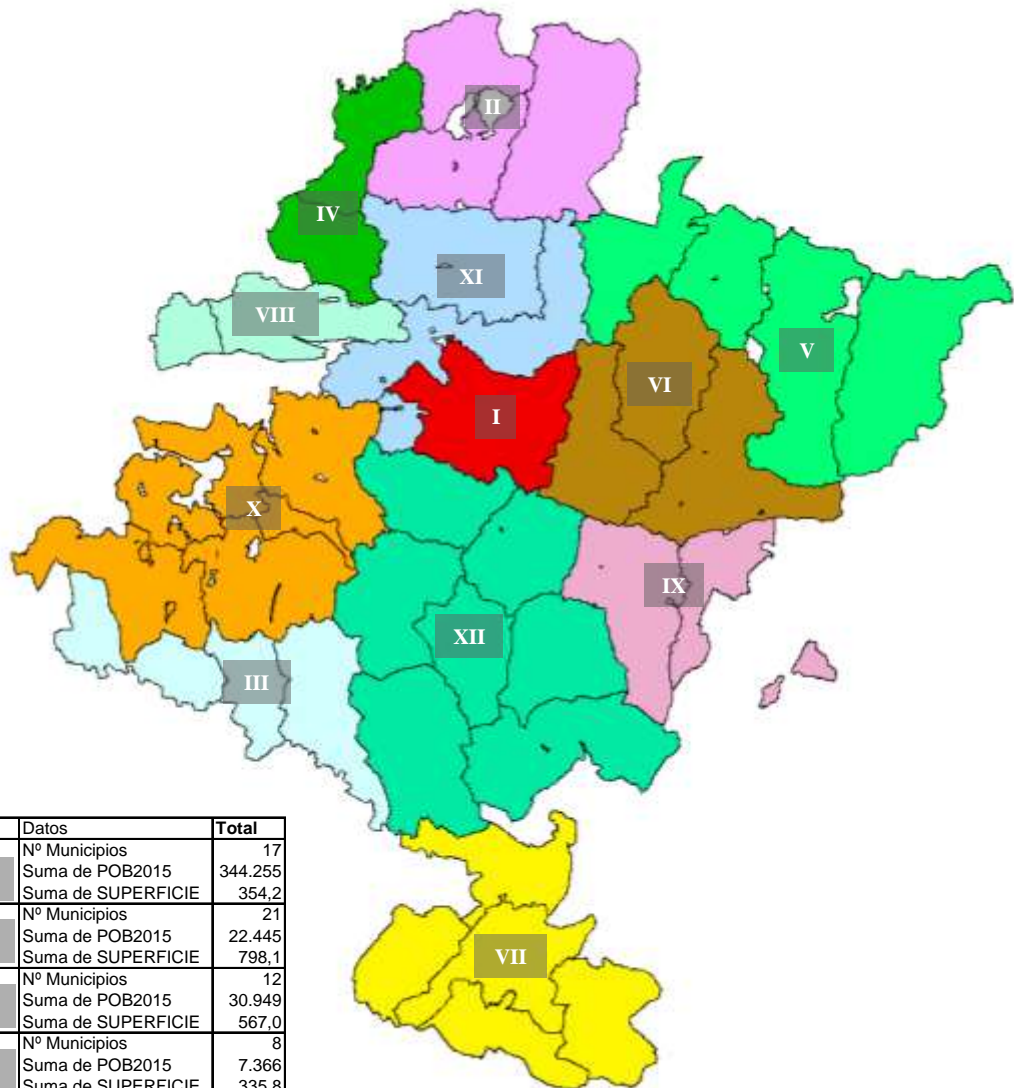
Para conseguir llegar a una buena propuesta final en materia de financiación de entidades locales se hace necesario un trabajo en distintos planos. Se propone establecer los siguientes grupos de trabajo:

- Grupo de expertos en materia económica local. Participarán en él representantes de la DGAL, de la FNMC, de la UPNA y otros de otras instituciones (Banca Ética p. ej.) cuya presencia se estime interesante y oportuna. Su labor será la de realizar un análisis de las posibilidades de actuación y hacer propuestas que respondan a las cuestiones planteadas en el Documento Base, así como a otras que puedan surgir o les sean planteadas desde los otros grupos de trabajo. Deberá pronunciarse sobre las reformas legales pertinentes y las virtudes e inconvenientes de cada propuesta. El carácter de este grupo será propositivo y consultivo.
- Grupo de funcionarios expertos de la Administración Local. Participarán en él secretarios de ayuntamientos o mancomunidades, interventores u otros cargos funcionarios locales cuya participación se considere de interés por su conocimiento de temas económicos, técnicos o contractuales. Analizará desde su propia óptica las propuestas presentadas por otros grupos y podrá presentar sus propias respuestas a las cuestiones planteadas en el Documento Base, así como a otras que puedan surgir. El carácter de este grupo será propositivo y consultivo.
- Grupo de trabajo constituido por los representantes de las entidades locales de Navarra. Será la FNMC quien determine las personas que participarán en este grupo en virtud de la representatividad que se les otorgue, pero para participar –salvo caso de moderadores o dinamizadores- será indispensable ostentar un cargo electo en alguna administración local de Navarra. Su labor será la de pronunciarse entre las distintas propuestas que se les planteen desde los grupos de expertos o hacer las suyas propias respecto a las cuestiones planteadas en el Documento Base. Este grupo tendrá carácter deliberativo y deberá tomar decisiones sobre las propuestas planteadas.

ANEXO 1

COMARCAS – ESKUALDEAK

Mapa y Listado



Comarca	Datos	Total
AM Pamplona	Nº Municipios	17
I	Suma de POB2015	344.255
	Suma de SUPERFICIE	354,2
Bidasoa	Nº Municipios	21
II	Suma de POB2015	22.445
	Suma de SUPERFICIE	798,1
Ebro	Nº Municipios	12
III	Suma de POB2015	30.949
	Suma de SUPERFICIE	567,0
Noroeste	Nº Municipios	8
IV	Suma de POB2015	7.366
	Suma de SUPERFICIE	335,8
Pirineo	Nº Municipios	30
V	Suma de POB2015	5.519
	Suma de SUPERFICIE	1.244,9
Prepirineo	Nº Municipios	15
VI	Suma de POB2015	7.206
	Suma de SUPERFICIE	900,1
Ribera	Nº Municipios	21
VII	Suma de POB2015	92.666
	Suma de SUPERFICIE	966,5
Sakana	Nº Municipios	15
VIII	Suma de POB2015	20.504
	Suma de SUPERFICIE	305,5
Sangüesa	Nº Municipios	13
IX	Suma de POB2015	8.194
	Suma de SUPERFICIE	488,4
Tierra Estella	Nº Municipios	57
X	Suma de POB2015	32.979
	Suma de SUPERFICIE	1.151,8
Valles centrales	Nº Municipios	20
XI	Suma de POB2015	12.427
	Suma de SUPERFICIE	751,0
Zona Media	Nº Municipios	43
XII	Suma de POB2015	56.280
	Suma de SUPERFICIE	1.740,2
Total Nº Municipios		272
Total Suma de POB2015		640.790
Total Suma de SUPERFICIE		9.603,5

PROCESO PARA REORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN NAVARRA

MUNICIPIO	Población 2015	Superficie Km2
ANSOÁIN <> ANTZOAIN	10.861	1,9
ARANGUREN	8.982	40,5
BURLADA <> BURLATA	18.237	2,2
CIZUR	3.796	46,5
VALLE DE EGÜÉS	19.014	53,5
NOÁIN (VALLE DE ELORZ) <> NOAIN (ELORTZIBAR)	7.837	48,2
GALAR	2.007	44,9
HUARTE <> UHARTE	6.941	3,8
CENDEA DE OLZA <> OLTZA ZENDEA	1.806	40,7
PAMPLONA <> IRUÑA	196.166	25,1
VILLAVA <> ATARRABIA	10.211	1,1
BARAÑÁIN	20.458	1,4
BERRIOPLANO <> BERRIOBEITI	6.444	25,7
BERRIOZAR	9.625	2,7
BERIÁIN	3.874	5,3
ORKOIEN	3.743	5,6
ZIZUR MAYOR <> ZIZUR NAGUSIA	14.253	5,1
AM Pamplona	344.255	354,2
ARANTZA	629	30,2
BAZTAN	7.848	376,8
BERTIZARANA	602	38,8
DONAMARIA	456	23,8
ETXALAR	819	47,0
ELGORRIAGA	226	3,9
ERATSUN	160	26,1
EZKURRA	152	23,8
ITUREN	525	15,0
BEINTZA-LABAIEN	234	28,0
LESAKA	2.742	55,2
OIZ	140	8,0
SALDIAS	118	9,0
DONEZTEBE/SANTESTEBAN	1.644	8,6
SUNBILLA	650	10,3
URDAZUBI/URDAX	392	7,5
URROZ	179	10,5
BERA	3.760	35,4
IGANTZI	625	16,6
ZUBIETA	319	18,0
ZUGARRAMURDI	225	5,6

PROCESO PARA REORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN NAVARRA

<i>Bidasoa</i>	22.445	798,1
-----------------------	---------------	--------------

MUNICIPIO	Población 2015	Superficie Km2
ANDOSILLA	2.779	51,6
ARAS	184	18,0
AZAGRA	3.801	33,2
CÁRCAR	1.081	40,2
LAZAGURRÍA	204	16,6
LERÍN	1.706	98,0
LODOSA	4.760	45,8
MENDAVIA	3.616	78,0
SAN ADRIÁN	6.216	21,0
SARTAGUDA	1.317	14,9
SESMA	1.201	71,1
VIANA	4.084	78,6
Ebro	30.949	567,0
ARAITZ	533	39,3
ARANO	111	13,3
ARESO	266	12,0
BETELU	332	6,9
GOIZUETA	747	91,4
LARRAUN	1.002	108,0
LEITZA	2.906	58,3
LEKUNBERRI	1.469	6,6
Noroeste	7.366	335,8

MUNICIPIO	Población 2015	Superficie Km2
ABAURREGAINA/ABAURREA ALTA	132	20,9
ABAURREPEA/ABAURREA BAJA	38	11,1
ARIA	55	8,2
ARIBE	44	4,3
AURITZ/BURGUETE	260	19,2
BURGUI <> BURGI	229	64,6
ERRO	809	144,3
EZCÁROZ <> EZKAROZE	329	29,3
ESPARZA DE SALAZAR <> ESPARTZA ZARAITZU	82	26,9
GALLUÉS <> GALOZE	97	43,4
GARAIOA	95	21,2
GARDE	161	43,4

PROCESO PARA REORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN NAVARRA

GARRALDA	186	21,2
GÜESA <> GORZA	45	26,8
ISABA <> IZABA	474	147,4
IZALZU <> ITZALTZU	50	7,3
JAUURIETA	208	30,9
NAVASCUÉS <> NABASKOZE	158	96,0
OCHAGAVÍA <> OTSAGABIA	584	115,0
ORBAIZETA	208	82,3
ORBARA	41	9,1
ORONZ <> ORONTZE	46	11,1
RONCAL <> ERRONKARI	246	38,8
ORREAGA/RONCESVALLES	33	15,1
SARRIÉS <> SARTZE	62	23,1
URZAINQUI <> URZAINKI	100	20,6
UZTÁRROZ <> UZTARROZE	158	58,2
LUZAIDE/VALCARLOS	380	44,7
VIDÁNGOZ <> BIDANKOZE	96	39,2
HIRIBERRI/VILLANUEVA DE AEZKOA	113	21,3
<i>Pirineo</i>	5.519	1.244,9
AOIZ <> AGOITZ	2.629	13,2
ARCE <> ARTZI	282	146,3
CASTILLONUEVO	18	26,7
IBARGOITI	248	54,1
IZAGAONDOA	180	59,6
LIZOAIN-ARRIASGOITI	317	65,2
LÓNGUIDA <> LONGIDA	318	90,7
LUMBIER	1.346	56,9
MONREAL <> ELO	478	22,5
OROZ-BETELU <> OROTZ BETELU	156	23,5
ROMANZADO	166	91,7
UNCITI	229	37,3
URRAÚL ALTO	151	141,6
URRAÚL BAJO	290	59,4
URROZ-VILLA	398	11,4
<i>Prepirineo</i>	7.206	900,1

MUNICIPIO	Población 2015	Superficie Km2
ABLITAS	2.549	77,4
ARGUEDAS	2.313	66,4
BARILLAS	201	3,0

PROCESO PARA REORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN NAVARRA

BUÑUEL	2.279	36,1
CABANILLAS	1.429	35,7
CADREITA	2.046	27,3
CASCANTE	3.888	63,1
CASTEJÓN	4.120	18,4
CINTRUÉNIGO	7.768	37,3
CORELLA	7.753	81,1
CORTES	3.199	36,7
FITERO	2.062	43,2
FONTELLAS	958	22,0
FUSTIÑANA	2.528	67,1
MILAGRO	3.366	28,5
MONTEAGUDO	1.105	10,9
MURCHANTE	3.761	13,4
RIBAFORADA	3.687	29,5
TUDELA	35.062	215,7
TULEBRAS	125	3,8
VALTIERRA	2.467	49,9
Ribera	92.666	966,5
ALTSASU/ALSASUA	7.612	26,8
ARAKIL	941	52,4
ARBIZU	1.117	14,3
ARRUAZU	111	5,7
BAKAIKU	336	11,7
ZIORDIA	380	14,4
ETXARRI ARANATZ	2.491	33,0
ERGOIENA	400	41,8
UHARTE ARAKIL	839	37,9
IRAÑETA	171	8,4
ITURMENDI	392	9,9
LAKUNTZA	1.262	11,0
OLAZTI/OLAZAGUTÍA	1.552	19,6
URDIAIN	677	15,1
IRURTZUN	2.223	3,5
Sakana	20.504	305,5

MUNICIPIO	Población 2015	Superficie Km2
AIBAR <> OIBAR	836	48,0
CÁSEDA	1.014	85,3

PROCESO PARA REORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN NAVARRA

ESLAVA	127	19,3
EZPROGUI	46	46,6
GALLIPIENZO <> GALIPENTZU	115	56,3
JAVIER	116	46,5
LEACHE <> LEATXE	49	14,8
LERGA	65	21,3
LIÉDENA	318	19,0
PETILLA DE ARAGÓN	35	28,0
SADA	172	12,7
SANGÜESA <> ZANGOZA	5.078	68,4
YESA	223	22,2
Sangüesa	8.194	488,4
ABÁIGAR	98	4,9
ABÁRZUZA <> ABARTZUZA	556	14,7
ABERIN	382	21,1
AGUILAR DE CODÉS	94	18,6
ALLÍN <> ALLIN	840	43,0
ALLO	1.019	36,3
AMÉSCOA BAJA	764	46,8
ANCÍN <> ANTZIN	385	8,8
ARANARACHE <> ARANARATXE	77	5,1
LOS ARCOS	1.167	57,2
ARELLANO	184	16,8
ARMAÑANZAS	61	12,3
ARRÓNIZ	1.078	55,2
AYEGUI <> AIEGI	2.191	9,6
AZUELO	37	11,1
BARBARIN	63	8,4
BARGOTA	295	25,4
EL BUSTO	70	7,4
CABREDO	102	12,0
CIRAUQUI <> ZIRAUKI	491	41,4
DESOJO	83	14,1
DICASTILLO	639	33,3
ESPRONCEDA	119	8,8
ESTELLA-LIZARRA	13.695	15,4
ETAYO	79	13,2
EULATE	315	10,4
GENEVILLA	73	8,7
GUESÁLAZ <> GESALATZ	456	76,8
IGÚZQUIZA	333	18,0
LANA	182	50,3
LAPOBLACIÓN	141	18,0

PROCESO PARA REORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN NAVARRA

LARRAONA	116	10,4
LEGARIA	106	5,0
LEZÁUN	263	19,3
LUQUIN	138	8,8
MAÑERU	436	12,9
MARAÑÓN	51	6,9
MENDAZA	318	32,8
METAUTEN	289	22,2
MIRAFUENTES	54	2,8
MORENTIN	135	8,9
MUÉS	81	14,4
MURIETA	346	4,4
NAZAR	45	6,4
OCO	66	3,4
OLEJUA	52	4,4
OTEIZA	944	48,0
PIEDRAMILLERA	43	11,2
SALINAS DE ORO <> JAITZ	118	14,3
SANSOL	104	13,3
SORLADA	71	6,4
TORRALBA DEL RÍO	120	17,7
TORRES DEL RÍO	135	12,8
VILLAMAYOR DE MONJARDÍN	130	13,1
VILLATUERTA	1.128	23,6
VALLE DE YERRI <> DEIERRI	1.517	93,4
ZÚÑIGA	104	11,9
Tierra Estella	32.979	1.151,8
ANUE	462	61,4
ATEZ <> ATETZ	218	27,1
BASABURUA	871	82,3
BELASCOÁIN	124	6,1
CIRIZA <> ZIRITZA	123	3,7
ECHARRI	78	2,2
ETXAURI	586	13,6
ESTERIBAR	2.509	143,3
EZCABARTE	1.816	34,0
GOÑI	170	42,2
IMOTZ	434	41,9
IZA <> ITZA	1.156	52,1
JUSLAPEÑA	548	31,6
LANTZ	149	17,0
ODIETA	364	24,0
OLÁIBAR	289	15,7

PROCESO PARA REORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN NAVARRA

VALLE DE OLLO <> OLLARAN	407	37,0
ULTZAMA	1.668	96,6
BIDAURRETA	160	5,1
ZABALZA <> ZABALTZA	295	14,1
Valles Centrales	12.427	751,0

MUNICIPIO	Población 2015	Superficie Km2
ADIÓS	170	8,3
AÑORBE	557	24,1
ARTAJONA	1.697	66,9
ARTAZU	118	6,0
BARÁSOAIN	676	14,0
BEIRE	303	22,4
BERBINZANA	673	13,1
BIURRUN-OLCOZ	223	16,6
CAPARROSO	2.794	80,7
CARCASTILLO	2.504	97,3
ENÉRIZ <> ENERITZ	334	9,4
FALCES	2.443	115,0
FUNES	2.488	52,8
GARÍNOAIN	495	10,3
GUIRGUILLANO	86	24,6
LARRAGA	2.093	77,2
LEGARDA	114	8,4
LEOZ <> LEOTZ	253	96,2
MARCILLA	2.823	21,7
MÉLIDA	742	26,1
MENDIGORRÍA	1.078	39,3
MIRANDA DE ARGA	878	60,1
MURILLO EL CUENDE	653	59,4
MURILLO EL FRUTO	640	33,4
MURUZÁBAL	271	6,3
OBANOS	919	19,7
OLITE <> ERRIBERRI	3.886	84,0
OLÓRIZ <> OLORITZ	191	40,0
ORÍSOAIN	94	7,1
PERALTA <> AZKOIEN	5.889	88,4
PITILLAS	523	42,3
PUENTE LA REINA <> GARES	2.812	39,7
PUEYO	347	21,2

PROCESO PARA REORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN NAVARRA

SAN MARTÍN DE UNX	414	50,1
SANTACARA	895	34,3
TAFALLA	10.966	98,3
TIEBAS-MURUARTE DE RETA	633	21,7
TIRAPU	57	5,6
ÚCAR	191	11,9
UJUÉ	198	111,9
UNZUÉ <> UNTZUE	127	18,5
UTERGA	172	9,2
VILLAFRANCA	2.860	46,7
Tafalla	56.280	1.740,2

Navarra **640.790** **9.603,5**