

## ANTEPROYECTO DE LEY FORAL DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE NAVARRA

### MEMORIA JUSTIFICATIVA Y NORMATIVA

El Título VI del Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Navarra se ocupa de regular el procedimiento legislativo.

Así como el Capítulo I de dicho Título se refiere a la iniciativa legislativa, el Capítulo II reglamenta el procedimiento legislativo ordinario. Enmarcado en este Capítulo II, el artículo 127.1 de dicho texto legal dispone que los Proyectos de Ley Foral remitidos por el Gobierno de Navarra habrán de ir acompañados de una Exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre aquéllos.

Por su parte, dentro del Capítulo I del Título IV de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, al regular la iniciativa legislativa del Gobierno de Navarra, el artículo 52 está dedicado a reglamentar el procedimiento de elaboración de los Proyectos de Ley Foral, disponiendo que dicho procedimiento se inicia en el Departamento competente por razón de la materia mediante la redacción de un Anteproyecto que irá acompañado de una Memoria que fundamente la necesidad u oportunidad de su promulgación.

La presente memoria tiene el propósito de cumplir los mandatos de los preceptos mencionados anteriormente, con el fin de proporcionar los datos y las explicaciones pertinentes para que el Parlamento de Navarra pueda ejercer de manera satisfactoria su potestad legislativa.

Para ello, se describe el procedimiento de elaboración del Anteproyecto, la competencia histórica de Navarra que fundamenta el mismo, así como su contenido, puesto en relación con los objetivos perseguidos.

## **1. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY FORAL**

El Acuerdo Programático para el Gobierno de Navarra en la Legislatura 2015-2019 estableció la necesidad de *“abordar el necesario plan de reestructuración de la administración local de Navarra, elaborando, en primer lugar, un Diagnóstico o Libro blanco de hacia dónde se quiere ir. En ese proceso de elaboración del diagnóstico se implantará un proceso participativo adecuado. Una vez elaborado ese diagnóstico se procederá a la definición del marco competencial, marco de financiación y estructura o mapa de las entidades locales”*.

De igual forma, se establecía en dicho Acuerdo, que, en la segunda mitad de la legislatura se desarrollarían los necesarios proyectos legislativos, y, en concreto, se señalaba la necesidad de *“elaborar la nueva ley del mapa local que incluirá un mapa de definición competencial definitiva para las entidades locales y una financiación estable que elimine el planteamiento de subvenciones finalistas”*, así como *“abordar el debate de las entidades locales de rango supramunicipal dentro del debate de la nueva ley de mapa local”* y *“abordar el debate del sistema tributario local dentro de la financiación de las haciendas locales dentro del proceso de reforma prestando especial atención a la actualización de ponencias de valoración así como a la revisión impositiva local”*.

El Acuerdo Programático, además, fija como objetivo de referencia la creación y consolidación de empleo de calidad, estable y seguro.

A finales del año 2015, se diseñó un plan de trabajo en el que la participación de todos los agentes implicados en el funcionamiento de las entidades locales constituía 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.

Para iniciar el proceso para la reorganización de la Administración Local de Navarra, la Dirección General de Administración Local elaboró, entre octubre y diciembre de 2015, el denominado “Libro Blanco”, documento que contiene las líneas básicas propuestas para la reforma, encomendando a la Federación Navarra de Municipios y Concejos el desarrollo de un proceso participativo con las entidades locales de Navarra.

Por su parte, entre enero y diciembre de 2016, la Dirección general de Administración Local, abrió otro cauce de participación coordinado de un grupo de 35 expertos en Navarra, en servicios públicos, planta local y financiación de las entidades locales, reunidos en mesas técnicas a lo largo de 10 sesiones. Asimismo, programó una serie de reuniones con los 9 Departamentos del Gobierno de Navarra cuyas competencias inciden en el ámbito local.

En la línea participativa con las entidades locales, la Federación Navarra de Municipios y Concejos, elaboró unos principios generales aplicables al proceso y diseñó unos cuestionarios para llevar a cabo unos foros participativos con todos los cargos electos de las entidades locales de Navarra, que generaron un primer documento de conclusiones.

Con las aportaciones de todos ellos la Dirección General de Administración Local procedió a redactar el documento síntesis de Líneas Maestras, sintetizando el planteamiento y las aportaciones que se habían realizado hasta el momento a lo largo del proceso de participación.

En enero de 2017 el documento de Líneas Maestras (1ª versión) fue presentado a los cargos locales electos, en cuatro reuniones celebradas por todo el territorio de Navarra, y, en concreto, en Lumbier, Estella/Lizarra, Burlada y Tudela.

Tras resolver las dudas y cuestiones planteadas por la Federación Navarra de Municipios y Concejos, la Dirección General de Administración Local procedió a la elaboración de una versión refundida del documento de Líneas Maestras que, de nuevo, fue sometido al análisis de las entidades locales en distintas reuniones coordinadas por la FNMC.

El documento de Líneas Maestras fue sometido a exposición pública desde el 27 de abril hasta el 31 de agosto de 2017, para que las personas interesadas pudieran realizar sugerencias y aportaciones.

Posteriormente, mediante Orden Foral 406/2017, de 24 de octubre de 2017, se inició el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley Foral de Reforma de la Administración Local de Navarra, que fue sometido a Información pública entre los días 19 de diciembre de 2017 y 9 de enero de 2018 en el portal <https://gobiernoabierto.navarra.es/es>

Se recibieron en esas fechas un total de 99 aportaciones a las que hay que añadir un paquete específico trabajado en los días siguientes con la Federación Navarra de municipios y Concejos y otras que fueron realizando distintos organismos y personas en fechas posteriores hasta completar un total de 117.

En fecha 22 de mayo de 2018 se publicó en el citado portal el Informe definitivo de contestación a las citadas aportaciones, y el texto del Anteproyecto con las modificaciones efectuadas tras el citado proceso participativo.

El día 25 de junio de 2018, la Comisión Foral de Régimen Local emitió Informe favorable al texto del Anteproyecto de Ley Foral de Reforma de la Administración Local de Navarra.

## **2. COMPETENCIA HISTÓRICA FORAL**

El artículo 140 de la Constitución española garantiza la autonomía de los municipios, que “*gozarán de personalidad jurídica plena*”, correspondiendo su

gobierno y administración “a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales”.

El artículo 141, por su parte, tras regular la provincia en sus apartados 1º y 2º, dispone (apartado 3º) que “se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia”.

El artículo 152 de la Constitución, en consonancia con el citado artículo 141.3, regula la figura de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, estableciendo en su tercer apartado que “mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica”.

La Disposición Adicional Primera, así mismo, establece que “la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”.

En este sentido, la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), indica en su artículo 46.1 que “en materia de Administración Local, corresponden a Navarra:

- a) *Las facultades y competencias que actualmente ostenta, 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.*
- b) *Las que, siendo compatibles con las anteriores, puedan corresponder a las Comunidades Autónomas o a las Provincias, conforme a la legislación básica del Estado”.*

Al respecto, la Base 13ª del citado Real Decreto-ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925 establece 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”.

Conforme a esta previsión, se regularon diversos tipos de mancomunidades o agrupaciones en el Reglamento para la Administración municipal de Navarra (en adelante, RAMN), de 3 de febrero de 1928, vigente en el momento de la aprobación de la LORAFNA.

Así, el artículo 55 del citado texto legal preveía las “uniones de Ayuntamientos, Concejos y entidades administrativas en general de Navarra, para la realización de obras y servicios encuadrados en el más amplio concepto de la competencia administrativa local”.

Dichas “uniones” se clasificaban en “mancomunidades voluntarias”, “agrupaciones forzosas para servicios facultativos”, “mancomunidades de planificación general” (de constitución voluntaria por principio, y forzosa por excepción), “agrupaciones de competencia mixta”, de carácter forzoso, para supuestos

de colaboración en servicios y funciones que no fueran de la exclusiva competencia municipal y “agrupaciones tradicionales”, entre las que se consideraban integradas “las Mancomunidades, Facerías y cualquiera otra forma de Asociación o Comunidad existentes en la actualidad (...)”.

El apartado 2º del artículo 46 de la LORAFNA, por su parte, establece que “*la Diputación Foral, sin perjuicio de la jurisdicción de los Tribunales de Justicia, ejercerá el control de legalidad y del interés general de las actuaciones de los Municipios, Concejos y Entidades Locales de Navarra de acuerdo con lo que disponga una Ley Foral*”.

El tercer apartado del citado precepto dispone, igualmente, en relación únicamente con los municipios de Navarra, que “*gozarán, como mínimo, de la autonomía que, con carácter general, se reconozca a los demás Municipios de la Nación.*”

Es decir, la autonomía que la LORAFNA reconoce a las entidades locales supramunicipales, al igual que al resto de entidades locales navarras diferentes del municipio, es una autonomía derivada o de segundo grado, diferente de la autonomía municipal o autonomía constitucionalmente garantizada por el artículo 140 de la Constitución, de forma tal que será el legislador foral, el que delimitará, en el marco de la normativa básica estatal, cuáles serán esas entidades locales distintas al municipio y cuáles serán sus competencias.

Como señaló el Tribunal Constitucional en su Sentencia 32/1981, de 28 de julio, la incorporación de las Comunidades Autónomas a la nueva estructura territorial del Estado configurada por la Constitución Española de 1978 y, en menor medida, la existencia también constitucionalmente prevista de agrupaciones de índole supramunicipal (cuya autonomía ya apreció entonces el citado Tribunal que “*no aparece constitucionalmente garantizada*”) habría de conllevar una reasignación de competencias que afectaría al desempeño de funciones que antes correspondían a los municipios o las provincias, con el evidente límite de la propia existencia de ambos, en este caso sí garantizada por la Constitución.

La autonomía local constitucionalmente garantizada se materializó e instrumentó mediante la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), que, en su Disposición Adicional Tercera, vino a establecer su aplicabilidad a Navarra “*en lo que no se oponga al régimen que para su Administración local establece el artículo 46 de la Ley orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. A estos efectos, la normativa estatal que, de acuerdo con las Leyes citadas en el mencionado precepto, rige en Navarra, se entenderá modificada por las disposiciones contenidas en la presente Ley.*”

La normativa básica estatal no constituye pues un techo para la competencia foral de Navarra en lo que se refiere a la regulación de su administración local, disponiendo Navarra de un margen adicional para regular y ordenar esta materia, históricamente ejercido por Navarra y reconocido por el Tribunal Constitucional en numerosas Sentencias, como la de 20 de octubre de 2016, que, con cita de la de 21 de junio de 2010, declaró que, si bien con carácter general en todas las Comunidades Autónomas

las disposiciones estatutarias en materia de régimen local condicionan sólo al legislador autonómico, y no prevalecen frente a la legislación básica en caso de conflicto, sin embargo en la Comunidad Foral *“el marco competencial en materia de régimen local difiere de un modo esencial en el caso de Navarra, pues las previsiones de la LORAFNA, en la parte que reflejen derechos históricos, enraízan en la disposición adicional primera de la Constitución que, por lo que aquí interesa, desplaza respecto a esta entidad foral la competencia estatal de dictar legislación básica ex art. 149.1.18.”*

Por su parte, la Ley 27/2013, de 27 de septiembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, estableció en el apartado primero de su Disposición Adicional Segunda, su aplicación a la Comunidad Foral de Navarra *“en los términos establecidos en el artículo 149. 1. 14.” y 18.” y disposición adicional primera de la Constitución, sin perjuicio de las particularidades que resultan de la Ley Orgánica 13/ 1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/ 2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera ”.*

El segundo apartado de la citada Disposición establece, así mismo, que Navarra puede, en su ámbito competencial, *“atribuir competencias como propias a los municipios de su territorio así como del resto de las Entidades Locales de Navarra, con sujeción en todo caso, a los criterios señalados en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local”*.

Como expresamente señala el Tribunal Constitucional en su Sentencia 168/2016, de 6 de octubre, la competencia básica estatal derivada del artículo 149.1.18.<sup>ª</sup> CE es más estrecha que la competencia estatutaria de las Comunidades Autónomas para el establecimiento y regulación de entidades locales supramunicipales, de modo tal que *“las entidades locales no necesarias o contingentes, en general, y las de segundo grado en particular, están dotadas de ‘un fuerte grado de interiorización autonómica’, sin que les alcance directamente la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial (art. 141.2 CE) e insular (art. 141.4 CE)”*, por lo que *“entran en cuanto a su propia existencia en el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas que dispongan de la correspondiente competencia” [STC 41/2016, FJ 5, citando la STC 214/1989 (RTC 1989, 214) , FFJJ 4 b) y 15 a)]”*.

De este modo la organización de entes supramunicipales, esté o no prevista en los Estatutos de Autonomía, puede ser objeto de una completa regulación mediante legislación estrictamente autonómica.

De manera mucho más precisa, en la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre , el Tribunal Constitucional ya señaló que, *“a la hora de crear entidades supramunicipales y determinar sus competencias, el legislador autonómico deberá tener en cuenta la esfera competencial de municipios y provincias, teniendo presente que, debido al principio de autonomía local de la que gozan y, por lo tanto en virtud de la garantía institucional que la Constitución determina, no podrá vaciarse de contenido competencial a municipios y provincias a través de la creación de entidades supramunicipales y las entidades de cooperación intermunicipal”*.

En consecuencia, en ejercicio de la competencia histórica reconocida en el artículo 46 de la LORAFNA (preexistente y amparada por la Constitución española), la

Comunidad Foral de Navarra puede crear y regular, mediante Ley Foral, entidades locales supramunicipales que agrupen a municipios limítrofes vinculados por características e intereses comunes.

Así mismo, la Comunidad Foral de Navarra cuenta, en materia de régimen local, con las competencias de naturaleza autonómica que al efecto le correspondan y con las competencias provinciales que ostenta como Comunidad Autónoma uniprovincial.

Incluso en el supuesto de que Navarra no contara con la competencia histórica constitucionalmente reconocida en materia de régimen local, podría establecer, mediante Ley Foral, una organización supramunicipal completa, aunque la figura de la Comarca no se encuentre prevista en la LORAFNA, tal y como se desprende de la Sentencia del Tribunal Constitucional 168/2016, de 6 de octubre, citada con anterioridad.

El Anteproyecto de Ley Foral de Reforma de la Administración Local de Navarra pretende modificar la vigente Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, amparándose pues en el mismo título competencial que llevó a la aprobación de esta última, en el marco de los derechos históricos que en materia de administración local corresponden a Navarra y que han venido manifestándose en la vigente y específica regulación foral de las Haciendas Locales de Navarra, régimen estatuario de los empleados públicos locales de Navarra y en la capacidad de ordenar y regular las entidades locales de Navarra, siempre con respeto a las competencias municipales que la legislación básica estatal reconoce como propias a los Ayuntamientos, que se encuentran salvaguardadas en la Comarca al atribuírsele a ésta como propias competencias distintas a las previstas para los municipios en el artículo 25.2 de la LRBRL.

En particular, en virtud de su régimen foral, Navarra tiene competencia exclusiva sobre el régimen estatuario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral: dicha competencia exclusiva no solo es reconocida por la Disposición Adicional Primera de la Constitución y el artículo 49.1.b) de la LORAFNA, sino que ha sido ratificada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 140/1990, de 20 de septiembre, que reconoció a Navarra un plus competencial en materia de función pública respecto del resto de Comunidades Autónomas en virtud de sus competencias históricas.

Según lo señalado por el Tribunal Constitucional en la citada Sentencia, Navarra *"ha venido disfrutando históricamente de un régimen singular respecto de sus funcionarios y de los de la Administración Local en Navarra"*.

Igualmente, la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/2002, de 14 de febrero, establece que las Comunidades Autónomas con competencia en materia de régimen local son también competentes para regular la materia de la función pública local: en base a la mencionada competencia histórica, Navarra ha creado un régimen jurídico propio y distinto del resto de Comunidades Autónomas, con un sistema de habilitación foral y un procedimiento de selección propios y totalmente diferenciado al resto del Estado.

En ejercicio de dicha competencia, no cabe duda de que, mediante Ley Foral, la Comunidad Foral de Navarra puede establecer cuándo y en qué condiciones han de existir puestos propios de Secretaría e Intervención en los Ayuntamientos navarros (que requieran de la preceptiva habilitación foral), así como para determinar que, en los Ayuntamientos que no tengan puestos propios, dichas funciones públicas necesarias se presten de forma agrupada por entidades supramunicipales a través de personal funcionario suficientemente cualificado.

Lo mismo cabe puntualizar en relación con las Haciendas Locales, materia en la que Navarra ha contado siempre con un régimen propio y específico, pues ya al artículo 6.º de la Ley Paccionada atribuyó a los Ayuntamientos navarros las facultades relativas a la administración económica interior de los fondos, derechos y propiedades de los pueblos, bajo la dependencia de la Diputación Provincial, con arreglo a su legislación especial.

Igualmente las bases 6.ª, 7.ª, 8.ª y 9.ª del Real Decreto Ley de 4 de noviembre de 1925, para armonizar el régimen de Navarra y el Estatuto municipal, y particularmente la base 7.ª, obligaba a la Diputación a recopilar las disposiciones vigentes en materia de contribuciones, arbitrios o impuestos de toda clase que afectaran a la Administración Local y le obligaba a complementar estas disposiciones fijando el límite y condiciones esenciales dentro de los cuales fuese permitida la imposición o exacción de contribuciones o arbitrios.

Fijada la vigencia de la Ley Paccionada y del Real Decreto Ley Paccionado en el artículo 46 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, el artículo 1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales respeta el régimen financiero foral de Navarra, al igual que hacía la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

La competencia histórica foral ampara, en consecuencia, que mediante Ley Foral, se reformen tanto la Ley Foral 2/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, como la Ley Foral 2/1995, de 1 de marzo, reguladora de las Haciendas Locales de Navarra.

De conformidad con lo establecido en el artículo 20.2 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, y en el artículo 152 del Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Navarra, esta Ley Foral ha de ser aprobada por mayoría absoluta.

### **3. CONTENIDO NORMATIVO Y OBJETIVOS DEL ANTEPROYECTO DE LEY FORAL**

Se describe a continuación el contenido normativo del Anteproyecto, en relación con los objetivos pretendidos con el mismo.

Por lo que se refiere a su estructura, este Anteproyecto de Ley Foral consta de cuatro artículos: el primero modifica la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra; el segundo, la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, el tercero, la Ley Foral 12/2006, de 21 de noviembre, del Registro de Riqueza Territorial y de los Catastros de Navarra y, el cuarto, la Ley Foral 20/2005, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, y se actualizan las tarifas del Impuesto sobre Actividades Económicas.



El Anteproyecto contiene, además, una Disposición Adicional Única, diez Disposiciones Transitorias (cuyo contenido se detalla en relación con el articulado y las materias a las que se refieren), tres Disposiciones Derogatorias y dos Disposiciones Finales.

---

El artículo primero del Anteproyecto de Ley Foral modifica la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, de la siguiente manera:

- En el artículo 3, se definen como entidades locales de Navarra las Comarcas y las Mancomunidades de Planificación General, suprimiéndose los Distritos administrativos (dado el fracaso de esta tipología de entidad local creada por la Ley Foral 6/1990) y la figura del Consortio como entidad local, con lo que se da cumplimiento al compromiso adquirido por la Comunidad Foral de Navarra mediante Acuerdo de la Junta de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Foral de Navarra de fecha 9 de septiembre de 2015.

Se suprimen también como entidad local, en el mencionado artículo 3, las Agrupaciones de Servicios Administrativos, al contemplarse como competencia propia comarcal la prestación de servicios administrativos de Secretaría e Intervención a los Ayuntamientos menores de 1.500 o 3.000 habitantes, respectivamente.

Por ello, se elimina íntegramente el contenido del artículo 46, debiéndose destacar, no obstante, que el ámbito territorial de las referidas Agrupaciones de servicios puede tomarse como referencia para la prestación de los citados servicios por parte de la Comarca correspondiente.

- En cuanto al Concejo, entidad local clave en la tradición institucional local de Navarra, en el apartado 3º del artículo 38 se permite la constitución de Concejo Abierto no sólo en aquéllos de población inferior a 50 habitantes, sino también en los de población superior que decidan voluntariamente constituirse como tales, pudiendo igualmente funcionar mediante Junta (artículo 38.5) aquellos concejos regidos en régimen de Concejo Abierto que así lo decidan mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros.

En el caso de los Concejos que funcionen con Junta, se establece (artículo 38.4) que el número de vocales de la misma se eleve a 6 si su población es superior a 1.000 habitantes.

Se contempla también expresamente la posibilidad de presentación de moción de censura (artículo 41 f.) contra la persona que ostente la Presidencia del concejo y se reconoce, así mismo, a la citada entidad local, la facultad de organización del auzolán o trabajo en beneficio de la comunidad, tal y como se prevé en la normativa reguladora de las haciendas locales de Navarra (artículo 39.2).

En los Ayuntamientos en cuyo término existan concejos, en aquellos asuntos que afecten directamente a los intereses de éstos, se asegura su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones y seguimiento de su gestión mediante la creación de un órgano consultivo específico de participación concejil (artículo 39.4).

En las Comarcas en cuyo ámbito territorial existan concejos, las correspondientes leyes forales de creación habrán de prever también la existencia de un órgano consultivo específico de participación concejil (artículo 372.4).

Se articula, así mismo (artículo 42 bis), un sistema voluntario de relación concejo-Ayuntamiento (“gestión competencial compartida”) que va a posibilitar, bajo el respeto al principio de autonomía local, el ejercicio compartido de competencias cuando la disponibilidad de recursos materiales y humanos en las administraciones concejiles no permita llevar a cabo las labores mínimas exigidas de forma autónoma. Se supera así la dificultad de asegurar la certeza de continuidad de los concejos, a la vez que se mejora el servicio a las personas residentes en ellos, lo que constituye, sin duda, la finalidad última de esta reforma de la administración local navarra.

En cualquier caso, si el Ayuntamiento no aceptara convenir con un Concejo de su término el sistema de gestión competencial compartida, será la Comarca a la que pertenezca ese Ayuntamiento la que podrá asumirlo: como contraprestación por los gastos de gestión, el Ayuntamiento o, en su caso, la Comarca, percibirá la cuantía o el porcentaje de ingresos concejiles que acuerde con el Concejo, de conformidad con lo que se determine en el correspondiente convenio regulador.

El artículo 362, además, prevé que la comarca preste especial apoyo a los municipios compuestos que hubieran suscrito estos convenios de gestión competencial compartida con todos los concejos de su término y que así lo soliciten.

Se refuerza así la figura de los Ayuntamientos compuestos, entidades locales éstas que, además, aun cuando su población sea inferior a 1.500 habitantes, podrán contar, si así lo manifiestan, con puesto de Secretaría propio si dispusieran de él en la fecha de la entrada en vigor de la Ley Foral de Reforma, siempre que la dispersión geográfica de sus núcleos de población así lo aconsejara.

Continuando con las novedades referidas a los Concejos, en el artículo 37.2, se suprime la necesidad de un número mínimo de habitantes para tener la condición de entidad local concejil, debiéndose acreditar, por el contrario, la suficiencia de recursos para el adecuado ejercicio de sus competencias.

En coherencia con este precepto, se suprime, en el artículo 44, como causa de extinción de los Concejos, la referida al número de habitantes de los mismos, incorporándose la no presentación de candidaturas en dos procesos electorales concejiles sucesivos (sin que a dichos efectos se compute la celebración de elecciones parciales) y la carencia manifiesta de recursos económicos, humanos o materiales suficientes para el ejercicio de sus competencias.

En el artículo 19 se elimina también la referencia al número de habitantes en la regulación del régimen de los municipios que se extingan como consecuencia de los procesos de alteración de términos municipales, pudiendo quedar integrados en el municipio resultante con la condición de Concejos, siempre que se acredite su suficiencia de recursos para el adecuado ejercicio de sus competencias.

- En consonancia con la nueva tipología de entidades locales navarras definida en el artículo 3, se regulan, en el artículo 212, los Consortios locales, que dejan de ser entidad local para definirse como entidades públicas con personalidad jurídica propia.

Dichos consorcios locales podrán estar constituidos por entidades locales asociadas voluntariamente con administraciones públicas de diferente naturaleza para la realización de fines de interés común, o bien por la asociación entre una o varias entidades locales y fundaciones o entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las administraciones locales.

Cada consorcio ha de quedar adscrito, en cada ejercicio presupuestario, a una Administración pública, de conformidad con las reglas que el precepto en cuestión establece.

- El artículo 213, así mismo, desarrolla la figura de la denominada "Mancomunidad de Planificación General", que podrá constituirse para prestar servicios de competencia local en los que la legislación aplicable atribuya al Gobierno de Navarra una función de cooperación necesaria, debiendo ser su participación siempre minoritaria en relación con las entidades locales participantes.

Se recupera así la citada figura de la legislación foral vigente hasta el año 1990, actualizándola mediante la incorporación de ciertos elementos de las Agrupaciones de competencia mixta, fórmulas ambas recogidas en el artículo 55 del Reglamento para la Administración Municipal de Navarra, en ejercicio de la competencia histórica de Navarra para la creación de entidades de carácter supramunicipal.

Esta forma jurídica podría ser adoptada por el Ente público de Residuos de Navarra previsto en la Ley Foral 14/2018, de Residuos y su Fiscalidad integrado por entidades locales y por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para la coordinación de la gestión y la prestación de servicios en materia de residuos competencia de las entidades locales navarras, y para la prestación de servicios complementarios en materia de residuos.

- En materia de personal, la modificación de los artículos 234 a 257 de la Ley Foral 6/1990, de la Administración Local de Navarra, junto con la derogación (en la Disposición Derogatoria Primera) de las Disposiciones Adicionales Primera y Tercera, así como de las Disposiciones Transitorias Primera, Tercera y Cuarta de la Ley Foral 4/2011, de 17 de marzo, permite introducir una solución definitiva al problema de la interinidad permanente que afecta a muchas plazas de Secretaría e Intervención en los municipios de Navarra, asegurándose un servicio estrictamente funcional de los servicios administrativos de Secretaría e Intervención a todas nuestras entidades locales.

Para ello, se modifican los artículos 243 y 244, estableciéndose que existirá puesto propio específico de Secretaría (artículo 243.2) en los municipios con una población igual o superior a 1.500 habitantes (y no de 2.000, como sucedía hasta ahora), así como en aquellos de población inferior que así lo decidan siempre que, o bien se trate de municipios compuestos con puesto propio de Secretaría en los que la dispersión geográfica de sus núcleos de población aconsejen disponer de puesto de Secretaría propio, o bien su gasto corriente anual en los últimos cinco años haya sido superior a 500.000 euros.

También existirá dicho puesto específico de Secretaría en cada una de las Comarcas que se constituyan, en las Mancomunidades con puesto de trabajo específico y en las Agrupaciones tradicionales cuyos Reglamentos, Ordenanzas, Convenios, Acuerdos, Sentencias o Concordias así lo dispongan.

El puesto propio específico de Intervención (artículo 244.2), por su parte, existirá necesariamente en municipios con una población igual o superior a 3.000 habitantes, y también en aquellos de población superior a 2.000 habitantes que hubieran creado dicho puesto en su plantilla orgánica en virtud de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley Foral 11/2004, de 29 de octubre, para la actualización del régimen local de Navarra, siempre que mantengan el mismo en su plantilla orgánica en la fecha de la entrada en vigor de la Ley Foral de Reforma.

También existirá puesto propio específico de Intervención en las Comarcas que se constituyan y en las Agrupaciones tradicionales cuyos Reglamentos, Ordenanzas, Convenios, Acuerdos, Sentencias o Concordias así lo dispongan, siempre y cuando su gasto corriente anual en los últimos cinco años haya sido superior a tres millones de euros.

Todos los puestos de Intervención estarán encuadrados en el nivel A. En la Disposición Transitoria Quinta se establece un régimen transitorio para posibilitar el concurso de traslado de los funcionarios que ocupen puestos de Intervención encuadrados en el Grupo B: una vez resuelto el mismo, se reclasificarán en el Nivel A las plazas no cubiertas en el citado concurso.

Los puestos de Intervención Grupo B desempeñados por funcionarios habilitados por la Comunidad Foral de Navarra se mantienen como situación personal a extinguir, estableciéndose que su promoción de nivel se realizará de conformidad con lo establecido en el artículo 15 del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

En los Concejos, el ejercicio de las funciones públicas necesarias (artículo 234) se realizará por personal funcionario del Ayuntamiento en los supuestos de gestión competencial compartida del artículo 42 bis), y, en los demás supuestos, por personal funcionario propio de la respectiva Comarca.

En aquellos Concejos que no hayan suscrito con su Ayuntamiento el convenio de gestión competencial compartida, y en tanto se proceda a la constitución de la Comarca en la que se integren, las funciones públicas necesarias a que se refiere el artículo 234 serán ejercidas por un miembro de la Junta o del Concejo Abierto, habilitado al efecto por dichos órganos para su desempeño (Disposición Transitoria Séptima).

Las funciones propias de los puestos específicos de Secretaría e Intervención serán igualmente ejercidas en los ámbitos territoriales correspondientes, sin puesto propio específico, por el personal funcionario de las Comarcas, con habilitación conferida por la Administración de la Comunidad Foral: los puestos ocupados por el citado personal tendrán (artículo 236.2) la consideración de plazas pertenecientes a la plantilla orgánica de la Comarca.

Para el ejercicio de las funciones públicas necesarias de Secretaría e Intervención es necesario en todo caso (tanto si existe o no puesto propio específico) la obtención de la habilitación conferida por la Administración de la Comunidad Foral (artículo 245), estableciéndose, como único sistema para su obtención, el concurso oposición, dada la naturaleza de las funciones a desempeñar, de conformidad con lo

establecido en el artículo 5 del Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y en el artículo 18 del Decreto Foral 113/1985, de 5 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Ingreso en las Administraciones Públicas de Navarra.

En relación con el personal al servicio de las Comarcas, el artículo 384 establece una cláusula general en virtud de la cual el régimen del personal al servicio de las Comarcas se regirá por lo dispuesto en el Título VII de la Ley Foral 6/1990.

Las Comarcas contarán con puestos propios específicos de Secretaría e Intervención, con habilitación de la Comunidad Foral de Navarra.

También se ajusta (artículos 246 ter y 252) el régimen de las adjudicaciones y tomas de posesión a lo previsto con carácter general tanto en el Reglamento de Provisión de puestos como en el Reglamento de ingreso del personal al servicio de las Administraciones Públicas navarras.

- Se modifican, así mismo, determinados preceptos referidos al recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra, a efectos de adecuar su redacción a los términos de la normativa reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa y al régimen general del silencio administrativo.

- En lo que se refiere a la estructura de la planta local, el Anteproyecto de Ley Foral plantea una novedosa organización supramunicipal a través de la figura de la denominada "Comarca", cuyo desarrollo se realiza a través de un nuevo Título X, que, a lo largo de treinta y dos artículos, organizados en seis capítulos, desarrolla todo lo relativo a esta nueva modalidad de entidad local.

En el modelo vigente en la actualidad, el nivel supramunicipal está compuesto por Mancomunidades, Agrupaciones de servicios administrativos y Agrupaciones Tradicionales, todas ellas muy abundantes y sin estabilidad o cobertura territorial universal, y que han venido proliferando en el tiempo de forma desordenada, generando duplicidades innecesarias, y solapamientos que impiden la racionalización en la prestación de los servicios de su competencia, con la subsiguiente merma de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el uso de los recursos públicos.

Mediante la estructuración de la Comunidad Foral de Navarra en Comarcas se persigue la cohesión social y territorial y la disminución de la desigualdad en la recepción de servicios y en la capacidad de participación de los ciudadanos, reduciéndose así de forma progresiva el desequilibrio entre las distintas zonas de Navarra, de forma tal que, de una planificación sectorial de los servicios supramunicipales, se pase a una concepción territorial del planteamiento de los mismos, reforzándose así el principio de equilibrio, solidaridad, e igualdad territorial.

Frente a la concepción vigente hasta ahora de organizar las mancomunidades en torno a servicios de carácter sectorial, la Comarca se refiere en todo momento al territorio, estructurando Navarra en demarcaciones de configuración estable, que constituirán, a partir de su implantación, la referencia ineludible para la prestación de servicios en el ámbito supramunicipal.

Ello conlleva, por consiguiente, la integración en la Comarca de las entidades supramunicipales prestadoras de los servicios que asumirá la nueva organización comarcal, en aras al cumplimiento de los más elementales principios de simplificación, subsidiariedad y eliminación de duplicidades administrativas, que garanticen la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales consagrada por el artículo 135 de la Constitución, evitando la ejecución simultánea del mismo servicio público por administraciones públicas diferentes, racionalizando así la estructura administrativa de la administración local navarra, en aras a la consecución de la eficiencia en la gestión, la reducción del gasto público y, sobre todo, la prestación de un mejor servicio a la ciudadanía.

Esta nueva concepción permitirá también que diversas actividades y servicios que un municipio no puede realizar ni prestar por sí mismo y que, por tanto, hasta la fecha, venían siendo prestados mediante una contratación externa con sujetos o entidades privadas, sean prestados directamente por la Comarca, reduciendo así en gran medida el recurso al sector privado y el fomento de la iniciativa pública en la prestación de servicios de calidad.

El Anteproyecto de Ley Foral de Reforma de la Administración Local de Navarra, configura así como propias de las Comarcas una serie de competencias que en ningún caso se definen como propias de los municipios por la normativa básica estatal, quedando así la autonomía municipal de los Ayuntamientos navarros plenamente garantizada.

Tal y como detallan los Anexos del Anteproyecto de Ley Foral (incorporados a través de la Disposición Transitoria Primera), se establece una distribución territorial que divide Navarra en doce Comarcas, tomando como punto de partida las Subzonas propuestas en su día por la Estrategia Territorial de Navarra, si bien, para su configuración definitiva, se tiene en cuenta la voluntad de los Ayuntamientos implicados, que podrán presentar propuestas y alternativas, teniendo como objetivo que, finalizado el proceso de creación de Comarcas, todos los Ayuntamientos navarros se encuentren integrados en alguna de ellas.

Se ejercita así la competencia histórica de Navarra en materia de régimen local y, en concreto, en lo que se refiere al establecimiento de entidades de carácter supramunicipal, tal y como reconoce el artículo 46 de la LORAFNA, en relación con lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, en la Base 13ª del Real Decreto-ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925 y en los artículos 55 y siguientes del Reglamento para la Administración municipal de Navarra de 3 de febrero de 1928, vigente en el momento de la aprobación de la LORAFNA.

De esta manera, se pretende obtener una mejora en la organización de los servicios locales de gestión supramunicipal, más eficaz en la consecución de sus objetivos y con mayor eficiencia en el aprovechamiento de sus recursos tanto humanos como materiales, respetando en todo momento el ámbito competencial municipal y la autonomía local.

El Capítulo I del nuevo Título X (artículos 352 a 355) regula la naturaleza y fines de estos nuevos entes locales, así como sus potestades, su denominación, el

término Comarcal y las sedes de sus servicios: la Comarca se consagra así como ente territorial, dotada de término comarcal en el que ejerce sus competencias.

El Capítulo II, por su parte, contiene, en los artículos 356 a 360, la regulación del proceso de creación de cada Comarca, que deberá realizarse mediante Ley Foral, a través de un procedimiento en el que se garantiza la audiencia y participación de los Ayuntamientos y entidades supramunicipales que hayan de integrarla.

Así, el proceso de creación de una Comarca puede comenzar, o bien a propuesta de los Ayuntamientos implicados, o bien por iniciativa del Gobierno de Navarra cuando, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley Foral de Reforma, no se hubiera ejercitado dicha iniciativa por las entidades locales (artículo 357).

La iniciativa, en cualquier caso, habrá de adaptarse a la delimitación comarcal señalada en la Disposición Transitoria Primera del Anteproyecto, si bien los municipios lindantes con otra Comarca podrán manifestar su voluntad de ser incorporadas a esta última.

Una vez conocido el parecer de todos los municipios y Concejos afectados, el Gobierno de Navarra habrá de pronunciarse sobre la procedencia y composición del ente comarcal, si bien dicho pronunciamiento no podrá producirse (artículo 359), procediéndose al archivo del procedimiento, si se opusieren expresamente las dos quintas partes de los municipios propuestos para constituir la Comarca, siempre que tales municipios representen, al menos, la mitad del censo electoral del territorio correspondiente.

Si el acuerdo del Gobierno de Navarra fuera favorable a la creación de la Comarca, se constituirá una Comisión Técnica Comarcal, que habrá de informar de forma preceptiva (artículo 360) sobre los trasposos de personal, funciones, bienes y servicios de las entidades supramunicipales a la Comarca, número de integrantes de la Asamblea Comarcal y establecimiento, en su caso, de Subcomarcas

El Capítulo III (artículos 361 a 368) regula las competencias y servicios de las Comarcas, estableciéndose como propias las referidas a servicios sociales a escala supramunicipal, redes de abastecimiento de agua en alta a escala supramunicipal, tratamiento de residuos a escala supramunicipal, planeamiento comarcal y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio de nivel comarcal, así como servicios administrativos de Secretaría e Intervención en Concejos cuando no haya régimen de gestión competencial compartida y en Ayuntamientos de menos de 1.500 o 3.000 habitantes, respectivamente.

Es la Ley Foral de creación de cada Comarca la que determinará sus competencias, si bien éstas habrán de ser, al menos (artículo 356) las competencias propias contempladas en el apartado 1 del artículo 361 del Anteproyecto de Ley Foral.

En relación con las competencias propias comarcales, se define, en primer lugar, la referida a los Servicios sociales de atención primaria a escala supramunicipal, de conformidad con la normativa foral sectorial aplicable, y sin perjuicio de las competencias reservadas a los municipios por la legislación básica estatal.

Ha de señalarse, al respecto, que la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales establece en sus artículos 37 y 38 las competencias en dicha materia del Departamento competente en materia de servicios sociales y las del Gobierno de Navarra, regulando en el artículo 39 las competencias de las “*entidades locales*”.

El artículo 50 de dicha norma, por su parte, contempla la financiación de los servicios sociales de base, que correrá a cargo “*de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de las entidades locales*”, estableciendo el apartado 2º de dicho precepto que la aportación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se establecerá en convenios plurianuales “con las entidades locales titulares de los Servicios Sociales de Base”.

Nada impide, por consiguiente, que en la Ley Foral reguladora de la administración local de Navarra (norma que, recordemos, requiere mayoría absoluta), decida el Parlamento de Navarra que dichos servicios sigan prestándose en el ámbito local, pero siendo titular de dicha competencia una entidad supramunicipal como la comarca, tratándose de servicios que, con carácter general, vienen prestándose de forma mancomunada en ámbitos superiores al municipio.

Debe tenerse en consideración, en este sentido, que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local ( LRSAL ) , modificó la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local en esta materia, conteniendo ahora los artículos 25 y 26 de la citada ley un nuevo régimen competencial en materia de servicios sociales, limitando el artículo 25.1.e) la competencia propia municipal en la materia al aspecto de “*evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social*”.

La LRSAL ha excluido así los servicios sociales del elenco de materias dentro de las que “*en todo caso*” las leyes autonómicas deben atribuir competencias propias a los municipios: a su vez, la “*prestación de servicios sociales*” (redacción anterior del art. 26.1 c) LBRL), no figura ya entre los servicios mínimos obligatorios en municipios con población superior a 20.000 habitantes (art. 26.1 c) de la LBRL, en la redacción dada por el art. 1.9 LRSAL ).

En este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de marzo de 2016, vino a señalar que “*en los ámbitos excluidos del listado del art. 25.2 LBRL, las Comunidades Autónomas pueden decidir si, y hasta qué punto, los municipios deben tener competencias propias*”, por lo que, partiendo de esta base, las Comunidades Autónomas, siendo competentes para regular los servicios sociales y sanitarios, son competentes para decidir -con sujeción al indicado marco de límites- sobre su descentralización o centralización y, en este segundo caso, para ordenar el correspondiente proceso de asunción competencial y traspaso de recursos.

Partiendo de esta base, la Comunidad Foral de Navarra puede, conforme a derecho, atribuir la competencia sobre los servicios sociales como una competencia propia de las comarcas, sin perjuicio de la competencia propia municipal en lo referido a la “*evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social*”.

Por otra parte, la Disposición Transitoria Novena del Anteproyecto contiene una encomienda al Gobierno de Navarra para que modifique el Decreto Foral 33/2010, de 17 de mayo, por el que se establece la zonificación de los Servicios Sociales de la



Comunidad Foral de Navarra para adaptarlo a las disposiciones de la misma, procurando además su coherencia con la zonificación sanitaria vigente.

Si en algún caso, ésta no fuera posible por circunstancias de la distribución comarcal, se prevé la posibilidad de suscripción de convenios intercomarcales para asegurar la coherencia en la aplicación de los programas sociales de naturaleza socio-sanitaria.

Hasta tanto se realice dicha modificación, seguirán operativas las zonas básicas establecidas en el citado Decreto Foral.

El Anteproyecto, además, salvaguarda que los municipios que vinieren realizando una gestión individual de los Servicios Sociales de Base continúen efectuándola, si así lo solicitan, siempre que su población sea superior a 10.000 habitantes.

La Comarca asume además, como propia, la competencia en materia de redes de abastecimiento de agua en alta a escala supramunicipal, así como gestión de auxilios y ayudas a municipios y Concejos para obras del ciclo hidráulico.

Pueden quedar exentos, si así lo solicitan, los municipios que gestionen de forma individual todo el proceso de abastecimiento de agua, tanto en alta como en baja, siempre que no se compartan acuíferos o infraestructuras potabilizadoras o redes de conducción con algún otro municipio.

El artículo 25 de la Ley 7/185, de Bases de Régimen Local, señala que el municipio, ejercerá en todo caso, como competencia propia, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, entre otras, en materia de “*abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales*”. El artículo 26 del mismo cuerpo legal establece que todos los municipios deberán prestar, entre otros, “*el servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable*”. Finalmente, el artículo 86.3 establece una reserva de ley en favor de las Entidades Locales en el abastecimiento domiciliario y depuración de aguas.

Por tanto, del análisis conjunto de estos artículos se deduce que lo que corresponde a los Ayuntamientos es la prestación del servicio de distribución domiciliaria del agua. Así, el artículo 25.2 de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) dispone que cada municipio ejercerá competencias en los términos de la Legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de “suministro de agua”. Este abastecimiento domiciliario de agua potable es un servicio obligatorio que debe prestarse en cada municipio (art.26.1 a) LBRL), siendo declarado como servicio de carácter esencial reservado a las entidades locales en el artículo 86.3 de la LBRL.

Así lo ha señalado el Tribunal Supremo, en la Sentencia de 2 de junio de 2016 , relativa al establecimiento de una tasa por abastecimiento de agua en alta, en la que se ha pronunciado sobre el alcance de esta competencia municipal relativa al abastecimiento de agua, apuntando en su fundamento tercero que “*la actual redacción de los arts. 25 , 26 y 86 de la LBRL habla en exclusividad de abastecimiento de agua potable a domicilio; poniendo de manifiesto la asunción de la fase de aducción por parte de las Comunidades Autónomas por su evidente alcance supramunicipal. En la redacción vigente a la fecha de la aprobación de la Ordenanza que nos ocupa se*

*hablaba de "suministro de agua", art. 25, de "abastecimiento domiciliario de agua potable", art. 26, y de "abastecimiento de agua", art. 86; debiéndose entender que, en todo caso, ambas fases, en dicho momento, aún se atribuían a la competencia municipal, en base a la reserva expresa que se hacía en el art. 86.3, "abastecimiento de aguas", a favor de los entes municipales".*

Por lo que se refiere a la competencia en materia de planeamiento comarcal y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio de nivel comarcal, la Comunidad Foral de Navarra puede, igualmente, atribuir mediante Ley Foral a la comarca competencias actualmente ejercidas por el Gobierno de Navarra, con la necesaria modificación de la normativa sectorial aplicable, posibilitando la aprobación por las mismas de planeamientos de rango comarcal en cuyo marco, además de aspectos regulados en los actuales Planes de Ordenación Territorial, puedan preverse actuaciones referidas a la creación de nuevas infraestructuras de interés comarcal.

Téngase en consideración, en este sentido, que el artículo 25 de la Ley de Bases de Régimen local reserva como competencia propia municipal en materia de urbanismo lo relativo al planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística referido al propio término municipal.

Lo mismo sucede con el tratamiento de residuos a escala supramunicipal, competencia que el Anteproyecto define también como competencia propia comarcal en el marco del planeamiento director del Gobierno de Navarra, y sin perjuicio de las competencias municipales sobre gestión de los residuos sólidos urbanos.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (tras la modificación efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local), es competencia propia de las Diputaciones Provinciales (y, en consecuencia, de las Comunidades Autónomas uniprovinciales) *"la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal"*.

En particular, es competencia propia de las Diputaciones provinciales *"la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes"* y la coordinación de la prestación de los servicios de recogida y tratamiento de residuos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

En este sentido, el artículo 5 de la Ley Foral 14/2018, de Residuos y su Fiscalidad, atribuye a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, de conformidad con lo previsto en artículo 58 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, la facultad de coordinar la actuación de las entidades locales en el ejercicio de aquellas competencias que trasciendan los intereses locales y estén comprendidas dentro de los objetivos de la citada Ley Foral, debiendo ejercerse dicha potestad de coordinación mediante la aprobación del Plan de residuos Navarra y la vinculación de las entidades locales a su contenido, así como mediante cualquier otro instrumento previsto legalmente.

En consecuencia, es conforme a Derecho que la Comunidad Foral, mediante Ley Foral, configure como competencia de un ente local supramunicipal una competencia (el tratamiento de residuos a escala supramunicipal) en la actualidad autonómica, y que en la práctica ha generado y viene prestándose a través de un amplio elenco de entidades supramunicipales.

La quinta competencia propia comarcal es la prestación de servicios administrativos de Secretaría e Intervención a los Ayuntamientos menores de 1.500 o 3.000 habitantes, respectivamente.

En dichas entidades locales, no existirá, en la plantilla orgánica de la misma, puesto propio específico de Secretaría o Intervención, si no que las funciones públicas necesarias de que se trata se prestarán por personal funcionario propio de la Comarca, habilitado por la Administración de la Comunidad, y adscrito al correspondiente servicio de asistencia a los municipios y Concejos de la Comarca.

Para la determinación de los ámbitos territoriales de prestación de dichos servicios, se podrá tomar como referencia, salvo que concurren motivos notorios de necesidad o conveniencia económica o administrativa, el de las Agrupaciones de servicios administrativos actualmente existentes, si las entidades locales implicadas así lo deciden.

El carácter forzoso de la posibilidad material de compartir en común por varios ayuntamientos puestos de Secretaría e Intervención ha sido una práctica reiterada en la administración local navarra, en ejercicio de su competencia histórica en la materia (Acuerdo del Consejo Foral Administrativo de 27 de diciembre de 1963), y mantenida hasta la actualidad de forma indubitada por la vigente Ley Foral 6/1990 en sus actuales artículos 3 y 46.

Como se ha señalado con anterioridad, Navarra, en virtud de su competencia histórica, cuenta con un régimen jurídico propio y distinto del resto de Comunidades Autónomas, y con un sistema de habilitación foral y un procedimiento de selección totalmente diferenciado al resto del Estado.

En ejercicio de dicha competencia, la Comunidad Foral de Navarra puede, mediante Ley Foral, establecer cuándo y en qué condiciones han de existir puestos propios de Secretaría e Intervención en los ayuntamientos navarros, así como para determinar en qué supuestos dichas funciones públicas necesarias han de prestarse de forma agrupada.

Respecto del personal al servicio de las actuales Agrupaciones, al igual que el del resto de entidades supramunicipales, el Anteproyecto de Ley Foral de Reforma prevé que se incorporen a la Comarca en las condiciones funcionariales o contractuales vigentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley Foral de creación de la Comarca.

En el caso de las entidades locales de menos de 1.500 o 3.000 habitantes, que, a la entrada en vigor de la Ley Foral de Reforma, dispongan en su plantilla orgánica de puestos propios de Secretaría o de Intervención, respectivamente, la Disposición Transitoria Tercera prevé que dichos puestos se mantendrán hasta el momento de la entrada en vigor de la Ley Foral de creación de cada Comarca, manteniéndose no obstante como situación personal a extinguir, aquellos puestos de Secretaría de Ayuntamientos de menos de 1.500 habitantes que, en el momento de la entrada en vigor de la Ley Foral de creación de cada Comarca, vinieran siendo desempeñados por funcionarios habilitados por la Comunidad Foral de Navarra.

Si los mencionados puestos vinieran siendo desempeñados por personal contratado en régimen administrativo, dicho personal será incorporado a la Comarca en las condiciones contractuales vigentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley Foral de creación.

Téngase en consideración, al respecto, la necesidad de que la Comarca (artículo 371) apruebe los necesarios Planes para la ordenación de sus recursos humanos, y de que, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de su Ley Foral de creación, defina y apruebe su plantilla orgánica, así como la correspondiente oferta pública de

empleo, proveyendo los puestos que resulten vacantes, de conformidad con lo establecido en la normativa que resulte aplicable.

Para el caso del ejercicio de funciones públicas necesarias de Secretaría e Intervención, será la Administración de la Comunidad Foral la que habrá de incluir, en las convocatorias para la provisión de los puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación foral, además de los referidos a las entidades locales con puestos propios específicos, los correspondientes tanto a los puestos de Secretario e Interventor de cada Comarca, como los relativos al ejercicio de funciones públicas necesarias de Secretaría e Intervención adscritos al servicio de asistencia a los municipios y Concejos de la Comarca.

El artículo 361.1 e) prevé además, respecto a estos últimos, la posibilidad de asignación de funciones distintas o complementarias de aquéllas, lo que posibilitará la realización por dichos funcionarios de otro tipo de servicios de asesoramiento jurídico-económico tanto a la Comarca como a los Ayuntamientos y Concejos de su término.

Estas funciones complementarias o distintas podrán ser, también, en su caso, las referidas a la prestación de servicios de administrativos de Secretaría e Intervención a los Concejos del término comarcal que no hayan suscrito convenios de gestión competencial compartida con su Ayuntamiento, sin perjuicio de que estas últimas funciones relacionadas con los Concejos puedan también ser desempeñadas por otro tipo de personal funcionario de la Comarca, sin habilitación de la Comunidad Foral, tal y como establece la letra b) del apartado 2º del artículo 234.

De esta manera, de la conjunción de lo dispuesto en el citado artículo 361.1 e) y de las modificaciones propuestas a los artículos 234 y siguientes (citadas con anterioridad) se adoptan las medidas necesarias para garantizar la prestación funcional en todas las entidades locales navarras de las funciones públicas necesarias de Secretaría e Intervención, normalizándose, después de treinta años, el sistema de provisión y acceso a dichos puestos de trabajo.

Se cumple así con el compromiso del Acuerdo programático del Gobierno de Navarra para la presente legislatura referido a la creación y consolidación de empleo estable y a la reducción de la temporalidad en el empleo público.

Para ello, y con el objetivo de consolidar el empleo temporal, se establece en las Disposiciones Transitorias Cuarta y Quinta que, en las dos primeras convocatorias que se aprueben, a partir de la entrada en vigor de la Ley Foral de Reforma, para la obtención de la habilitación foral y acceso a los puestos de Secretaría e Intervención que no fueran cubiertos en los concursos de méritos, las fases de oposición y concurso tendrán una valoración proporcional del 70 y 30 por ciento, respectivamente, debiéndose poder alcanzar la puntuación total máxima de la fase de concurso, tanto con 20 años de servicios prestados en los puestos de Secretaría e Intervención de las entidades locales de Navarra, como por la adición a éstos de otros méritos.

Se da cumplimiento así a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 7/2007, de 12 abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que admite que las Administraciones Públicas regularicen y consoliden el empleo temporal existente en las mismas, promoviendo los mecanismos necesarios para ello con el ineludible respeto a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Añade el Estatuto Básico que el contenido de las pruebas ha de guardar relación con los procedimientos, tareas y funciones habituales de los puestos objeto de cada convocatoria, y que, en la fase de concurso, podrán valorarse, entre otros méritos, *“el tiempo de servicios prestados en las Administraciones Públicas y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria.”*

Así mismo, obsérvese que la redacción de las Disposiciones Transitorias Cuarta y Quinta del Anteproyecto de Ley Foral cumple con el mandato establecido por la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley Foral 4/2011, de 17 de marzo, por la que se modifica el Título VII de la Ley Foral 6/1990, de conformidad con la cual en las tres primeras convocatorias que se aprobaran, a partir de la entrada en vigor de la citada norma, para la obtención de la habilitación y acceso a los puestos de Secretaría e Intervención, y sin perjuicio de lo establecido para la valoración adicional del vascuence, *“las fases de oposición y concurso tendrán una valoración proporcional del 70 y 30 respectivamente, y se habrá de poder alcanzar la puntuación total máxima de la fase de concurso, tanto con 20 años de servicios prestados en los puestos de Secretaría e Intervención de las entidades locales de Navarra, como por la adición a éstos de otros méritos”*.

Se posibilita, de esta manera, que el personal contratado en situación de interinidad prolongada (lo que sucede, sobre todo, en los puestos de Secretaría), pueda obtener, en la fase de concurso de los procedimientos selectivos, la totalidad de la puntuación asignada a dicha fase (30 puntos) con 20 años de servicios prestados.

Como señala el Tribunal Constitucional en su Sentencia 107/2003, de 2 de junio, *“la consideración de los servicios prestados no es ajena al concepto de mérito y capacidad, pues el tiempo efectivo de servicios puede reflejar la aptitud o capacidad para desarrollar una función o empleo público y, suponer además, en ese desempeño, unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados»* (STC 67/1989, de 18 de abril).

Añade la Sentencia en cuestión que *“la valoración como mérito de la antigüedad o experiencia previa no puede estimarse, pues, como una medida desproporcionada, arbitraria o irrazonable con relación a esa finalidad de consolidación del empleo temporal y, aunque efectivamente establece una desigualdad, ésta viene impuesta en atención a un interés público legítimo y no responde al propósito de excluir a nadie de la posibilidad efectiva de acceso a la función pública”*.

Como señalan las Sentencias del Tribunal Constitucional 137/1986, de 6 de noviembre y 67/1989, de 18 de abril, lo determinante es si la ponderación de los servicios previos ha sido tan desproporcionada e irracional que ha desconocido el derecho a la igualdad o no se han tenido en cuenta otros méritos en dicha fase, lo que no sucede, según la Sentencia 107/2003 anteriormente citada, cuando se otorga a la experiencia previa una relevancia cuantitativa que otorga ventaja a unos aspirantes, pero no excluye de la competición a quienes carecen de dicho mérito, pese a que imponga a estos opositores *“por libre”*, para situarse a igual nivel de puntuación que los opositores *“interinos”*, un nivel de conocimientos superior (Sentencia de la Audiencia Nacional de 1 de abril de 2011).

En palabras del Tribunal Constitucional (Sentencia 107/2003, de 2 de junio), *“la finalidad de consolidar el empleo público temporal no puede considerarse a priori*

*constitucionalmente ilegítima, ya que pretende conseguir estabilidad en el empleo para quienes llevan un período más o menos prolongado de tiempo desempeñando satisfactoriamente las tareas encomendadas, ni por tanto lo será tampoco la previsión de valorar en la fase de concurso los servicios prestados como experiencia previa del personal afectado. La valoración como mérito de la antigüedad o experiencia previa no puede estimarse, pues, como una medida desproporcionada, arbitraria o irrazonable con relación a esa finalidad de consolidación del empleo temporal y, aunque efectivamente establece una desigualdad, ésta viene impuesta en atención a un interés público legítimo y no responde al propósito de excluir a nadie de la posibilidad efectiva de acceso a la función pública”*

Por otra parte, al establecerse que, en el plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor del Anteproyecto de Ley Foral, la Administración de la Comunidad Foral ha proceder a la convocatoria de los concursos de méritos previstos en el artículo 247.1 de la Ley Foral 6/1990, se posibilita la movilidad de los funcionarios habilitados que tomaron posesión de sus plazas en el año 2013, y el ejercicio de su derecho al traslado, de conformidad con lo establecido en el Decreto Foral 215/1985, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Provisión de Puestos de trabajo en las Administraciones Públicas de Navarra.

Otro aspecto a destacar es que el Anteproyecto de Ley Foral permite, con carácter general, el ejercicio dissociado de las funciones de Secretaría y de Intervención, señalando la Disposición Transitoria Tercera que, en tanto no sean creadas las Comarcas, formarán parte del contenido del puesto de Secretaría, las funciones de intervención en aquellas entidades locales en las que, conforme a lo dispuesto en el artículo 244, no exista el puesto de trabajo específico de interventor.

Siguiendo con el elenco de competencias comarcales, hay que señalar que, además de las competencias propias, la Comarca prestará (artículo 361.2) los servicios de abastecimiento de agua potable en baja, evacuación y tratamiento de aguas residuales y recogida y gestión de los residuos sólidos urbanos por tratarse de servicios mancomunados de forma generalizada, siempre y cuando los municipios titulares de la competencia no revoquen la delegación conferida a la mancomunidad respectiva.

Se trata, en este caso, de competencias que la Comarca no puede asumir como propias al estar referidas a materias reservadas a los municipios por el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y de servicios que todos los Ayuntamientos han de prestar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.1 de la norma citada.

La redacción del precepto permite que, si dichos servicios estaban mancomunados, puedan seguir prestándose por la Comarca siempre que, por parte de los municipios titulares de la respectiva competencia, no se revoque la delegación.

Las Comarcas, además (artículo 361.3), pueden también ejercer aquellas competencias que les atribuya como propias la legislación sectorial en el ámbito competencial de la Administración de la Comunidad Foral en un elenco abierto de materias tales como las siguientes:

- a) Protección del patrimonio cultural.
- b) Intervención para la protección ambiental.

- c) Transporte interurbano en el ámbito de la Comarca.
- d) Sanidad y salubridad pública.
- e) Desarrollo del medio rural, agricultura, ganadería y montes declarados de utilidad pública.
- f) Juventud.
- g) Turismo.
- h) Deporte
- i) Protección de las/los consumidores/as y usuarios/as.
- j) Primer ciclo de Educación Infantil.
- k) Escuelas de música.
- l) Bibliotecas.

La atribución a la Comarca, mediante Ley Foral, de este tipo de competencias propias de la Administración de la Comunidad foral requerirá, en todo caso, el cumplimiento de lo dispuesto en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, lo cual exigirá lo siguiente:

a) Evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales, conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

b) La realización de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad.

c) La necesaria dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas.

d) La garantía de que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública.

Las Comarcas, además ejercerán (artículo 362.1) funciones de apoyo y asistencia a los municipios y Concejos de su ámbito territorial, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión, debiendo prestar especial apoyo a los municipios compuestos que hubieran suscrito convenios de gestión competencial compartida con todos los Concejos de su término y que así lo soliciten.

Entre otros, las Comarcas pueden prestar a los municipios y Concejos de su término, además de aquellos servicios específicos que éstos les demanden, servicios tales como los de apoyo a la implantación y el mantenimiento de la administración electrónica, el asesoramiento, emisión de informes y asistencia técnica en materias urbanística y ambiental, prevención de riesgos laborales, y servicios técnicos de traducción al euskera

El segundo apartado del artículo 362 señala, así mismo que, además de los servicios correspondientes a sus competencias propias, las Comarcas podrán prestar otros servicios a las entidades locales de su ámbito que así lo soliciten, mediante delegación o encomienda de realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios, entre otras, en áreas tales como las de policía y protección civil, área de

urbanismo, vivienda y medio ambiente, desarrollo económico, servicios educativos, promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre, promoción de la cultura y equipamientos culturales, juventud, políticas de igualdad y euskera.

El artículo 363, por su parte, configura una cláusula general de delegación del ejercicio de competencias en las Comarcas por parte, tanto de la Administración de la Comunidad Foral, que podrá también encomendarles la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios, como de los municipios y Concejos .

Así mismo, las Comarcas podrán suscribir convenios con los municipios y Concejos de su ámbito para la cooperación en cualquier materia de interés común (artículo 364), pudiendo también cooperar entre así a través de convenios o acuerdos para la utilización conjunta de bienes o instalaciones, la ejecución en común de obras, o la prestación de servicios comunes que afecten a la totalidad de su término comarcal.

Se atribuye también por Ley Foral a la Comarca, en el artículo 366, la facultad de coordinación, previa justificación técnica y económica, de la prestación, en su ámbito, de los servicios contemplados en el artículo 26.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes y de los servicios prestados en el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

Tanto la Asamblea comarcal como el Consejo de la Subcomarca podrán proponer , en relación con los servicios señalados en el apartado anterior, la prestación directa por la Comarca o la implantación de fórmulas de gestión compartida, con la conformidad de los municipios afectados, y de acuerdo con lo establecido en la normativa básica aplicable.

Para el fomento de la constitución de entes comarcales, dado el principio de voluntariedad que rige su creación, se suprime el artículo 53 de la Ley Foral 6/1990, y, en el nuevo artículo 367, se establece la preferencia de la Comarca para la inclusión en los planes de la Comunidad Foral para obras y servicios de interés supramunicipal, conforme a los baremos que se establezcan con carácter general.

Con idéntica finalidad se señala, además, que el Gobierno de Navarra prestará especial asesoramiento y apoyo a la constitución de las nuevas comarcas, así como al funcionamiento de las existentes, y que el proceso de organización y puesta en marcha de cada Comarca será apoyado especialmente por el Gobierno de Navarra mediante la concesión de ayudas para las inversiones necesarias y para los gastos de funcionamiento que se precisen (artículo 367).

Por otra parte, en el Capítulo IV se prevé la posibilidad de establecimiento, dentro de la Comarca, de una o dos Subcomarcas, en los supuestos contemplados en la delimitación comarcal prevista en la Disposición Transitoria Primera del Anteproyecto de Ley Foral.

Ello será posible (artículo 369) siempre que, existiendo continuidad territorial, concurren características de orden social, geográfico o administrativo comunes sólo a una parte de los municipios de dicha Subcomarca, que los diferencien claramente del resto, aunque sin llegar a dotarlos de cualidad suficiente como para constituir una Comarca propia.



En tal caso, las Comarcas contarán con uno o dos Consejos de Subcomarcas, integrados por representantes de las entidades locales de su ámbito.

El Consejo de la Subcomarca puede formular propuestas e iniciativas a la Asamblea comarcal, debiendo ser consultado de forma preceptiva y vinculante en aquellas materias que afecten significativamente al ámbito de los intereses de la Subcomarca, de conformidad con lo que la Ley Foral de creación de la Comarca establezca al efecto.

Dichas materias no podrán ser, en ningún caso, las referidas a las competencias comarcales de abastecimiento de agua a escala supramunicipal o en alta, ni de tratamiento de residuos a escala supramunicipal.

El Capítulo V regula, en los artículos 370 y 371, el régimen de las entidades supramunicipales existentes a la entrada en vigor de la Ley Foral de creación de cada Comarca, disponiéndose que todo el personal actual de las mancomunidades y entidades de ámbito supramunicipal quede integrado en las Comarcas (con excepción de lo referido a las Agrupaciones Tradicionales, que no se incorporan a la entidad comarcal), manteniéndose también las sociedades públicas, y garantizándose, así mismo, que las actuales redes de infraestructuras continúen bajo la titularidad de la Comarca sucesora de la mancomunidad que actualmente preste ese servicio.

Se regulan también los supuestos en que una mancomunidad incluya municipios pertenecientes a una delimitación comarcal distinta de la Comarca que suceda a esta mancomunidad y el de las entidades supramunicipales cuyos fines no coincidan en su totalidad con las competencias de la Comarca en cuyo ámbito territorial se encuentren, que pervivirán exclusivamente en relación con dichos fines, debiendo adaptar sus estatutos a la nueva situación.

Se establece, además, como ya antes se ha indicado, la necesidad de que la Comarca adopte las medidas necesarias para la adecuación a sus necesidades de las estructuras organizativas, inmobiliarias, de personal y de recursos, en función de las actividades que realice y de los servicios que preste, a cuyo fin habrá de aprobar Planes para la ordenación de sus recursos humanos.

Igualmente la Comarca adoptará, de conformidad con la normativa aplicable, las medidas tendentes a la reducción de la temporalidad en el empleo público y al refuerzo de la estabilidad de su plantilla, limitando el recurso al sector privado a las necesidades no permanentes de personal o cuando se trate de la realización de actividades no habituales y que por su especificidad técnica o de otro tipo no puedan ser realizadas por personal propio.

En relación con lo dispuesto en estos preceptos, la Disposición Transitoria Sexta dispone que la Comarca, con el fin de reducir progresivamente las situaciones de inestabilidad y de precariedad en los puestos de trabajo, procederá, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de su Ley Foral de creación, a definir y aprobar su plantilla orgánica, así como la correspondiente oferta pública de empleo y a la provisión de puestos que resulten vacantes, de conformidad con lo establecido en la normativa que resulte aplicable.

El Capítulo VI (artículos 372 a 384) contiene la regulación de la organización y el funcionamiento comarcal, estableciéndose, como órganos necesarios en todas las Comarcas, la Asamblea comarcal, la Presidencia y la Junta de Gobierno.

La persona que asuma la Presidencia será elegida por la Asamblea, entre sus miembros, en la misma sesión constitutiva (artículo 373).

La primera designación y constitución de la Asamblea comarcal es objeto de regulación en la Disposición Transitoria Segunda, en la que se detalla que será la Junta Electoral la que proceda, en el plazo máximo de un mes a partir de la entrada en vigor de la Ley Foral de creación de la respectiva Comarca, a realizar las actuaciones previstas en el artículo 376 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, tomando como referencia los resultados de las últimas elecciones municipales celebradas en los municipios que formen parte de la misma.

Una vez nombradas las personas miembro de la Asamblea que corresponda designar a la Junta Electoral, los Ayuntamientos, en el plazo máximo de un mes, deberán proceder a la elección de sus representantes, de conformidad con lo establecido en el artículo 377 de la Ley Foral 6/1990.

La Asamblea comarcal se constituirá en sesión pública en la sede de la Comarca en el plazo máximo de tres meses a partir de la entrada en vigor de la Ley Foral de creación de la respectiva Comarca.

A tal fin se constituirá una mesa de edad, integrada por los asamblearios de mayor y menor edad, presentes en el acto, actuando como secretario el que lo sea del Ayuntamiento donde tuviera su sede la Comarca.

El artículo 374, por su parte, regula la Asamblea comarcal, cuyo número total de integrantes se determina para cada Comarca en su Ley Foral de creación.

La designación de las personas miembros de la Asamblea se realiza según un sistema mixto de designación, igual para todas las Comarcas, en el que dos tercios de los integrantes se designan por los plenos de los Ayuntamientos y el otro tercio de forma proporcional al número de votos obtenidos en la Comarca por cada partido, coalición, federación y agrupación de electores en las últimas elecciones municipales que se hayan celebrado.

En todos los casos las personas designadas para pertenecer a la Asamblea, deberán ser concejales.

Ello obedece a la consideración de la Comarca como entidad local de segundo grado o nivel, supeditada al primer nivel básico municipal, lo que hace que su gobierno deba garantizar una representación mayoritaria por parte de cargos designados por los propios Ayuntamientos, aunque no de forma necesariamente exclusiva.

El número de personas a designar por cada Ayuntamiento como miembros de la Asamblea se determinará atendiendo a la población del municipio, de acuerdo con los datos del censo electoral vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones municipales. Cada Comarca determinará los criterios de composición de su Asamblea, en función de los datos de población de dicho censo.

El artículo 375, por su parte, regula la Junta de Gobierno, cuyo número de miembros será determinado por la Asamblea.

La regulación concreta de la designación de los miembros de la Asamblea por la Junta Electoral en atención al número de votos obtenidos en la Comarca se realiza en el

artículo 376, mientras que, en el artículo 377 se regula la designación de miembros por los Ayuntamientos.

Los artículos 378 y 379, igualmente, se ocupan de la constitución de la Asamblea comarcal y de su funcionamiento, disponiéndose en el artículo 381 que, con carácter general, tanto la Asamblea como la Presidencia ejercerán las atribuciones y ajustarán su funcionamiento a las normas relativas al Pleno del Ayuntamiento y a la Alcaldía, contenidas en la legislación de régimen local.

Los restantes preceptos del capítulo (artículos 380 a 384) regulan cuestiones tales como el cese de los miembros de la Asamblea, la observancia de las normas sobre inelegibilidad e incompatibilidad, los instrumentos de participación ciudadana, y el régimen del personal al servicio de las Comarcas, al que, con carácter general, se le aplica lo dispuesto en el Título VII de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, debiendo contar la Comarca, como antes se ha indicado, con puestos propios específicos de Secretaría e Intervención, con habilitación foral suficiente.

La configuración de la Comarca como nueva tipología de entidad local de Navarra lleva consigo también la necesidad de modificar la composición, tanto de la Comisión Foral de Régimen Local (artículo 65), como de la Comisión de Delimitación Territorial (artículo 36), a efectos de prever la integración en dichos órganos de representantes de las nuevas entidades locales, conforme vayan constituyéndose.

Se establece, además, la garantía de que tanto los Ayuntamientos, como los Concejos y las Comarcas, tengan, al menos, un representante en dichos órganos, para que, de esta manera, exista representación de cada una de estas tres tipologías de entidad local.

De igual forma, para asegurar la representación de las distintas zonas territoriales de Navarra, se introduce la necesidad de que exista en dichos órganos, al menos, un representante de las entidades locales que formen parte de cada una de las comarcas constituidas.

---

El artículo segundo de este Anteproyecto de Ley Foral renueva el sistema de financiación de las entidades locales y, por tanto, modifica en varios artículos la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, que se adapta además a la nueva estructura territorial con la regulación de los recursos tanto de las Comarcas, como de las Mancomunidades de Planificación General.

Se trata de una reforma que afecta tanto a los fondos de haciendas locales de transferencias corrientes y de capital, como a los propios tributos municipales. El objetivo es conseguir una financiación que garantice la suficiencia económica para hacer frente a las competencias y obligaciones locales, que haga visible el principio de equilibrio y cohesión territorial de Navarra, y que dé valor a la solidaridad entre municipios, los cuales, superando visiones excesivamente unilaterales, deberán poner en común financiación y recursos para que la mejora de los servicios a la ciudadanía se verifique siempre en el conjunto del territorio.

Así mismo, se reduce considerablemente la intervención del Gobierno de Navarra en la gestión y direccionamiento de la parte correspondiente del Fondo de Haciendas Locales destinada a financiar servicios de carácter finalista.

El Anteproyecto de Ley Foral establece, como principio, la dotación del Fondo de Haciendas Locales en base a un porcentaje fijo y estable de los ingresos tributarios de la Hacienda Pública de Navarra, respondiendo así al derecho de participación de las entidades locales en dichos ingresos tributarios.

La fijación concreta del porcentaje de participación se remite a una norma posterior (la propia legislación foral reguladora de las Haciendas Locales), que la establecerá una vez realizados los estudios pertinentes para el cálculo de la misma.

Dicha labor supondrá, así mismo, una necesaria delimitación y clarificación de competencias que, a día de hoy, aparecen solapadas entre los ámbitos local y foral.

En este sentido, se modifica en primer lugar el artículo 9 (que contemplaba los recursos de las Agrupaciones de municipios y de los Distritos administrativos), para regular los recursos de las Comarcas, que, con carácter general, serán los previstos para las entidades locales navarras en el artículo 5 de la norma.

La Comarca, en consecuencia, dispondrá de los siguientes recursos:

- Recursos no tributarios (ingresos de propios o de derecho privado, ingresos procedentes de aprovechamientos comunales, precios públicos, cuotas de urbanización, multas, otras prestaciones y demás ingresos de derecho público).
- Recursos tributarios (impuestos, tasas y contribuciones especiales, debiendo estas dos últimas estar vinculadas a las competencias atribuidas a las Comarcas por el artículo 361).
- Participación en los tributos del Estado y de Navarra.
- Subvenciones
- Operaciones de crédito.

El artículo 9 establece igualmente en su segundo apartado que cada Comarca podrá disponer de aquellos recursos económicos que le sean atribuidos por su propia Ley Foral de creación y que, en el caso de competencias atribuidas a las Comarcas por legislación sectorial en el ámbito competencial de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, es preciso que dicha legislación sectorial precise los recursos económicos suficientes para el ejercicio de las competencias que se les atribuyan, de conformidad con lo establecido al respecto por el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

El párrafo tercero señala, igualmente que, respecto de aquellas competencias que sean asumidas por las Comarcas, referidas a servicios que venían siendo prestados por los municipios, éstos deberán aportar a las Comarcas los recursos económicos que se convengan para contribuir a su financiación.

Por último, el apartado 4º del precepto establece el principio de no afección de los recursos de las Comarcas que, con carácter general, y de conformidad con lo establecido en el artículo 197 de la Ley Foral 2/1995, se destinarán a la satisfacción del conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo en el caso de ingresos específicos afectos a fines concretos, como podría suceder, por ejemplo, con subvenciones finalistas, cuotas de urbanización, o contribuciones especiales.

Al igual que en el artículo 9 se regulan los recursos de las nuevas entidades locales comarcales, se crea, así mismo, un nuevo artículo 10 (bis) para regular los recursos de las Mancomunidades de Planificación General contempladas en el artículo 213 de la Ley Foral 6/1990, por lo que esta nueva tipología de entidad local dispondrá de los siguientes recursos:

- Ingresos de derecho privado.
- Subvenciones y otros ingresos de derecho público.
- Tasas por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia.
- Contribuciones especiales para la ejecución de las obras o para el establecimiento, ampliación o mejora de los servicios de la competencia de dichas entidades.
- Precios públicos.
- Los precedentes de operaciones de crédito.
- Multas.
- Aportaciones de las entidades que formen parte de las mismas.
- Cualquier otro ingreso que legalmente les corresponda.

El último apartado del artículo 10 bis prevé también que, mediante Ley Foral, puedan atribuirse a la Mancomunidad de Planificación General competencias de gestión, recaudación e inspección tributaria relativas a los servicios que preste.

Seguidamente, se modifica el artículo 123 de la Ley Foral 2/1995, estableciendo, en primer lugar, la participación de las Comarcas en los ingresos tributarios de la Hacienda Pública de Navarra, de conformidad con la remisión al artículo 5 de la Ley Foral 2/1995 realizada en la regulación de los recursos comarcales del artículo 9.

La principal novedad de este precepto radica en fijar la participación de Municipios, Concejos y Comarcas en los tributos de la Hacienda Foral en base a un porcentaje fijo anual del total de dichos ingresos, porcentaje éste que se calculará, tomando como referencia los ingresos tributarios del último ejercicio contable cerrado por la Hacienda Pública Navarra antes de la aprobación del presupuesto de que se trate, y una vez descontada la aportación económica de la Comunidad Foral de Navarra al Estado, en función de la distribución competencial entre las entidades locales de Navarra y la Administración de la Comunidad Foral vigente en cada momento, de

conformidad con lo establecido en la Disposición Transitoria Octava de la Ley Foral de Reforma.

Esta Disposición Transitoria Octava establece la necesidad de que el Gobierno de Navarra, antes de septiembre de 2019, remita al Parlamento de Navarra una propuesta de financiación, a efectos de sustituir progresivamente las actuales subvenciones finalistas que contienen los Presupuestos generales de Navarra por módulos de financiación en relación con una serie de materias como gestión de escuelas de música, polígonos de actividades económicas, concentraciones escolares, bibliotecas municipales, archivos históricos, centros de educación infantil de primer nivel, transporte público de la Comarca de Pamplona o Montepíos municipales.

Respecto a estos últimos, se modifica también el contenido de la Disposición Adicional Novena de la Ley Foral 2/1995 para establecer que la financiación de los Montepíos municipales se complementará a través del Fondo de Participación de las entidades locales en los impuestos de Navarra, tal y como ya se ha establecido en la Ley Foral 18/2017, de 27 de diciembre, por la que se establece la cuantía y reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra por Transferencias Corrientes para los años 2018 y 2019, en la que se ha incluido un nuevo concepto “Financiación de Montepíos”, en el apartado de “Otras Ayudas”, para financiar a los Ayuntamientos parte del coste neto global anual de los montepíos municipales.

En aplicación de la Disposición Adicional primera de la Ley Foral 23/2014, conforme se proceda a la atribución competencial a las entidades locales de las materias reseñadas, o de otras distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, y en función de las necesidades de financiación que resulten de dicha atribución, se procederá a la modificación, en su caso, de los módulos de financiación y a la modificación de la Ley Foral de Haciendas Locales de Navarra con el fin de ajustar el porcentaje de los ingresos de la Hacienda Tributaria de Navarra que se destine a la financiación de las entidades locales.

En todo caso la determinación concreta del porcentaje reseñado se establecerá inicialmente partiendo de la suma total que en el presupuesto correspondiente al año 2018 corresponda percibir por las entidades locales de Navarra por transferencias corrientes, transferencias de capital y transferencias finalistas de cada uno de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral.

Este porcentaje inicial se modificará al alza o a la baja en función del reparto competencial que se determine en las modificaciones legislativas posteriores a la entrada en vigor de la Ley Foral de Reforma.

El apartado 2º del artículo 123, en consonancia con el nuevo sistema de financiación de las entidades locales navarras, establece la distribución del importe resultante de la participación en los tributos de Navarra a través de:

1- Transferencias corrientes para la financiación de los servicios que se presten por la entidad local, para los que se hayan establecido módulos de financiación por parte del Gobierno de Navarra, cuya cuantía vendrá determinada por los citados módulos.

2- Transferencias de capital para la financiación de inversiones vinculadas a Planes Directores de Infraestructuras locales, cuya cuantía se determinará por Ley Foral cada cuatro años.

3- Una cuantía de libre determinación que se asignará a cada entidad local en función de los principios de justicia, proporcionalidad, cohesión social, equilibrio territorial y suficiencia financiera, cuyo destino será determinado por cada entidad local en ejercicio de su autonomía y pudiendo aplicarse tanto a la financiación de su gasto corriente como a la financiación de inversiones en infraestructura.

4- Líneas específicas de financiación.

Debe señalarse, así mismo, que el artículo 123 incorpora un nuevo tratamiento contable a las dotaciones del Fondo de Participación que al último día del ejercicio no hayan sido objeto del reconocimiento de obligación, estableciéndose que tendrán la condición de remanente afecto con el que únicamente podrá ampliarse la dotación de los créditos con los que deban atenderse obligaciones presupuestarias imputables a dicho fondo.

Los créditos presupuestarios en los que se materialicen las dotaciones del Fondo de Participación tendrán el carácter de créditos ampliables y sus incrementos se podrán financiar únicamente con cargo al remanente afecto definido en el apartado anterior, hasta donde éste alcance o a otros créditos de la misma naturaleza.

La Disposición Transitoria Décima, en relación con la implantación de módulos de financiación por servicios, establece la obligación de que las entidades locales navarras, en un período no superior a cinco años a partir de la entrada en vigor de la Ley Foral de Reforma, adopten un sistema de análisis contable de costes de los servicios que prestan, cuyos resultados servirán como referencia en la implantación de los diversos módulos de financiación para dichos servicios.

Por otra parte, la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra se modifica también para procurar asegurar el cumplimiento, por parte de los municipios, de su deber de actualización de las Ponencias de Valoración catastral: para ello, se añade un apartado 10 al artículo 138, recogiendo dicha obligación de forma expresa en la normativa de Haciendas Locales, y estableciéndose en el citado precepto la posibilidad de ponderar el incumplimiento en la distribución del Fondo de Haciendas Locales.

En relación precisamente con la Contribución Territorial, se modifica el párrafo 2º del artículo 139, reduciéndose la horquilla de variación del tipo impositivo del 0,10-0,50 por cien al 0,25-0,50 por cien, con el objetivo de eliminar los agravios comparativos existentes entre los vecinos de los distintos municipios navarros, para que tal diferencia sea como mucho del doble y no de hasta cinco veces más como podía suceder hasta ahora: en cualquier caso, es competencia municipal la decisión sobre el tipo impositivo, dentro de la nueva horquilla.

Al modificarse los tipos de gravamen de la Contribución Territorial se hace también necesario modificar (a través del artículo cuarto del Anteproyecto) la Disposición Transitoria Única de la Ley Foral 20/2005, de 29 de diciembre, por la que

se modificó la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, estableciéndose que, hasta tanto no se efectúe la revisión de la correspondiente Ponencia de Valores en los términos establecidos por la Ley Foral del Registro de la Riqueza Territorial de Navarra y de los Catastros, los Ayuntamientos afectados podrán fijar en la Contribución Territorial tipos impositivos de entre el 0,25 y el 0,50 por 100.

Con idéntica finalidad a la de la modificación de la Contribución Territorial se modifica el párrafo 2 del artículo 188, en relación con el Impuesto sobre Viviendas Deshabitadas, estableciéndose que el tipo de gravamen deberá estar comprendido entre el 0,25 y el 0,50 por 100 para el primer año, entre el 0,50 y el 1 por 100 para el segundo año y el 1,5 por 100 para el tercer año.

---

El artículo tercero del Anteproyecto de Ley Foral modifica, así mismo, la Ley Foral 12/2006, de 21 de noviembre, del Registro de Riqueza Territorial y de los Catastros de Navarra, para posibilitar así la realización de Ponencias de Valoración Catastral de ámbito comarcal.

Así, se modifican los apartados 3º y 4º y se añade un nuevo apartado 5º al artículo 34, distinguiendo entre Ponencias de Valoración municipales, y Ponencias de Valoración supramunicipales, pudiendo ser ambas tanto parciales como totales, y estableciéndose una nueva categoría de Ponencias supramunicipales comarcales cuando las mismas sean tramitadas por las comarcas

Como novedad, se establece que, para que sea posible la elaboración de la Ponencia parcial municipal no puede haberse agotado el plazo máximo de revisión de 5 años previsto en la norma.

Se modifica, igualmente, el apartado 9º del artículo 36, en relación con los requerimientos de revisión de las Ponencias de Valoración realizados por la Hacienda Tributaria de Navarra a los Ayuntamientos, estableciéndose que, si el requerimiento no fuera atendido en el plazo de tres meses la Hacienda Tributaria podrá subrogarse mediante Resolución del correspondiente Director del Servicio, previa autorización del Gobierno de Navarra.

También cambia, en el apartado 1º del artículo 37, la remisión, en lugar de al anterior artículo 34.3 b), a la nueva redacción del artículo 34.4, si bien la principal novedad es la adición de un nuevo artículo 37 bis) que regula la elaboración, aprobación, publicación, eficacia e impugnación de las Ponencias de Valoración Supramunicipales Comarcales.

Se prevé así la posibilidad de que una comarca pueda proponer a los municipios de su término la elaboración de un Proyecto de Ponencia de Valoración Supramunicipal Comarcal, contemplándose también que sean dos o más Ayuntamientos de una comarca, previa asunción de los correspondientes costes, los que soliciten a ésta que elabore dicho Proyecto.

El Anteproyecto contiene, además, una Disposición Adicional Única, que establece que las referencias a la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona contenidas en la Ley Foral 8/1998, de 1 de junio, del Transporte Regular de viajeros en



la Comarca de Pamplona-Iruñerria se entenderán realizadas, una vez constituida la misma, a la Comarca “Arga”: de esta forma corresponderá a dicha Comarca la titularidad del servicio de transporte público al que se refiere la citada Ley Foral, con competencias para su gestión y ordenación, en los términos de la legislación aplicable.

Finalmente, y tras las diez Disposiciones Transitorias (cuyo contenido ha ido desglosándose con anterioridad), el Anteproyecto contiene tres Disposiciones Derogatorias, que suprimen, además de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el Anteproyecto, las Disposiciones Adicionales Primera y Tercera, así como las Disposiciones Transitorias Primera, Tercera y Cuarta de la Ley Foral 4/2011, de 17 de marzo, por la que se modifica el Título VII de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra para posibilitar así, como antes se ha señalado, la regularización de la provisión en régimen funcional de los puestos con habilitación foral.

Igualmente, se derogan la Disposiciones Adicionales Primera y Cuarta de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.

La Disposición Adicional Primera se deroga al haberse suprimido también la causa de extinción concejil referida al número de habitantes de la entidad local. La Cuarta, por su parte, se suprime al haberse ya cumplido su finalidad (referida a la modificación de competencias municipales y concejiles como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley Foral 6/1990).


El Anteproyecto, además, contiene dos Disposiciones Finales, que facultan al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y la ejecución de lo establecido en el Anteproyecto de Ley, y que prevén su entrada en vigor al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, con excepción de las previsiones relativas a los tipos de gravamen de la Contribución Territorial y del Impuesto sobre Viviendas Deshabitadas, que entrarán en vigor una vez aprobada la propuesta de financiación a que se refiere la Disposición Transitoria Octava.

A modo de conclusión, cabe señalar que la entrada en vigor de la presente Ley Foral supone establecer un nuevo marco de referencia para la Administración Local de Navarra, dando inicio a un proceso profundo de renovación que se concretará sucesivamente con normas que materialicen los principios aquí establecidos.

Pamplona, 29 de junio de 2018  
LA DIRECTORA DEL  
SERVICIO DE ORDENACIÓN LOCAL



Miren Sanz de Galdeano

 Nafarroako Gobernua  
Gobierno de Navarra  
Landa Garapeneko, Ingurumeneko  
eta Toki Administrazioako Departamentua  
Departamento de Desarrollo Rural,  
Medio Ambiente y Administración Local

Toki Antolamendurako Zerbitzua  
Servicio de Ordenación Local