

NAFARROAKO TOKI ADMINISTRAZIOAREN ERREFORMA

LERRO NAGUSIAK

0 BERTSIOA | ABENDUAK 2016

REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE NAVARRA

LÍNEAS MAESTRAS

VERSIÓN 0 | DICIEMBRE 2016

INDICE

1. PRESENTACIÓN DE LA PROPUESTA

- 1.1. PRINCIPIOS DE LA REFORMA LOCAL
- 1.2. COMPONENTES DE LA REFORMA LOCAL

2. REFORMA COMPETENCIAL

- 2.1. COMPETENCIAS ADECUADAS A LA ESCALA MUNICIPAL Y CONCEJIL
 - 2.1.1. COMPETENCIAS Y SERVICIOS ASIGNADOS A LOS CONCEJOS
 - 2.1.2. COMPETENCIAS Y SERVICIOS ASIGNADOS A LOS AYUNTAMIENTOS
- 2.2. COMPETENCIAS ADECUADAS A LA ESCALA SUPRAMUNICIPAL
 - 2.2.1. COMPETENCIAS QUE SE ATRIBUIRÁN A LAS ENTIDADES SUPRAMUNICIPALES POR LEY FORAL
 - 2.2.2. COMPETENCIAS ATRIBUIBLES POR DELEGACIÓN MUNICIPAL O DEL GOBIERNO DE NAVARRA
- 2.3. COMPETENCIAS QUE QUEDARÍAN EN MANOS DEL GOBIERNO DE NAVARRA

3. REFORMA DE LA PLANTA LOCAL

- 3.1. OPCIONES BARAJADAS
- 3.2. UN NUEVO MODELO DE COOPERACIÓN SUPRAMUNICIPAL: LA COMARCA
 - 3.2.1. CONSECUENCIAS DE LA IMPLANTACIÓN DEL MODELO DE COOPERACIÓN
 - 3.2.2. MAPA DE LA DISTRIBUCIÓN DE LAS COMARCAS EN NAVARRA
 - 3.2.3. CONSTITUCIÓN DE LAS COMARCAS

4. REFORMA DE LA FINANCIACIÓN LOCAL

- 4.1. REFORMA FISCAL EN EL ÁMBITO LOCAL
 - 4.1.1. IMPUESTOS A REFORMAR
 - 4.1.2. TASAS
- 4.2. REFORMA DEL FONDO DE HACIENDAS LOCALES
 - 4.2.1. PARÁMETROS PARA ESTABLECER LA CUANTÍA DEL FONDO DE HACIENDAS LOCALES A PARTIR DE AHORA

1. PRESENTACIÓN DE LA PROPUESTA

Hace casi un año el Gobierno de Navarra presentó su planteamiento para realizar un proceso de participación que condujera a la elaboración de una propuesta de reforma de la Administración Local de Navarra. Se planteó así un proceso participativo ambicioso, dividido en distintas etapas, en el que Gobierno de Navarra y las entidades locales mostraban su disposición a caminar de la mano para definir conjuntamente una nueva estructura de Administración Local para Navarra, así como unos nuevos cauces y parámetros de colaboración entre ambos niveles de la Administración Pública.

Transcurrido casi un año, la primera fase del proceso ha concluido. Tal como estaba previsto, grupos de entidades locales coordinados por la Federación Navarra de Municipios y Concejos (FNMC) han trabajado su propia propuesta y la han aportado; lo mismo ha hecho la Dirección General de Administración Local (DGAL) con un grupo de personas expertas (más de cuarenta) vinculadas al sector local por su experiencia y conocimientos; finalmente, también se ha trabajado con los distintos Departamentos del Gobierno de Navarra, con cuyos responsables se han mantenido las reuniones necesarias para conocer su punto de vista y recoger sus pareceres.

Con todo el material recabado se ha elaborado una síntesis precisa, que presentamos a continuación. Evidentemente, el proceso no ha concluido, ni está ya cerrado. Ahora procede iniciar una segunda fase en la cual el protagonismo nuevamente recae en las entidades locales, que deberán ser las que analicen y trabajen el material recabado hasta llegar a la que puede ser la propuesta definitiva.

1.1. PRINCIPIOS DE LA REFORMA LOCAL

Al iniciar esta segunda fase, conviene recordar los principios que nos han guiado a la hora de realizar un nuevo planteamiento de estructura local para Navarra y que se reflejan en la concreción de las propuestas que se exponen a continuación. Dichos principios se resumen en:

- **Cohesión** territorial y social. Reducción de desequilibrios en la recepción de servicios y en la capacidad de participación de los ciudadanos. Se ha de ir reduciendo progresivamente el desequilibrio entre las distintas zonas de Navarra a nivel municipal.

- **Autonomía** y reforzamiento del poder local unida a **Suficiencia Financiera**, Dotar al gobierno local de los recursos organizativos y económicos suficientes para llevar a pleno cumplimiento su papel como administración.
- **Eficiencia** en la prestación de servicios a la ciudadanía. Aumentar la cobertura y calidad de los servicios locales de manera racional y sostenible.
- **Subsidiariedad**, que cada servicio sea prestado por la institución más cercana posible a la ciudadanía, siempre que se garantice su adecuada prestación.

Estos grandes principios albergan de modo general todos los objetivos parciales de la reforma. Por tanto, han de contemplarse de una manera integrada: cada propuesta o cada opción debe pasar el filtro conjunto de estos principios, respondiendo si contribuye a la Cohesión, a la Autonomía, a la Suficiencia Financiera y a la Subsidiariedad.

1.2. COMPONENTES DE LA REFORMA LOCAL

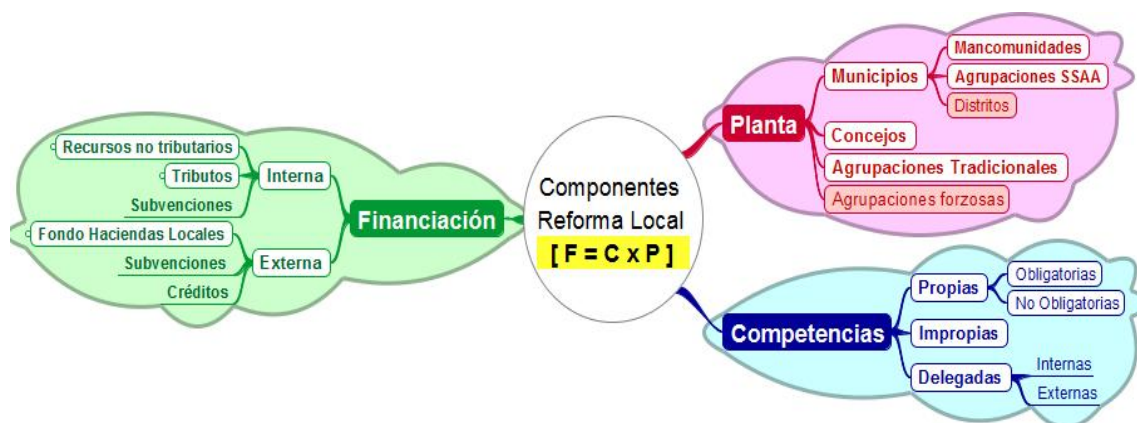
La reforma local tiene tres componentes que interactúan como un sistema. Esos tres componentes son Competencias, Mapa y Financiación. De una manera muy simple podríamos visualizar esta función:

$$F = C \times P$$

[Necesidades de Financiación] = [Competencias ejercidas] x [Planta (nº de entidades)]

Cada uno de estos modelos puede ser una puerta de entrada para el abordaje de la reforma.

A su vez, cada uno de estos componentes puede constituirse en el pilar de cada modelo de reforma: es decir, un modelo puede basarse en el refuerzo de la financiación (aumento y mejora de la distribución del Fondo de Haciendas Locales, FHL), otro en la modificación de la planta básica (fusión de municipios), y otro en la atribución racional y efectiva de competencias en diferentes escalas.



El modelo que presentamos para el debate es el que aborda la reforma por la vía competencial, proponiendo como consecuencias derivadas una nueva planta local y un nuevo sistema de financiación local.

Tenemos claro que la razón de ser de las entidades locales se basa en la representatividad y el servicio a la comunidad humana que constituye cada una de ellas. Para poder servir y representar a estas personas, la entidad local debe ejercer sus competencias de la mejor manera posible, con una buena distribución y organización de su trabajo y con medios suficientes. La organización estructural de la planta y la financiación adecuada responden a ese fin primero. Planta y financiación responden, por tanto, a la necesidad de organizar un buen servicio y una buena representación de la comunidad humana intrínseca a toda entidad local.

2. REFORMA COMPETENCIAL

La cuestión competencial constituye el primer eje de trabajo planteado para la reforma local. En sí mismo el sistema competencial es un modelo complejo, que combina tres dimensiones: la escala territorial, el alcance de la competencia y las posibilidades de delegación.

La delegación de cada función o competencia que contemple la reforma local debe efectuar el correspondiente encuadramiento en esas tres dimensiones. El ejemplo de abajo expresa que una determinada función C_x debe diseñarse desde la escala foral (competencia del GN), ejecutarse en la escala municipal, contando en ocasiones con apoyo técnico supramunicipal; sabiendo además que el diseño y la ejecución de la competencia podrían delegarse en la escala supramunicipal.

		ALCANCE DE LA COMPETENCIA		
		DISEÑO	EJECUCIÓN	COOPERACIÓN
ESCALA DE LA COMPETENCIA	FORAL	C _x		
	SUPRAMUNICIPAL		●	C _x
	MUNICIPAL		C _x	

Se presenta a continuación un modelo de distribución de competencias. El más acorde, a nuestro juicio, con el modelo de estructura local que se deriva del trabajo de los grupos realizado en la primera fase del proceso participativo.

Antes de enunciarlos recordemos que esta distribución pretende:

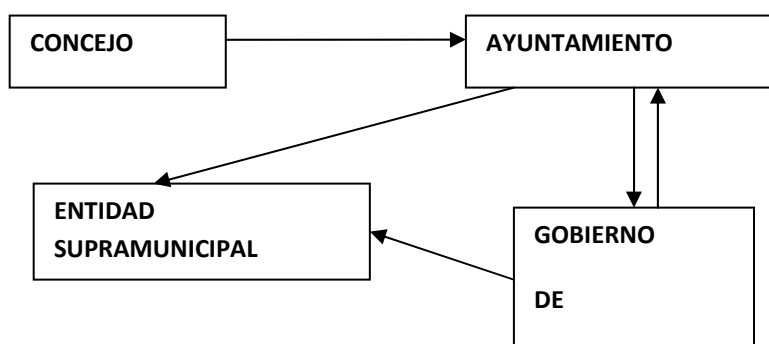
- mantener el ayuntamiento o municipio como figura central de la administración local de Navarra, otorgándole el mayor número de competencias y las más importantes, así como la capacidad decisoria de delegación en entidades supramunicipales de aquéllas que, siendo suyas, no sea capaz de llevar a cabo en buenas condiciones, por las razones que fuere,
- consolidar y viabilizar la figura del concejo como entidad local siempre que haya capacidad y voluntad por parte del vecindario afectado para hacerlo,

- poner en manos de las entidades supramunicipales las competencias que, por razones geográficas u organizativas, precisan de una visión comarcal, así como todas aquéllas que los ayuntamientos de cada zona, de forma voluntaria, decidan delegarles.

2.1. COMPETENCIAS ADECUADAS A LA ESCALA MUNICIPAL Y CONCEJIL

El “Documento de propuestas sobre la reordenación de la Administración Local de Navarra” que recoge las conclusiones de los grupos de trabajo coordinados por la FNMC en la primera fase del proceso, afirma que “la distribución de las competencias en los distintos niveles de la Administración Local y con la Administración Foral debe ser claro y preciso y basarse en el principio de subsidiariedad, según el cual, cada servicio debe prestarse en el nivel más cercano posible al ciudadano, siempre que se haga con eficacia y eficiencia”.¹

Por ello planteamos esta distribución competencial de abajo arriba, comenzando por el concejo, atribuyéndole las competencias que entendemos mejor puede desarrollar según la perspectiva histórica y el marco legal vigente. Continuaremos después, de forma similar, con el resto de entidades, hasta llegar al Gobierno de Navarra. La redistribución supone una reordenación de competencias entre unas y otras entidades para llegar a un reparto más funcional y adaptado a la realidad de hoy día.



¹ Documento propuestas FNMC, pag. 5.

2.1.1. Competencias y servicios asignados a los concejos

- Administración de su patrimonio y de los bienes de uso público de su interés: caminos, cementerios, etc.
- Otorgamiento de licencias urbanísticas previo informe preceptivo y vinculante del ayuntamiento.
- Limpieza viaria y alumbrado público.
- Gestión del archivo concejil.
- Fiestas locales.
- Organización y celebración periódica de los batzarres o asambleas vecinales con carácter informativo y decisorio.
- Organización y celebración periódica de auzolanos o trabajos en beneficio de la comunidad concejil.

Además, conviene recordar que:

- Los concejos podrán firmar convenios de delegación de competencias con su ayuntamiento en los términos que consideren oportunos.
- Si así se autoriza mediante Ley Foral, se podrá incluir en los convenios suscritos entre los concejos y sus ayuntamientos respectivos la encomienda a estos últimos de la ejecución de las decisiones concejiles en sus vertientes presupuestaria-contable y de tramitación administrativa, en la línea de la propuesta legislativa planteada recientemente por el Departamento.
- Sobre la posibilidad de extinción de concejos, nuestra propuesta es que ésta tenga lugar en los siguientes casos:
 - o Cuando la junta concejil o, en su caso, el concejo abierto, por mayoría, así lo decida. Se podría requerir, asimismo, el refrendo mayoritario de la población.
 - o Cuando se produzca un incumplimiento reiterado de cualquiera de sus competencias o de los requisitos legales para su funcionamiento.
 - o La no presentación de candidaturas en las citas electorales a las que se les convoque, el número de veces que se estime conveniente.

La polémica cuestión de un número mínimo de habitantes como requisito para la existencia de cada concejo no se contempla, pues se entiende que, si hay capacidad para cumplir las condiciones expuestas, se garantiza la dinámica de la vida concejil con viabilidad suficiente.

- A día de hoy existen algunos concejos o lugares con una problemática especial que deberán tomar decisiones de futuro en connivencia con sus ayuntamientos; nos referimos concretamente a Arre (Ezkabarte), Artica (Berrioplano), Olloki (Esteribar) y Aizarotz (Basaburua), así como otras que puedan encontrarse en situación de plantearse algún posible cambio. Si las entidades locales lo estiman oportuno, éste podría ser el momento adecuado para definir su futuro estatuto.

El planteamiento expuesto consolida el concejo como entidad local, le obliga al cumplimiento de su razón de ser histórica y, para aquéllos que atraviesan circunstancias difíciles en cuanto al cumplimiento de la legalidad obligatoria o puedan verse cuestionados en el futuro ante las nuevas y exigentes leyes en diversas materias que afectan a la administración local como el procedimiento administrativo y la normativa presupuestaria y contable, les otorgaría la posibilidad de acordar con su ayuntamiento una solución viable de mutuo acuerdo que garantice su permanencia y viabilidad.

2.1.2. Competencias y servicios asignados a los ayuntamientos

- Las vinculadas al urbanismo local: Plan General de Urbanismo, gestión del mismo, concesión de licencias...
- Infraestructuras viarias locales, espacios públicos locales y su mantenimiento, pavimentación, alumbrado y jardines.
- Ferias, celebraciones y fiestas, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- Fomento de la actividad deportiva.
- Fomento de la actividad cultural.
- Fomento del euskera en el ámbito municipal; normativización de su uso a nivel local.
- Fomento de la actividad juvenil, social y tercera edad.
- Fomento de la igualdad, atención a mujeres víctimas de violencia machista y prevención de la misma.
- Ocio y tiempo libre.
- Actividades extraescolares y complementarias en los centros docentes.
- Fomento y educación en el uso de las nuevas tecnologías.
- Control de espectáculos públicos.
- Centros cívicos y casas de cultura.
- Albergues y centros juveniles.

- Consultorios locales.
- Cementerios.
- Policía local y alguaciles.
- Seguridad y tráfico local.
- Apoyo técnico a concejos; especialmente en materia económico-contable y urbanística.

Asimismo:

- Los ayuntamientos menores a 2.000 habitantes y con costumbre de realización de *auzolanes*, mantendrán y potenciarán esta práctica tradicional de Navarra.
- Para hacer frente a las exigencias derivadas de las competencias municipales cabe efectuar delegaciones y suscribir convenios interadministrativos.

Consideramos que, con la atribución de estas competencias, el ayuntamiento se consolida como la entidad central en nuestra estructura local, asume una mayor responsabilidad dado que se convierte en un apoyo necesario para los concejos en aquellas zonas donde a éstos les resulta más difícil subsistir ante los nuevos requerimientos legales en varias materias y goza de la posibilidad de delegar en la entidad supramunicipal que le corresponda aquellas competencias que, por circunstancias propias, no pueda realizar correctamente.

2.2. COMPETENCIAS ADECUADAS A LA ESCALA SUPRAMUNICIPAL

Una de las grandes apuestas de esta reforma local es el fortalecimiento del poder local. Para ello es forzoso implantar un nivel supramunicipal o comarcal de carácter funcional que responda verdaderamente a los principios de cohesión, estabilidad y eficiencia perseguidos por esta reforma. Este nivel se entiende como una estructura de apoyo a los ayuntamientos para llevar a cabo competencias y servicios que, aunque les corresponden, les genera dificultades en su realización, bien por su demanda de una dimensión geográfica superior (caso de abastecimiento de agua en alta o recogida de residuos), bien porque la carencia de medios de algunos municipios, sobre todo en zonas rurales, haga inviable que ellos, por sí solos, puedan responder a la totalidad de sus obligaciones como entidad local de forma óptima sin generar perjuicio o agravio comparativo hacia a su vecindario.

Lejos de constituir una amenaza para los ayuntamientos, los entes supramunicipales, adecuadamente estructurados y correctamente ordenados, suponen el mejor medio para garantizar su subsistencia.

El refuerzo del espacio comarcal como centro auxiliar y colaborador del ayuntamiento constituye un medio para garantizar la existencia y perdurabilidad de municipios con pocos recursos propios.

Para ello se plantea una nueva estructura de planta que se trabaja específicamente en ese apartado. Se ha visto procedente una reordenación profunda del escalón correspondiente a mancomunidades y otras agrupaciones supramunicipales debido, entre otras cosas, a las carencias organizativas demostradas por algunas y al excesivo número resultante, lo que ha generado situaciones límite en algunos casos.

No obstante, para poder establecer esa nueva estructura de planta, es necesario hacer ya una nueva atribución de competencias a este nivel local.

2.2.1. Competencias que deberían asumir todas las entidades supramunicipales como base de su actuación

- Gestión del abastecimiento de agua en alta y de sus redes de conducción, así como saneamiento y depuración.
- Tratamiento de residuos sólidos urbanos.
- Gestión de la cartera de servicios sociales en el nivel local.

Estas competencias están ya mancomunadas en la mayoría de municipios de Navarra.

Las restantes competencias actualmente ejercidas por las entidades locales supramunicipales de Navarra deberán reordenarse para su adaptación a la nueva planta local en base, principalmente, a dos factores:

- la potestad organizativa propia de las nuevas comarcas, y
- la integración en las mismas, mediante subrogación, del personal funcionario y el contratado laboral fijo de mancomunidades y agrupaciones.

Se hace preciso diseñar el ámbito competencial de cada comarca de tal modo que ese personal subrogado pueda desempeñar funciones adecuadas a su formación y experiencia.

En suma, se trata de prestar los correspondientes servicios con mayor calidad, favoreciendo economías de escala para el futuro y evitando el riesgo de tener que mantener personal inactivo por carencia de funciones, lo que iría en contra del principio general de prestación de servicios en el nivel que posibilite una mayor eficiencia.

2.2.2. Competencias atribuibles a las entidades supramunicipales por delegación municipal o del Gobierno de Navarra:

- Residencias de ancianos y centros de día.
- Comedores sociales, recogida y reparto social de alimentos y ropa.
- Fomento de la actividad de desarrollo económico: industrial, comercial y rural.
- Planeamiento comarcal y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio a nivel comarcal.
- Asistencia técnica en materia urbanística
- Actividad turística.
- Transporte urbano e interurbano en la comarca.
- Servicios administrativos, incluyendo los de secretaría e intervención a los concejos y ayuntamientos menores de 2000 habitantes que lo soliciten.
- Gestión de las escuelas de música.
- Gestión de cotos, polígonos industriales, saltos hidráulicos, aerogeneradores, conducción de fibra óptica, etc.
- Todas aquellas competencias que los ayuntamientos de la comarca decidan delegarle conforme a la normativa aplicable.

2.3. COMPETENCIAS QUE QUEDARÍAN EN MANOS DEL GOBIERNO DE NAVARRA

Un último resultado de la reflexión es la propuesta de relocalización de determinadas funciones desde la escala local a la foral.

- Por criterios de cohesión y eficiencia, la Administración Foral ejercerá funciones de diseño general y apoyo técnico en la mayoría de políticas y servicios prestados en la escala local: redes de infraestructuras y equipamientos, servicios sociales, cultura y vivienda fundamentalmente.
- En el plano de la ejecución de políticas y servicios el Gobierno de Navarra asumirá:
 - Planes directores de grandes infraestructuras: abastecimiento de agua en alta, gestión de residuos, banda ancha... (de hecho ya son realizados por el GN).
 - El mantenimiento de los equipamientos educativos
 - El mantenimiento de los equipamientos sanitarios de la red primaria

- La gestión de las escuelas infantiles (0-3)
 - La vigilancia y el control de la contaminación ambiental.
-
- Habrá una concurrencia competencial entre lo foral y lo local que requerirá el establecimiento de marcos de delegación o de cooperación para las políticas y servicios de :
 - Vivienda
 - Igualdad
 - Mujer
 - Euskera

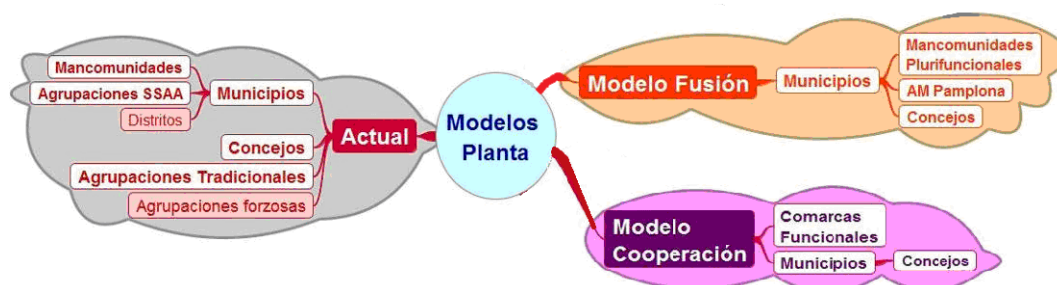
Se trata de respetar ámbitos dejando en manos del Gobierno de Navarra el diseño global de estas políticas y en manos de las entidades locales la ejecución y su normativización local, en consonancia con las líneas generales que determine el GN.

- Otros servicios que puedan diseñarse e implantarse en la escala local podrán requerir eventual y únicamente el soporte técnico de la ACF, tales como determinadas redes especializadas de servicios en la esfera educativa, sociocultural, asistencial, consumo...

Lo más destacable de este planteamiento es que se deja en manos del GN la gestión y mantenimiento de los centros de educación infantil 0-3 años, por ser centros considerados educativos y que, por tanto, deben estar sometidos al liderazgo del Departamento de Educación en todas sus vertientes.

3. REFORMA DE LA PLANTA LOCAL

3.1. OPCIONES BARAJADAS



El planteamiento de planta local que proponemos es sin duda una de las grandes novedades de esta reforma. Evidentemente no es el único posible y si lo presentamos así es porque parece ser el que más se ajusta a las demandas según las cuales se ha planteado esta reforma. Sin embargo, cabe mencionar que del análisis de las distintas propuestas realizadas podríamos derivar distintos modelos de planta:

- El modelo tradicional o vigente en la actualidad, que establece una planta con un nivel básico de concejos y ayuntamientos y un nivel supramunicipal compuesto por mancomunidades, Agrupaciones de Servicios Administrativos y Entidades Tradicionales, todas ellas muy abundantes y sin estabilidad o cobertura territorial universal. Así tenemos que cada ayuntamiento puede pertenecer a un número indeterminado de mancomunidades que no mantienen coherencia territorial y hacerlo a libre criterio según la función que realice cada una; puede también pertenecer a una ASA que abarque un territorio diferente al de cualquiera de las mancomunidades a las que pertenezca y a alguna de las entidades tradicionales cuya razón de ser es únicamente la administración desde tiempo inmemorial de un patrimonio colectivo.
- Un modelo de fusión, que se impone en algunos estados europeos, radicalmente distinto al que tenemos en Navarra y que se basa en una planta donde la entidad local referencial consta de un número reducido de ayuntamientos de tamaño considerable, no menor a 2.000 habitantes, más extenso en áreas urbanas y que, aunque pueda tener algún servicio mancomunado, ejerce por sí mismo todas sus competencias y mantiene una relación directa con el gobierno autonómico o

equivalente. Aunque, evidentemente, este modelo posee la virtud de reducir al mínimo la delegación competencial en entes supramunicipales que prácticamente no son necesarios, su puesta en práctica en Navarra supondría la desaparición como entidad local de todos los concejos y ayuntamientos con un número de habitantes inferior a 2.000.

- Un modelo de cooperación, que se basa en el reparto competencial eficiente y racional entre entidades locales de distinto nivel, en función de la capacidad de cada una de realizarlas y colaborando las unas con las otras a la hora de poner en práctica las competencias y servicios que no pueden ejercerse de forma individual. Garantiza el mantenimiento de la estructura concejo-municipio-ente supramunicipal, siempre con la referencia al ayuntamiento como entidad básica. Entraña un replanteamiento profundo de las entidades supramunicipales tal como las conocemos hoy día y debería establecer una coherencia territorial estable a la hora de delimitar el campo de acción de las mismas.

La opción por la que se decanta esta propuesta es la tercera, la del modelo que podríamos denominar "de cooperación". Es, a nuestro juicio, el que aparece con más fuerza en las propuestas recibidas de los distintos grupos (sobre todo en el grupo de expertos), también resulta el menos traumático para su implantación en la actualidad (salvo, obviamente, dejar las cosas como están), pues no conlleva una drástica desaparición de concejos y ayuntamientos, y el que sin duda mejor puede adaptarse a la demanda de cohesión territorial, estabilidad y eficiencia demandados en los principios de esta Reforma Local.

3.2. UN NUEVO MODELO DE COOPERACIÓN SUPRAMUNICIPAL: LA COMARCA

3.2.1. Consecuencias de la implantación del modelo de cooperación

El modelo de cooperación conlleva las siguientes actuaciones:

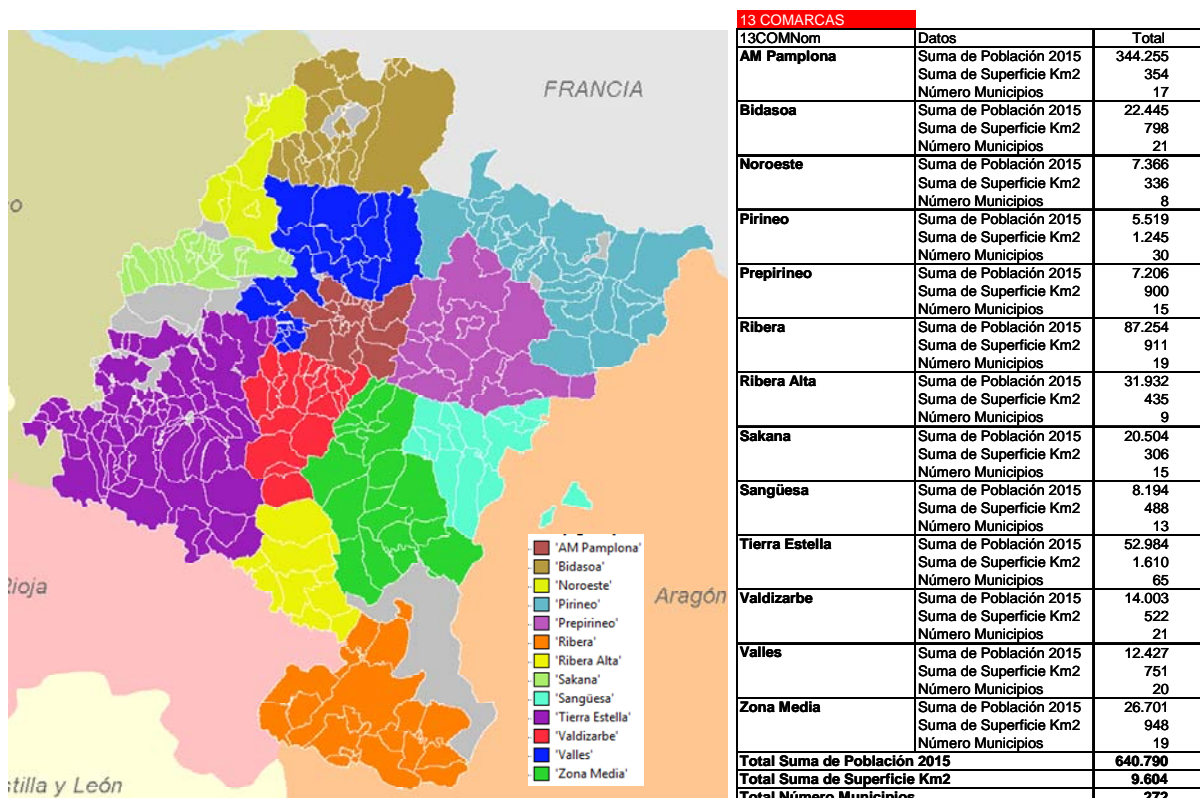
- Mantenimiento de la figura del concejo como componente de la organización municipal; los concejos actuales siempre que cumplan las condiciones legalmente establecidas para operar como Administraciones públicas, así como las competenciales que se han planteado en el primer apartado.
- Mantenimiento de los municipios actuales como entidades locales básicas de la organización política de la estructura local.

- Desaparición de las mancomunidades de servicios vigentes en la actualidad e imposibilidad de creación de otras nuevas.
- Creación de un nuevo tipo de entidad local denominado "comarca", que se constituye institucionalmente en el ámbito funcional de referencia supramunicipal, dotado de estabilidad territorial, para la prestación de servicios en la escala local y que asumirá todas las competencias y servicios que se establezcan para su nivel, sustituirá a todos los efectos a las actuales mancomunidades, e integrará las ASAs existentes o las organizará de la manera más adecuada, desarrollando una función coordinadora de las mismas.

3.2.2. Mapa de la distribución de las comarcas en Navarra:

Presentamos a continuación lo que podría ser el nuevo mapa de comarcas de Navarra. Evidentemente, hay algunas delimitaciones que no son compartidas por todos los agentes implicados en esta reforma, por lo que procede un debate previo a una propuesta definitiva. Este debate es objeto de esta segunda fase del proceso participativo.

Partimos del mapa que se expone a continuación. Posteriormente los ayuntamientos implicados en cada una de las comarcas tendrán la capacidad de elegir si están de acuerdo con la propuesta en lo que les atañe o solicitan su integración en otra comarca. Si la mayoría de los ayuntamientos afectados no está de acuerdo con la demarcación territorial de su comarca y entiende que debería ser otra, puede hacer otra propuesta.



3.2.3. Constitución de las comarcas:

Estabilidad territorial: En cualquier caso, una vez se establezca el mapa definitivo de comarcas en Navarra su estabilidad territorial prevalecerá como criterio en todas las actuaciones supramunicipales. De este modo, se trabajará para que las delimitaciones zonales sobre las que actúan los distintos departamentos del Gobierno de Navarra: mapa local en Educación, zonas básicas de atención primaria en Salud y Servicios Sociales, etc. se acomoden también en la medida de lo posible a las comarcas establecidas. Por supuesto se podrán establecer convenios de colaboración entre comarcas.

En ningún caso un municipio podrá pertenecer a dos comarcas diferentes al mismo tiempo, tampoco podrá existir ningún ente supracomarcal que abarque territorios parciales de dos o más comarcas. En el supuesto de que en algún momento se plantee prestar servicios a un nivel superior al comarcal, se requerirá un acuerdo entre las comarcas afectadas.

Constitución y desarrollo: El procedimiento de creación de las comarcas se regulará de modo general en la Ley Foral de Administración Local, que establecerá los requisitos de “nivel de consenso” mínimo para poder crearlas (no podrá crearse cuando se oponga expresamente el número de municipios y/o parte del censo electoral representado por los mismos que dicha Ley Foral determine). En todo caso, al final del proceso de creación, todos los ayuntamientos estarán incluidos en el ámbito territorial de alguna de las comarcas.

En ese marco legal de la LFALN, cada comarca se creará mediante una ley foral específica que definirá su ámbito territorial. Incluirá al menos las tres competencias básicas ya señaladas (abastecimiento de agua en alta, tratamiento de residuos y Servicios Sociales de Base; las dos primeras, en los términos establecidos por el correspondiente planeamiento director para el conjunto de Navarra). Se regularán la organización, funcionamiento y forma de elección de los órganos de gobierno y representación de la comarca.

Además de los tres servicios antes citados, cada comarca podrá prestar:

- A) En su caso, otro u otros servicios que prevea su Ley Foral de creación.
- B) Los que sean objeto de delegación por parte de los ayuntamientos (la oferta de servicios deberá planificarse teniendo en cuenta el personal objeto de subrogación).
- C) Aquellos que, en su caso, decida “comarcalizar” (conforme a los requisitos y mayorías que al efecto se determinen).

En este último supuesto (comarcalización), se establecerá un procedimiento para que cada ayuntamiento concernido pueda participar en las decisiones sobre el mejor modo de prestar el servicio dentro de su término municipal.

Si la comarcalización afectara a servicios de los previstos en el artículo 26.2 de la LBRL, los ayuntamientos solo podrían continuar prestándolos por su cuenta y riesgo a

condición de acreditar la posibilidad de hacerlo con igual o superior calidad y un coste efectivo inferior al derivado de la gestión “comarcalizada”.

Órganos de gestión. Se plantean tres posibilidades para la elección de los órganos de gestión de las comarcas:

- Por sufragio universal entre las personas censadas en los ayuntamientos que forman parte de las comarcas.
- Por designación de los ayuntamientos, en cuyo caso se deberá optar por una representatividad en base a unidades municipales o en base a número de habitantes por municipio.
- De forma mixta.

En todo caso serán las entidades locales de Navarra, dentro del propio proceso de participación, las que tomarán la decisión.

Iniciativa legislativa. cuando tres comarcas o más estén de acuerdo, podrán presentar proyectos de ley que afecten directamente a competencias que les hayan sido atribuidas, y tendrán capacidad de defenderlos en el Parlamento de Navarra.

Financiación. Las comarcas recibirán directamente del fondo de haciendas locales los importes de los módulos de financiación correspondientes a los servicios que presten en virtud de las competencias que se le atribuyan o deleguen, así como la cantidad que les corresponda en el apartado de “libre determinación” (ver más adelante).

Podrá contar con recursos tributarios propios, como la participación en IAE o tasas por prestación de servicios, en función de los que ofrezca.

Subrogación: el personal funcionario y el contratado laboral fijo de las actuales mancomunidades se integrará en las comarcas de nueva creación de forma que se garantice su puesto de trabajo en el mismo nivel laboral que cada trabajador posea en el momento del cambio.

El objeto de este importante cambio en el nivel supramunicipal de la planta local es, como ya se ha señalado, dotar a Navarra de una estructura local fuerte y estable, por un lado, pero también flexible, por otro; organizada alrededor del municipio, y con éste como eje central en todo momento.

4. Reforma de la financiación local

La reflexión recogida de los grupos de trabajo de la reforma local durante la primera fase del proceso participativo plantea, en lo que se refiere a financiación local, la necesidad de abarcar la cuestión de forma global, es decir, modificando planteamientos tanto en el ámbito de la fiscalidad local como en el de los fondos de

haciendas locales procedentes de la recaudación tributaria del Gobierno de Navarra. Nuestras propuestas van, por tanto, en ese doble sentido, sin reducir el debate a la cuestión del reparto del fondo. Es más, tributos locales y fondo se entienden como dos realidades complementarias que se condicionan mutuamente a la hora de perfilar el sistema de financiación de cada entidad local. El objetivo: asegurar la suficiencia financiera de toda entidad local garantizándole la dotación mínima para los servicios que preste.

El nuevo sistema de financiación local pivotaría sobre los siguientes ejes:

1. **Ingresos propios** (principalmente tributarios, así como los procedentes del patrimonio de la entidad local, tanto comunales como de dominio público y patrimoniales).

En aras de reforzar la autonomía local, un primer reto sería que los ayuntamientos de Navarra consiguiesen recaudar por medios propios una cantidad suficiente para financiar más del 50% de sus gastos ordinarios. Además, se trataría de lograr que la fiscalidad municipal y el fondo de haciendas locales operasen como instrumentos complementarios de financiación. Con una buena gestión de ingresos propios, el fondo debería permitir alcanzar sin problemas un 100% de una financiación “estándar” para la entidad local.

El estudio de los datos actuales de la recaudación tributaria local en Navarra nos muestra que existe un amplio margen de mejora en la mayoría de nuestros ayuntamientos, podríamos incluso hablar de una fiscalidad actualmente estancada. Sin duda es uno de los aspectos a mejorar por medio de este proceso. En este sentido, como punto de partida, hay que avanzar en la actualización normativa de los parámetros que determinan la fiscalidad local.

Se ve necesario disminuir la diferencia de gravámenes entre algunos ayuntamientos y otros, cuando menos en lo que podríamos considerar servicios mínimos.

- Contribución territorial:
 - Determinar la base liquidable en función de ponencias de valoración catastral actualizadas y con parámetros comunes establecidos teniendo en cuenta la realidad comarcal. La actualización de las ponencias de valoración catastral será una de las variables a tener en cuenta a la hora de establecer el reparto del fondo de haciendas locales.
 - Reducir la horquilla de variación en el establecimiento del tipo impositivo para evitar diferencias excesivas.

- Impuesto sobre el incremento de valor de los bienes inmuebles o plusvalía:
 - Establecimiento del hecho imponible del impuesto y cuantificación de su base imponible en función del beneficio real obtenido por la operación de

compra-venta del inmueble, es decir, que se ajuste a la plusvalía real, constatada mediante ponencias catastrales. Si no hay plusvalía, no se paga el impuesto.

- La disminución de recaudación derivada de esta reforma quedaría más que compensada con el incremento de ingresos en otros impuestos, especialmente en la contribución territorial.
- Impuesto de actividad económica:
- Actualización de los parámetros que establecen la base liquidable en cada actividad gravable con el objeto de ajustar la cuantía del impuesto a parámetros reales. Para ello ayuntamientos y Gobierno de Navarra deberán compartir la gestión registral.
 - Reconocimiento a los entes locales de su capacidad inspectora y registral en el IAE.
 - Si se considera la posibilidad (planteada en el apartado competencial) de delegar la gestión de determinadas actividades económicas a la comarca, se debería también ceder la gestión del IAE correspondiente a los servicios delegados.
- Impuesto sobre viviendas deshabitadas:
- Establecer este impuesto una vez acordada una definición clara de qué es vivienda deshabitada.
- Tasas:
- Las entidades locales deberían hacer un ejercicio de puesta al día en materia contable para dotarse de los instrumentos necesarios que les permitan conocer con precisión el gasto real por cada servicio que ofrecen.
 - Se implantará progresivamente la contabilidad analítica de costes en los ayuntamientos de Navarra (a partir de los de mayor población), hasta el punto de conocer el coste real de cada servicio en cada ayuntamiento y plantear una tasa acorde con dicho análisis. Los ayuntamientos deben hacer un esfuerzo por dotarse de este instrumento contable.
 - Cuando una tasa genere beneficio a un ayuntamiento, éste deberá reinvertirse en próximos ejercicios en mejoras vinculadas al servicio en concreto.

2. **Fondo de participación de las haciendas locales en los tributos de Navarra**, con arreglo a un porcentaje fijo del total. Podría ser el 10 %, u otro porcentaje que decidiese el Parlamento. (Si tomamos como referencia la previsión presupuestaria del ejercicio 2017, un 10 % del total de los ingresos tributarios de Navarra supondría

actualmente cerca de 370 millones de euros). Este apartado sustituirá a las actuales transferencias corrientes y de capital, así como a las actualmente conocidas como “subvenciones finalistas”.

De este modo se garantiza un nivel de estabilidad en la financiación local análogo al del Gobierno de Navarra.

Este fondo se subdividiría en los siguientes apartados:

A) Módulos de financiación de servicios locales.

- Los servicios a financiar o apoyar por esta vía se enunciarán en Ley Foral, y la cuantificación de los importes de dichos módulos se efectuará mediante desarrollo reglamentario.

- Estos módulos sustituirán a las ayudas que se venían otorgando a las entidades locales mediante subvenciones finalistas. En consecuencia, ya no se dependerá de que cada departamento del Gobierno de Navarra apruebe o no anualmente convocatorias de subvenciones, ni de la cuantía que, en caso afirmativo, decida establecer. Toda entidad local que preste el servicio en las condiciones legal y reglamentariamente establecidas, sea comarca, ayuntamiento u otra, tendrá derecho a percibir el importe del módulo fijado.

- Además de los módulos que sustituyan a las actuales subvenciones finalistas, se establecerán también otros para cubrir todo el coste estimado (en el caso de competencias delegadas), o bien parte del mismo (en otros casos), en relación con servicios locales que la Ley Foral antes citada considere básicos o especialmente relevantes.

Para su cálculo se tendrán en cuenta los datos de costes medios extraídos de la aplicación de la contabilidad analítica en el ámbito local, aplicados a cada comarca (puesto que dichos costes pueden diferir sustancialmente de una a otra); pero también la necesidad de que el importe fijado no induzca el surgimiento de una demanda “artificial” del servicio.

En esta línea, vemos necesario establecer una cartera de servicios mínimos homologados como consecuencia del desarrollo de las competencias atribuidas al sector local, con una calidad de prestación mínima estandarizada en base a este nuevo sistema de financiación.

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

B) Financiación de inversiones incluidas en programas de Planes Directores
(abastecimiento de agua en alta, residuos, red de banda ancha).

Este apartado sustituiría al que actualmente destina el PIL para dicho fin. Toda entidad local competente para realizar la correspondiente inversión que acepte llevarla a cabo tendrá derecho al porcentaje de financiación fijado al efecto, debiendo aportar la diferencia hasta el 100 % del coste (esto último salvo en caso de inviabilidad económico-financiera del ente local para afrontar su parte).

C) Apartado de “Otros”.

- El fondo contendrá un apartado para la compensación correspondiente al pago de las pensiones sujetas a **montepíos** a cargo de las entidades locales, cuyo cálculo deberá reformularse corrigiendo errores detectados en el sistema actual.

- Asimismo, incluirá una compensación específica o **“carta de capitalidad”** a Pamplona-Iruñea como compensación por servicios que presta la capital y que afectan a la totalidad de la población de Navarra o a una parte muy significativa de ella. Estos servicios se precisarán y su gasto quedará objetivado, de forma que la cantidad a percibir en concepto de “carta de capitalidad” quede vinculada a unos datos objetivos.

Podrá dotarse a la ciudad de Tudela de “carta de capitalidad” a menor escala.

Se eliminarán cláusulas de garantías sujetas a derechos no objetivados en el pasado.

- Excepcionalmente, se podrá prever la financiación de actividades o actuaciones singulares con carácter temporal.

- Respecto a la subvención directa a la FNMC, procede la modificación de su forma para adaptarla a la Ley Foral de subvenciones y que deje de ser una subvención nominativa.

D) Apartado de “libre determinación” (si bien con matices importantes, como se verá a continuación).

Superando la actual distinción entre transferencias corrientes y de capital, cada entidad local percibirá por este apartado la cuantía que le corresponda en base a una fórmula que incluirá los siguientes factores:

- Población atendida por la entidad local.
- Densidad de habitantes por km², teniendo en cuenta que a menor densidad corresponderá mayor cantidad, para compensar desequilibrio territorial.
- Nivel efectivo de ingresos propios en relación con el nivel potencial.
- En su caso, cantidades ingresadas por la entidad local durante el ejercicio contable inmediatamente anterior en concepto de ICIO, contribuciones especiales, cesiones de aprovechamiento, tasas y otros ingresos vinculados a operaciones urbanísticas de grandes dimensiones.
- En su caso, déficit de infraestructuras precisas para atender servicios obligatorios.

Esta parte del fondo (junto con los ingresos propios) podrá destinarse a los servicios y a las inversiones que la entidad local decida, con las siguientes matizaciones:

- Lógicamente, cuando una entidad local preste alguno de los servicios que cuenten con módulo de financiación, tendrá que cubrir por sus propios medios la diferencia que, en su caso, exista entre el importe de dicho módulo y el coste total de ese servicio. Y también será de su cargo el coste de los servicios no “modulados” que decida prestar.
- Si una entidad local percibe un “plus” de financiación por presentar un déficit de infraestructuras precisas para atender servicios obligatorios, deberá priorizar las inversiones destinadas a solventar dicho déficit.
- Todas aquellas entidades locales que vayan a realizar inversiones con cargo al fondo por un importe superior al umbral que normativamente se establezca deberán justificar tanto su necesidad como su viabilidad económica, incluyendo amortización y posteriores costes de mantenimiento y funcionamiento, y comunicándolo a la DGAL.
- Dado que, a diferencia de las subvenciones finalistas, el nuevo sistema de financiación garantizará la percepción del importe de los módulos establecidos a aquellas entidades locales que presten los servicios correspondientes, y que parte de la “libre determinación” se aplicará a servicios, no será posible prever de antemano con total exactitud el porcentaje del FHL dedicado a inversiones. No

obstante, se procurará que, sumada la parte correspondiente a Planes Directores y la de "Libre Determinación", tienda a alcanzar el 15 %.

Para poder poner en marcha este nuevo planteamientos se exige una puesta al día de toda entidad local a la hora de habilitar medios informáticos y formativos que permitan un conocimiento contable exhaustivo y garantizado de su realidad financiera. La financiación debe basarse en mayor medida en datos objetivos y, por tanto, en necesidades contrastadas, para poder así desterrar fórmulas de financiación de carácter especulativo.

Estas serían, "grosso modo", las variables a tener en cuenta para precisar la nueva fórmula de reparto del fondo de haciendas locales. Entendemos que con ella se consuma el cambio de paradigma en nuestra financiación local, se mejora la precisión a la hora de determinar y financiar el gasto en parámetros reales y se actúa en función del establecimiento de una financiación ecuánime, basada en ingresos, gastos y necesidades reales.