

## **GRUPO DE EXPERTOS – SESIÓN DE 12 DE ABRIL DE 2016**

### **LA COMARCA COMO ENTE SUPRAMUNICIPAL PARA VERTEBRAR EL TERRITORIO FORAL**

Se plantea si, dado que la “comarca” parece ente supramunicipal más adecuado para vertebrar el territorio foral, tendría sentido que las mancomunidades continuaran existiendo y manteniendo su gestión

Podrían seleccionarse las mancomunidades con mayor capacidad de gestión y tramitación para absorber al resto de mancomunidades o fusionarse con ellas. De este modo no sería preciso crear una nueva entidad local, evitando los problemas inherentes a su arranque y puesta en marcha y simplificando los trámites administrativos.

Se puntualiza que las mancomunidades permiten la gestión mediante una delegación de competencias de manera voluntaria, mientras que la comarca, como entidad local, supondría una atribución directa o indirecta de competencia a la comarca, sin el mismo grado de voluntariedad para cada ayuntamiento.

En cuanto a los servicios prestados por las actuales mancomunidades, sería preciso replantearse las delegaciones una vez creadas las comarcas. Un interviniente apunta que las mancomunidades transformadas en comarcas mantendrían sus delegaciones, y que sobre las restantes la Comunidad Foral podría actuar transfiriendo sus competencias a las comarcas (servicios no obligatorios) y, asimismo, determinando (en su caso) el ámbito de prestación conjunta del servicio para entidades de menos de 20.000 habitantes (servicios obligatorios, en particular agua y residuos).

La creación de las mancomunidades se aprobó hace años con la esperanza de que simplificaran la planta local Navarra. Sin embargo, a lo largo de estos años han proliferado hasta las 64 existentes hoy en día, al no haberse creado en base a criterios de racionalización geográfica.

**Se analiza el mapa con la propuesta del ámbito territorial y se plantean las siguientes cuestiones:**

- Es aconsejable el número de comarcas propuesto?
- Es adecuada la distribución geográfica o se plantean alternativas?

Además de las redes de servicios básicos, es preciso tener muy en cuenta los ejes de desplazamientos de personas y los ámbitos de convivencia real, es decir, su

funcionamiento “natural”. Deberían coincidir en lo posible los ámbitos administrativo, de prestación de servicios y de planificación de los mismos. Y hay que fomentar las sinergias dentro de la comarca.

Se suscitan discrepancias en relación con algunas comarcas, en particular la pirenaica (se plantea su posible división, puesto que los ejes de comunicación interna son mucho más verticales que horizontales, aunque eso plantearía el problema de insuficiencia poblacional para sustentar servicios adecuados), la del Ebro (posible unificación con Estella, con quien ya comparte aspectos de gestión de agua y residuos en la actual Mancomunidad de Montejurra), Tafalla (dudas sobre la adscripción a la misma de la zona del bajo Aragón), y Pamplona (límites).

Sobre el resto de la delimitación propuesta se manifiesta un consenso bastante generalizado.

Se insiste en que las comarcas no sean solo entes locales, sino ámbitos de planificación socio-económica y de prestación de servicios para todas las administraciones.

No obstante, la prestación de servicios de una comarca a otra plantea dudas técnicas. Podría articularse mediante acuerdos entre comarcas, coordinando consecuentemente sus ordenanzas, o a través de la participación compartida en sociedades gestoras. En último caso, se podría mantener alguna o alguna de las mancomunidades actuales exclusivamente para determinado(s) servicio(s).

Partimos de la base de que los municipios, que son la base territorial, no tienen capacidad para prestar todos los servicios propios en el ejercicio de sus competencias y que, por ello, se crearon mancomunidades ad-hoc para la gestión común de determinados servicios. No obstante, el objetivo es determinar cuál ha de ser el ente local y territorial que mejor podría prestar dichos servicios, con independencia su denominación.

Gran parte de las mancomunidades actuales son absorbibles por las comarcas, y habría que solucionar el problema de encaje de determinadas mancomunidades de ciertas dimensiones, especialmente respecto de la readscripción de su personal en las comarcas.

Actualmente, cuando se habla de mancomunidades, vienen a la mente servicios concretos. Tenemos que ser capaces de elevar la vista, adoptar una visión más global, estableciendo un ámbito territorial global, fomentando una mayor conciencia de

comarca, un creciente grado de adhesión a la misma y más interés participativo. Es decir, que la comarca no sea un ente artificial, sino “sentido” por su población.

**Se plantean estas preguntas:**

**¿Cómo se tomarían las decisiones en la comarca?**

**¿Qué estructura tendrían los órganos de decisión?**

Son cuestiones que necesitan un análisis profundo y que, en todo caso, hay que legislar de forma clara. En cualquier caso, al ser entidades locales, estará definida legalmente su creación, ámbito, órganos de representación y todas las cuestiones referentes a su gestión y funcionamiento.

La dispersión en la toma de decisiones políticas complica la organización; hay quien opina que existe una relación simbiótica entre la proliferación de entidades locales y la de “políticos” locales excesivamente centrados en un interés particular, si no se reduce la primera difícilmente lo hará la segunda.

También se habló de analizar si los servicios se van a prestar únicamente en el ámbito territorial de la comarca, o también en alguno o algunos municipios que no pertenezcan a la misma. En la actualidad, hay mancomunidades que desbordan su ámbito inicial para paliar el déficit de servicios en municipios asociados a otra u otras mancomunidades similares.

La obligación del Gobierno de Navarra es fomentar la igualdad en la prestación de servicios a la ciudadanía, por lo que la creación de comarcas se debería hacer de forma ordenada y fomentadas por la Administración. El proceso no será sencillo. Se puso como ejemplo el impulso desde Administración Local de la prestación de servicios sociales mancomunada en la zona de Mairaga para solucionar la tramitación administrativa, que no prosperó por problemas políticos. En cualquier caso, se debe admitir cierto grado de asimetría organizativa y funcional entre comarcas.

Para la creación inicial de las comarcas se podría partir de una atribución mínima de competencias y, posteriormente, para otras competencias acordar que en el supuesto de que haya un acuerdo de delegación superior al 80% de los municipios que integran la comarca, establecer un procedimiento de comarcalización obligatoria para todos los municipios respecto a dicha competencia.

Iosu Ardaiz realizó un estudio en el que planteaba una zonificación con criterios socio-económicos; en la UPNA también se hizo un análisis de los municipios. En los 2 análisis se puede comprobar que la zonificación propuesta desde Administración Local resulta bastante coherente con los resultados de esos estudios.

Se cuestiona si en la Zona de la Ribera, donde hay 4 mancomunidades que prestan el servicio de agua, se podría unificar la gestión y se coincide en que, en principio, no habría problema..

Es clave la creación de la comarca, sobre todo para el tema de prestación de servicios. No obstante, se trata de ser capaces de dar un “plus” a la comarca, ya que si únicamente nos planteamos que la mancomunidad preste sólo los servicios específicos no hará falta su creación.

Hay que tener una visión global de funcionamiento, tanto de “arriba” hacia “abajo”, como de “abajo” a “arriba” para ver cómo funciona el territorio. En base a lo que se concluya podrá optarse con conocimiento de causa por atribuir determinadas competencias directamente a las comarcas, prever fórmulas de “comarcalización” de servicios en base a niveles de consenso mínimos o permitir la delegación voluntaria.

Se comenta que a nivel de Departamentos en el Gobierno de Navarra, cada uno tiene delimitaciones geográficas para la prestación de servicios que no coinciden con el funcionamiento del territorio: la comarcalización del Departamento de Educación para las concentraciones escolares no es la misma que la establecida por el Servicio Navarro de Salud para sus centros sanitarios. Y hay áreas concretas deficientemente atendidas en la planificación educativa y sanitaria.

La comarca tendría una doble faceta de asesoramiento técnico y apoyo a ayuntamientos y, de poder decisor (planes comarcales, opr ejemplo). Se debate sobre si podría dar lugar a un “contrapoder” frente al gobierno y/o frente a los ayuntamientos.

En cuanto a la primera faceta, el apoyo a las secretarías es fundamental. No debería admitirse que el secretario realizara todo tipo de funciones. Debería dedicar su jornada laboral a los temas de su competencia, no a realizar el trabajo administrativo. En este sentido, se apunta que algunos aspectos del apoyo y asesoramiento recibido del personal técnico de la Dirección General de Administración Local eran mejorables.

Se pone como ejemplo el funcionamiento del sistema sanitario. El secretario del municipio sería como el médico de familia, con conocimientos generales de las materias y el personal técnico especializado de la comarca sería asimilable al médico especialista.

### **¿Se debe exigir un nivel mínimo de población para poder crear una comarca?**

Hay que tener en cuenta además otras variables y, principalmente, la prestación de servicios básicos a la ciudadanía y las competencias que se tienen que asumir, dado que nuestro territorio es muy heterogéneo en cuanto a su distribución geográfica, funcionamiento y núcleos poblacionales.

Es muy importante el modo en que se determinen las competencias de las comarcas y la centralización de los servicios, así como la apreciación, por parte de los municipios, de las ventajas que ofrece esta figura y que, en ningún caso supone un vacío de competencias.

### **Criterio fundamental: calidad y equilibrio territorial en la prestación de los servicios.**

No se trata únicamente de la prestación de un servicio sino de que además, se preste con un mínimo de calidad. Por lo tanto, tenemos que adaptar la gestión y la prestación de los servicios en función de las características de cada territorio. En principio, la gestión no va a ser uniforme para un mismo servicio que se preste en la zona del Pirineo que en Pamplona.

Si el servicio funciona de manera correcta, debe mantenerse, pero analizando si su ámbito geográfico es o no el óptimo.

### **Distribución del personal (laboral y/o funcionario)**

Se ha de tener en cuenta que la reorganización del mapa local implica movimientos y redistribución del personal, por lo que, en su momento, habrá que pensar la mejor manera de hacerlo y con una estructura organizativa adecuada y suficiente.

En cualquier caso, el personal mantendría su estatus jurídico tras la subrogación en las comarcas, salvo cuando fuera imprescindible un cambio (funcionarización de personal con funciones inspectoras, por ejemplo).

### **¿Las Agrupaciones tradicionales se mantendrían como entes locales?**

Sí, siempre que sean capaces de cumplir con sus obligaciones legales.

**Agrupaciones de servicios administrativos:** deberían subsistir tras la creación de la comarcas, abordando los problemas que dificultan actualmente su funcionamiento.

En relación a los **Consortios**, una de las intervenciones considera que pueden trabajar con una o varias comarcas.

Se propone elaborar un cuadro básico con las competencias a asumir por las comarcas, ya que en las sesiones anteriores se trató el tema de las competencias que convendría residenciar en este ámbito supramunicipal.

Se propone que Administración Local realice una campaña de concienciación que anime a la participación en las propuestas de reorganización, exponiendo claramente las ventajas derivadas de la creación de las comarcas.