

Líneas maestras para la
REFORMA LOCAL

(Marzo 2017)



Líneas maestras para la
REFORMA LOCAL

(Marzo 2017)

Líneas maestras para la reforma local

Presentación	05
1. Competencia de Navarra para reformar su Administración Local	09
2. Principios y bases de la propuesta de reforma	13
2.1. Principios básicos	13
2.2. Competencias	14
2.3. Modelos de Planta Local	14
2.4. Niveles de Planta Local	15
2.5. Financiación	16
3. Diferencias fundamentales con respecto al proyecto de Ley Foral de reorganización de la Administración Local de la Comunidad Foral de Navarra aprobado por el Gobierno de Navarra el 21 de octubre de 2012	19
4. Competencias	29
4.1. Planteamiento general	29
4.2. Ayuntamientos	30
4.3. Concejos	30
4.4. Agrupaciones tradicionales	31
4.5. Comarcas	31
4.6. Gobierno de Navarra	40

Líneas maestras para la reforma local

5. Planta Local	43
5.1. Municipios	43
5.2. Concejos	43
5.3. Comarcas	44
5.4. Fórmula asociativas intermunicipales	48
6. Financiación	53
6.1. Objetivos fundamentales	53
6.2. Tributos locales	53
6.3. Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra	54

PRESENTACIÓN

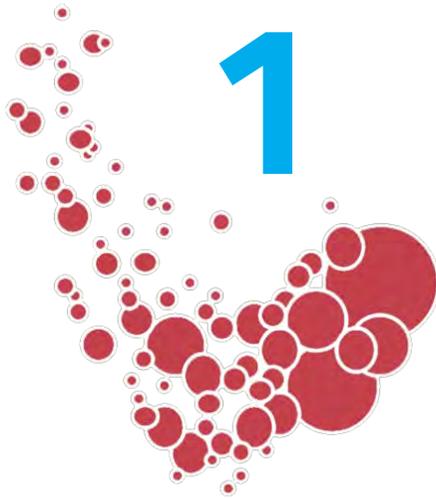
A finales del año 2015, el Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local (DDRyMAL) inició un proceso de participación para elaborar una propuesta de reorganización de la Administración Local de Navarra. A tal fin se elaboró un “Libro Blanco”.

A lo largo del primer semestre de 2016, la Dirección General de Administración Local sometió las cuestiones planteadas en ese “Libro Blanco” a la consideración de un grupo formado por más de cuarenta personas expertas en materia local. A esas sesiones de trabajo se sumaron las mantenidas con diversos Departamentos del Gobierno de Navarra. En esta fase del proceso de participación se recogieron numerosas aportaciones. Paralelamente, la Federación Navarra de Municipios y Concejos (FNMC) elaboró un documento en base a aportaciones de entidades locales.

En diciembre de 2016, y partiendo de esos trabajos previos, el DRMA y AL elaboró un documento de trabajo conteniendo una síntesis de líneas maestras de la futura reforma local. Dicho documento se trasladó a la FNMC, al objeto de que ésta pudiera utilizarlo como herramienta de trabajo.

En respuesta a diversas consultas y consideraciones de la propia FNMC y de otros agentes, ese documento de síntesis se ha completado con más especificaciones y concreciones, obteniéndose así un documento de trabajo más completo, que ahora publicamos en este Portal de Transparencia y Gobierno Abierto.





Competencia de Navarra para reformar su Administración Local



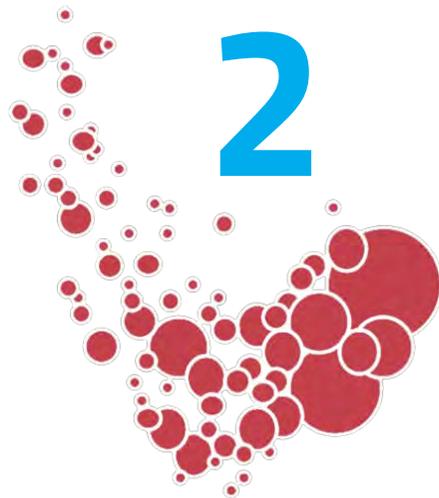
1. Competencia de Navarra para reformar su Administración Local

En esta materia Navarra cuenta con las competencias atribuidas a las comunidades de régimen común y, además, con una competencia histórica (artículo 46 de la LORAFNA). La letra a) del número 1 del citado precepto declara vigente el *“Real Decreto-ley Paccionado de cuatro de noviembre de mil novecientos veinticinco”*, cuya Base 13ª dispone: *“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 en el Reglamento de Administración Municipal de Navarra (RAMN): forzosas, *“de interés general”* (tanto voluntarias como forzosas), *“de competencia mixta, de carácter forzoso”*, así como *“cualquiera otra forma de Asociación o Comunidad”* establecida por la normativa propia de Navarra. Al amparo de esta competencia histórica se planteó en 2012 la creación de la figura denominada *“Mancomunidad de Interés General”*, y ahora se propone la denominada *“Comarca”* o *“Eskualdea”*.

Desde 1990, la vigente Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local (LFALN) sustituyó el anterior elenco de fórmulas asociativas de entes locales por otro más reducido, pero reconociendo el carácter de entidad local a *“Las entidades que agrupan varios municipios instituidas mediante ley foral por la Comunidad Foral de Navarra”*. Es decir, a día de hoy sería posible instituir ya ámbitos análogos a las comarcas incluso sin necesidad de modificar la LFALN (aunque resulta a todas luces conveniente ordenar previamente el proceso de creación de las mismas en dicha Ley Foral).

Al amparo de estas amplias competencias, a lo largo de las últimas décadas se han formulado diversos proyectos de reforma de la ordenación local de Navarra.





Principios y bases de la propuesta de reforma



2. Principios y bases de la propuesta de reforma

2.1. Principios básicos.

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

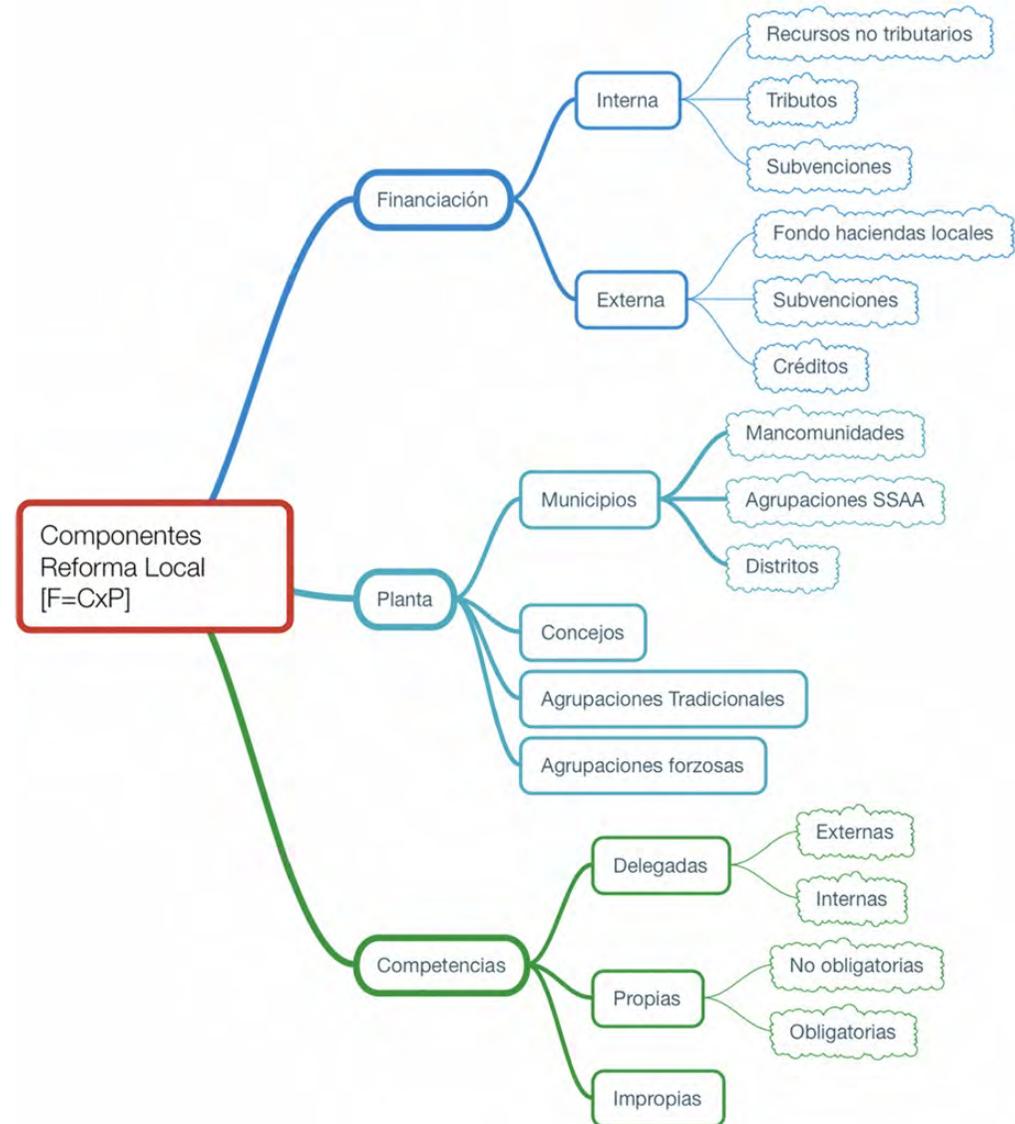
2.1.2. Autonomía y reforzamiento del poder local, unida a suficiencia financiera. Dotar al gobierno local de los recursos organizativos y económicos suficientes para llevar a pleno cumplimiento su papel como administración.

2.1.3. Eficiencia en la prestación de servicios a la ciudadanía. Se debe aumentar la cobertura y calidad de los servicios locales de manera racional y sostenible.

2.1.4. Subsidiariedad: que cada servicio sea prestado por la institución más cercana posible a la ciudadanía, siempre que se garantice su adecuada prestación.

Dicha reforma local tiene tres componentes que interactúan como un sistema:

- Competencias,
- Planta y
- Financiación.



2. Principios y bases de la propuesta de reforma

2.2. Competencias. Se pretende lograr un reparto competencial que se adecue todo lo posible a estos principios.

2.3. Modelos de Planta Local. Del análisis de las distintas propuestas realizadas podríamos derivar distintos modelos de planta:

2.3.1. Modelo vigente en la actualidad, que establece una planta con un nivel básico de concejos y ayuntamientos y un nivel supramunicipal compuesto por mancomunidades, Agrupaciones de Servicios Administrativos y Entidades Tradicionales, todas ellas muy abundantes y sin estabilidad o cobertura territorial universal. Cada ayuntamiento puede pertenecer a un número indeterminado de mancomunidades que no mantienen coherencia territorial y hacerlo a libre criterio según la función que realice cada una; puede también pertenecer a una agrupación de servicios administrativos con un territorio diferente al de cualquiera de las mancomunidades a las que pertenezca.

2.3.2. Modelo de fusión, que se impone en algunos estados europeos, radicalmente distinto al que tenemos en Navarra y que se basa en una planta donde la entidad local referencial consta de un número reducido de ayuntamientos de tamaño considerable, no inferior a 2.000 habitantes (en ciertos casos incluso 3.000 o 4.000), más extenso en áreas urbanas. Aunque pueda tener algún servicio mancomunado, ejerce por sí mismo todas sus competencias y mantiene una relación directa con el gobierno autonómico o equivalente. Aunque, evidentemente, este modelo posee la virtud de reducir al mínimo la delegación competencial en entes supramunicipales que prácticamente no son necesarios, su puesta en práctica en Navarra supondría la desaparición como entidad local de todos los concejos y ayuntamientos con un número de habitantes inferior a 2.000.

No sería necesario modificar la Ley para posibilitar una estrategia de fusiones forzosas, porque el mecanismo legal ya está previsto en la legislación actual. Según el artículo 16 de la LFALN, cuando los ayuntamientos carezcan separadamente de medios económicos suficientes para atender los servicios exigidos por la ley, o bien cuando se confundan núcleos urbanos como consecuencia del desarrollo urbanístico, o bien *“Cuando concurren motivos notorios de necesidad o conveniencia económica o administrativa”*, el Gobierno de Navarra puede activar el mecanismo de la fusión forzosa.

Pero, hasta el presente, este precepto no ha resultado operativo. Así, por ejemplo, ciertos planteamientos tendentes a unir toda el área metropolitana de Pamplona en un solo y único ayuntamiento no han cuajado, debido a los sentimientos de pertenencia generados a lo largo del tiempo y a las desventajas derivadas del alejamiento de unas sedes municipales que hoy son muy fácilmente accesibles para sus respectivos vecindarios. La supresión forzosa de municipios en zonas rurales escasamente pobladas para crear otros de más de 3.000 o de 2.000 habitantes, como también se ha propuesto, en no pocos casos conllevaría un excesivo alejamiento de las sedes municipales respecto de núcleos de población dotados, por otra parte, de identidad histórica y conciencia de comunidad local diferenciada. Con frecuencia, los motivos de conveniencia económica o administrativa para fusionar forzosamente podrían ser muy discutibles y generar sensaciones de agravio comparativo... Por todo ello, no es de extrañar que, hasta el presente, esta vía no haya resultado útil. (De todos modos, este mecanismo legal está, y seguirá estando, en la LFALN).



No sería necesario modificar la Ley para posibilitar una estrategia de fusiones forzosas, porque el mecanismo legal ya está previsto en la legislación actual



2. Principios y bases de la propuesta de reforma

2.3.3. Modelo de cooperación, basado en el reparto competencial eficiente y racional entre entidades locales de distinto nivel, en función de la capacidad de cada una de realizarlas, colaborando para poner en práctica las competencias y servicios que no pueden ejercitarse adecuadamente de forma individual.

Este modelo cooperativo garantiza el mantenimiento de la estructura concejo-municipio-ente supramunicipal, siempre con la referencia al ayuntamiento como entidad básica. Entraña un replanteamiento profundo de las entidades supramunicipales tal como las conocemos hoy día y debería establecer una coherencia territorial estable a la hora de delimitar el campo de acción de las mismas.

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

2.4. Niveles de Planta Local. En aplicación de ese modelo “de cooperación”, se plantean los siguientes ejes principales para reformar cada uno de los niveles que configuran la futura Planta Local.

2.4.1. Ayuntamientos: se fomentará la fusión voluntaria de municipios. Pero, como se ha indicado antes, no sería realista plantear una estrategia generalizada de fusiones en el momento actual. Cabría añadir que, si bien la legalidad de la facultad del Gobierno de Navarra de tomar iniciativas de fusión forzosa no es cuestionada, también es cierto que difícilmente cabe imaginar una actuación más contraria “de facto” a la autonomía municipal que la supresión completa de un municipio en contra de la voluntad generalizada de su vecindario.

Por ello, tal y como se detallará más adelante, se plantea un modelo de “cooperación”, basado en el reparto competencial eficiente y racional entre entidades locales de distinto nivel, en función de la capacidad de cada una de realizarlas y colaborando las unas con las otras.

A tal fin, se propone una reforma profunda de los otros dos niveles de entidades locales: concejos, por un lado, entidades locales supramunicipales, por otro.

2.4.2. Concejos. Se mantienen sus competencias actuales; pero abriendo una vía legal que facilite la utilización de las estructuras administrativas existentes en sus ayuntamientos y/o en las comarcas para ejecutar las decisiones adoptadas por la Junta concejil (o el concejo abierto), cuando así lo acuerden las entidades locales afectadas.

De este modo podrá evitarse la necesidad de duplicar personal, registros y archivos electrónicos, presupuestos y cuentas...

En suma, se trata de que los concejos puedan continuar decidiendo sobre sus competencias sin conllevar costes innecesarios. Y, asimismo, de procurar una mayor igualdad en los derechos de las personas frente a las administraciones que les prestan servicios, de tal modo que la ver-

“ Se mantienen las competencias actuales de los concejos abriendo una vía legal que facilite la utilización de estructuras administrativas existentes en sus ayuntamientos ”

“ Los concejos pueden continuar decidiendo sobre sus competencias sin conllevar costes innecesarios, y se procura una mayor igualdad en los derechos de las personas frente a las administraciones que les prestan servicios ”

2. Principios y bases de la propuesta de reforma

tiente administrativa asociada a las prestaciones realizadas por los concejos (tramitación de expedientes, atención a alegaciones, etcétera) no quede peor atendida que cuando ese mismo servicio es prestado por un ayuntamiento.

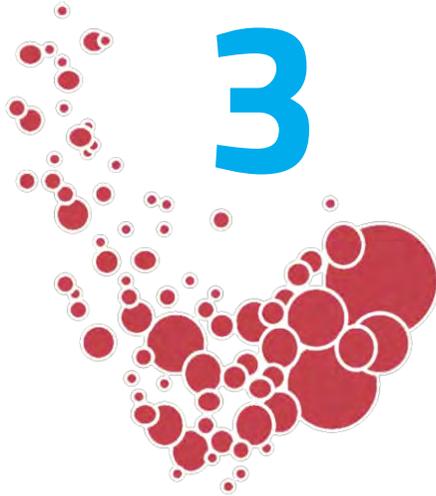
Esta reforma conllevaría una mejora de gran calado en el funcionamiento de los concejos, minimizando su coste económico, y viabilizando numerosos concejos que de otro modo probablemente no puedan cumplir correctamente estas exigencias legales.

2.4.3. Nivel local supramunicipal: en particular, **las comarcas**. Se trata de ordenar adecuadamente el nivel local supramunicipal, que en la actualidad adolece de un exceso de confusión e ineficiencia. Se plantea la integración de las actuales mancomunidades y agrupaciones de servicios de todo tipo en 13 comarcas dotadas de estabilidad territorial. Ni el número ni el ámbito geográfico de dichas comarcas está cerrado aún.

Al finalizar el proceso de comarcalización, todos los ayuntamientos deberán estar incluidos en el ámbito territorial de alguna comarca.

2.5. Financiación. Se propone un nuevo modelo de financiación local, tanto por vía tributaria directa como en base a una participación fija y estable en la recaudación de otros tributos de Navarra, encaminado a reforzar la suficiencia financiera de las entidades locales y la cohesión territorial y configurar un sistema tributario local más justo que el actual.

“ Las actuales mancomunidades y agrupaciones de servicios de todo tipo se integrarían en comarcas dotadas de estabilidad territorial ”



Diferencias fundamentales con respecto al proyecto de Ley Foral de reorganización de la Administración Local de la Comunidad Foral de Navarra aprobado por el Gobierno de Navarra el 21 de octubre de 2012.



3. Diferencias fundamentales con respecto al proyecto de Ley Foral de reorganización de la Administración Local de la Comunidad Foral de Navarra aprobado por el Gobierno de Navarra el 21 de octubre de 2012

3.1. Competencias de los ayuntamientos

A) Propuesta 2017. En esta propuesta se respetan íntegramente las competencias reconocidas por la legislación básica a los ayuntamientos.

Los ayuntamientos pueden decidir si delegan o no competencias en los concejos y/o en la comarca, sin más limitaciones que las contempladas en esa misma legislación básica.

Por tanto, puede darse el caso de que un concreto servicio inicialmente ofrecido por la comarca deje de prestarse al no ser demandado por los ayuntamientos.



En la propuesta de 2017 se respetan íntegramente las competencias reconocidas por la legislación básica a los ayuntamientos



B) Proyecto de Ley Foral de octubre de 2012. Este proyecto sí afectaba al ámbito competencial propio de los ayuntamientos conforme a la legislación básica, por varias vías.

Así, a diferencia de la propuesta actual (en cuyo marco la decisión sobre delegar o no competencias locales en las comarcas sería voluntaria, sin más excepciones que las contempladas en la legislación básica, siendo por tanto posible dejar de prestar un servicio inicialmente ofrecido cuando no exista demanda municipal del mismo), este proyecto de Ley Foral preveía que *“Las Mancomunidades de Interés General (...) tendrán como finalidad, de carácter irreversible, la prestación de, al menos, los servicios de competencia municipal que a la fecha de aprobación de esta ley Foral estén mancomunados en sus respectivos ámbitos”*.

Asimismo, se establecía: *“Los municipios que decidan seguir prestando de forma individualizada alguno de los servicios atribuidos a las Mancomunidades de Interés general en cuyo ámbito estén ubicados, no podrán establecer para su prestación otros acuerdos o convenios con otras entidades locales distintas a su correspondiente Mancomunidad de Interés General, salvo autorización del Gobierno de Navarra”*.

Esa extraordinaria restricción del margen legal de los ayuntamientos navarros para delegar y convenir en el ámbito de sus competencias propias fue objeto de reparos jurídicos por parte de la Administración del Estado.

Sin embargo, los informes que acompañaban a dicho proyecto la consideraron jurídicamente viable; y su conformidad a Derecho fue defendida en un informe remitido el 5 de marzo de 2013 por el entonces Director General de Administración Local, en el que se afirmaba lo siguiente:

*“Mancomunidades de Interés General. Si bien es verdad que el carácter irreversible establecido en el proyecto normativo con motivo de la constitución de estas entidades asociativas pudiera colisionar con el referido principio de autonomía municipal, es necesario destacar que su constitución no deja de tener carácter voluntario para las entidades locales pertenecientes a un ámbito territorial **predeterminado** y lo más relevante y significativo, que su objeto asociativo es la prestación de aquellos servicios de competencia local que al momento de su constitución ya estaban desarrollándose de forma mancomunada o convenida, es decir los que los municipios ya habían decidido **renunciar** (sic) a su prestación individualizada.*

Como ya se ha aludido con anterioridad, la ineficacia acreditada del ejercicio individualista del principio de autonomía local, exige medidas tendentes a la ordenación de dichas entidades asociativas creadas en base a dicho principio, donde la irreversibilidad constituye la garantía de su justificación”.

El proyecto planteado en 2017 evita caer en una colisión similar con el principio de autonomía local.

3. Diferencias fundamentales con respecto al proyecto de Ley Foral de reorganización de la Administración Local de la Comunidad Foral de Navarra aprobado por el Gobierno de Navarra el 21 de octubre de 2012

3.2. Competencias de los concejos

A) Propuesta 2017. Se mantienen las actuales competencias de los concejos. Pero se pretende que éstos puedan continuar decidiendo sobre sus competencias sin generar costes innecesarios. Para ello, se posibilitará la utilización de las estructuras administrativas existentes en sus ayuntamientos y/o en las comarcas para ejecutar las decisiones adoptadas por la Junta concejil (o el concejo abierto), cuando así lo acuerden las entidades locales afectadas. De este modo podrá evitarse la necesidad de multiplicar personal, registros y archivos electrónicos, presupuestos y cuentas.

B) Proyecto de Ley Foral de octubre de 2012. En cambio, el proyecto de Ley Foral de octubre de 2012 proponía reducir a los concejos a una condición equivalente, en la práctica, a meras comunidades de propietarios del patrimonio concejil sin relevancia representativa ni funcional.

A tal fin, dicho Proyecto de Ley Foral de 2012 planteaba:

- **Reducir radicalmente las competencias propias de los concejos**, eliminando las siguientes:

El otorgamiento de licencias urbanísticas conforme al planeamiento, previo informe preceptivo y vinculante del Ayuntamiento.

La limpieza viaria.

El alumbrado público.

- **Eliminar de raíz la posibilidad de delegar competencias del ayuntamiento al concejo.** Según la Disposición Adicional Quinta: *"A partir de la entrada en vigor de la presente Ley Foral, quedan sin efecto los convenios de delegación de competencias municipales a favor de los concejos. No obstante lo anterior, con carácter excepcional y de forma motivada, el Gobierno de Navarra podrá autorizar la continuidad en la vigencia de convenios formalizados en la actualidad, sin que en*

ningún caso los mismos puedan ser objeto de ampliación de su contenido".

(Por si lo anterior no fuera suficiente para eliminar de raíz la figura del concejo tal y como actualmente viene reconocida en la legislación foral, se añadía una gran ampliación de las causas de disolución, junto con una prohibición taxativa de creación).

“ En la propuesta de 2017 se mantienen las actuales competencias de los concejos ”

3. Diferencias fundamentales con respecto al proyecto de Ley Foral de reorganización de la Administración Local de la Comunidad Foral de Navarra aprobado por el Gobierno de Navarra el 21 de octubre de 2012

3.3. Creación de entidades locales supramunicipales (mancomunidades forzosas en 2012, comarcas en 2017)

A) Propuesta 2017. Los ámbitos geográficos comarcales propuestos se basan en un estudio previo de sus características de ordenación territorial, basándose en las subáreas de la Estrategia Territorial de Navarra, así como en el análisis de las estructuras de servicios existentes. Ahora bien, se tiene también muy en cuenta la voluntad de la población de cada comarca, puesto que se requerirá legalmente un nivel mínimo de consenso para poder constituirla. De ahí que se propongan 13, pero contemplando la posibilidad de modificar tanto el número como los ámbitos. De hecho, ya se han aceptado de antemano ciertos cambios respecto de algunos ámbitos comarcales propuestos que, si bien revestían una sólida lógica de ordenación territorial, no se correspondían con la voluntad que posteriormente han manifestado sus ayuntamientos (Comarca del Ebro, zona de Valdizarbe).

Esta opción se postula como una alternativa mejor que la implantación obligada de unas pocas macro-mancomunidades concebidas como una especie de grandes meteoritos administrativos forzadamente incrustados en la actual red organizativa local.

B) Proyecto de Ley Foral de octubre de 2012. Este proyecto aprobado por el Gobierno de Navarra en 2012 establecía de antemano 6 ámbitos: Ribera, Zona Media, Tierra Estella, Sangüesa-Pirineo, Bidasoa-Sakana y Pamplona. No se requería ningún nivel mínimo de consenso entre las entidades locales ni de las poblaciones afectadas. Una vez transcurrido un plazo otorgado para manifestar conformidad con la propuesta, se preveía aprobar *“los proyectos de Ley Foral para la agrupación”* (forzosa, obviamente) *“de los municipios que no hayan logrado constituir dichas entidades asociativas”*. (sic)



En la propuesta de 2017 se tiene muy en cuenta la voluntad de la población de cada comarca, puesto que se requerirá legalmente un nivel mínimo de consenso para poder constituirla



Propuesta
Entidades Locales Supramunicipales
2012



3. Diferencias fundamentales con respecto al proyecto de Ley Foral de reorganización de la Administración Local de la Comunidad Foral de Navarra aprobado por el Gobierno de Navarra el 21 de octubre de 2012

3.4. Competencias de las entidades locales supramunicipales (mancomunidades forzosas en 2012, comarcas en 2017)

A) Propuesta 2017.

- Al igual que el proyecto de Ley Foral de octubre de 2012, se prevé partir de la actual oferta de servicios mancomunados, una vez integradas las actuales mancomunidades en el nuevo ente local supramunicipal.

Pero, a diferencia de aquél, la comarca contará con un amplio elenco de competencias, más allá de los servicios objeto de delegación municipal.

En este sentido, por una parte, se distinguen tres competencias cuya asignación se realizará por Ley Foral a todas las comarcas (véase más adelante), y no se establece ninguna restricción a la facultad municipal de delegar o convenir que no se derive de la legislación básica. Pero, por otra, esta propuesta plantea asignarles otras competencias relevantes actualmente ejercidas por el Gobierno de Navarra, mediante modificaciones de legislaciones sectoriales. Por ejemplo: modificación de la LFOTU para posibilitar que las comarcas aprueben un planeamiento de rango comarcal; modificación de la LFPCN para crear una nueva categoría de Bienes de Relevancia Comarcal en la que la competencia para la determinación del régimen de protección y el otorgamiento de autorizaciones pasaría a las comarcas; modificación de la LFIPA para permitir la asunción de competencias comarcales en lo relativo a inspección,

restauración de legalidad y tramitación de licencias cuando se trate de actividades que rebasan el ámbito de un municipio determinado (entre otras).

Asimismo, se contempla atribuir mediante Ley Foral a las comarcas, en relación con las competencias comarcales (especialmente respecto de las que atañen al ciclo del agua y a residuos), la de coordinación reconocida a la Comunidad Foral por la Disposición adicional segunda de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: *"las facultades de coordinación y tutela que les corresponden, la competencia para decidir sobre la forma de prestación de servicios a la que se refiere el artículo 26.2 de la Ley de Bases de Régimen Local corresponderán a la Comunidad Foral de Navarra"*.

- Esta propuesta es también distinta de la anterior en otro aspecto de gran relevancia práctica. Tanto los ayuntamientos como las comarcas podrán realizar actividades de fomento en cualquier ámbito (social, económico, cultural o turístico) que contribuya a satisfacer las necesidades y aspiraciones de su respectiva comunidad local.

- Además de todo lo anterior, se plantea que esta ordenación comarcal pueda servir de referencia a las políticas sectoriales de distintos Departamentos del Gobierno de Navarra.

B) Proyecto de Ley Foral de octubre de 2012. Como queda dicho, incluye restricciones a la facultad municipal de delegar o convenir contrarias a la legislación básica.

No se contemplaba la atribución a las Mancomunidades de Interés General de ninguna competencia de las actualmente ejercidas por el Gobierno de Navarra. Ni siquiera se preveía que pudieran adoptar iniciativas de fomento económico, cultural o turístico, debiendo limitarse a la prestación de los servicios delegados (con el mencionado carácter "irrevocable").



En la propuesta de 2017 se plantea asignar a las comarcas otras competencias relevantes actualmente ejercidas por el Gobierno de Navarra, mediante modificaciones de legislaciones sectoriales



3. Diferencias fundamentales con respecto al proyecto de Ley Foral de reorganización de la Administración Local de la Comunidad Foral de Navarra aprobado por el Gobierno de Navarra el 21 de octubre de 2012

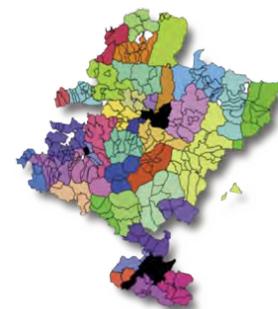
3.5. Integración de mancomunidades actualmente existentes en nuevas comarcas o mancomunidades forzosas

A) Propuesta 2017. En esta propuesta se prevé integrar las actuales mancomunidades y agrupaciones supramunicipales en las comarcas. Pervivirán transitoriamente, en un ámbito más reducido, aquéllas cuyo ámbito territorial rebase el asignado a una determinada comarca por su Ley Foral de creación (hasta que se cree la comarca que incorpore el resto de la mancomunidad).

B) Proyecto de Ley Foral de octubre del 2012. El proyecto de Ley Foral de octubre de 2012 prefirió el término "disolución", aplicado en los siguientes términos: "La constitución de una Mancomunidad de interés general conllevará la disolución de las mancomunidades existentes en su ámbito, sin necesidad de observar el procedimiento establecido al efecto en el punto 3 del artículo 50 citado" (de la LFALN).

Este precepto no exceptuaba las mancomunidades cuyo ámbito abarcase más de una Mancomunidad de Interés General pudiendo dar lugar a disoluciones que afectaran a una parte de una mancomunidad situada en el territorio de otra Mancomunidad de Interés General aún no constituida (con el consiguiente desamparo de los ayuntamientos situados en esta última, así como del personal afectado por la disolución).

Gestión Servicios Sociales



Mancomunidades Deportes



Mancomunidades Plurifuncionales



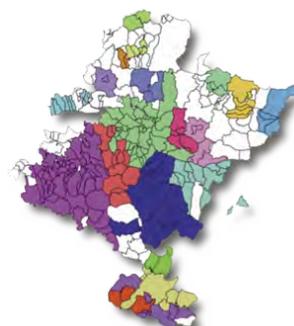
Bibliotecas



Gestión RSU



Gestión Agua



“Ambas propuestas conllevan la integración de las actuales mancomunidades y agrupaciones en nuevas entidades locales supramunicipales”

3. Diferencias fundamentales con respecto al proyecto de Ley Foral de reorganización de la Administración Local de la Comunidad Foral de Navarra aprobado por el Gobierno de Navarra el 21 de octubre de 2012

3.6. Garantías al personal de las actuales mancomunidades y agrupaciones

A) Propuesta 2017. En esta propuesta se garantiza que *“Todo el personal actual de las mancomunidades y agrupaciones de ámbito supramunicipal pasará a integrarse en las comarcas, mediante subrogación, en sus actuales condiciones funcionariales o contractuales (sea cual sea el tipo de contrato). Asimismo, las sociedades públicas se mantendrán, pasando a depender de la comarca que preste el correspondiente servicio (a sí misma y, en su caso, a otra u otras)”*.

B) Proyecto de Ley Foral de octubre del 2012. Por el contrario, el proyecto tramitado en octubre de 2012 preveía que la provisión de personal a las 6 Mancomunidades de Interés General impuestas se realizase *“ajustando el personal de sus plantillas”* (sic, refiriéndose a las mancomunidades disueltas), y especificando que *“En el ajuste mencionado, se considerará prioritaria y preferente la integración del personal funcionario”* (sic), sin ofrecer garantía alguna ni a contratados administrativos, ni a laborales fijos, ni a contratados temporales, ni a personal de sociedades públicas.

En el caso de las nuevas agrupaciones de servicios administrativos cuya creación preveía este proyecto de Ley Foral, sí se garantizaba la permanencia de los contratados laborales fijos (*“personal de carácter fijo”*) de las agrupaciones anteriores, pero no así del resto de su personal.



En la propuesta de 2017 se garantiza que todo el personal actual de las mancomunidades y agrupaciones de ámbito supramunicipal pasará a integrarse en las comarcas, mediante subrogación, en sus actuales condiciones funcionariales o contractuales (sea cual sea el tipo de contrato). Asimismo, las sociedades públicas se mantendrán, pasando a depender de la comarca que preste el correspondiente servicio (a sí misma y, en su caso, a otra u otras)



3. Diferencias fundamentales con respecto al proyecto de Ley Foral de reorganización de la Administración Local de la Comunidad Foral de Navarra aprobado por el Gobierno de Navarra el 21 de octubre de 2012

3.7. Elección de asamblea de comarca o de mancomunidad forzosa

A) Propuesta 2017. Esta propuesta permite varias opciones (elección directa, o reflejo de las elecciones municipales, o representación por municipios).



“ La propuesta de 2017 permite varias opciones (elección directa, o reflejo de las elecciones municipales, o representación por municipios ”

B) Proyecto de Ley Foral de octubre del 2012. Éste solo permitía una única opción, a saber: *“Los estatutos de las Mancomunidades de Interés General determinarán el número de representantes de cada municipio mancomunado, debiendo respetar, en todo caso, la configuración política de las corporaciones municipales (sic). El voto de la representación siempre será ponderado, atendiendo a criterios poblacionales”.*

Esta redacción no aclaraba el modo concreto de respetar esa “configuración política” (distribución proporcional de los representantes que correspondan a la localidad en base al número de concejales o al número de votos, o por regla D'Hondt, o mediante alguna otra fórmula...).

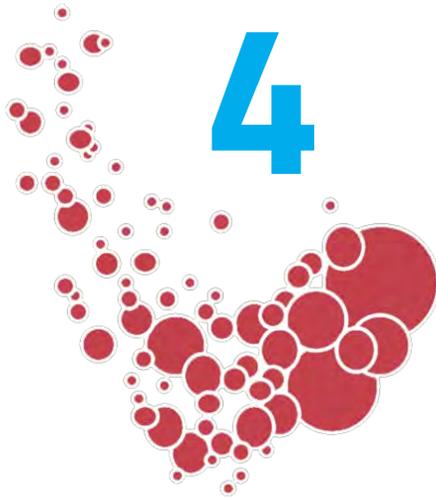
3.8. Financiación de las entidades locales

A) Propuesta 2017. Esta propuesta contiene un modelo de nueva financiación local, tanto por vía tributaria directa como en base a una participación fija y estable en la recaudación de otros tributos de Navarra, orientado a reforzar la suficiencia financiera de las entidades locales y la cohesión territorial y configurar un sistema tributario local más justo que el actual.



B) Proyecto de Ley Foral de octubre del 2012. No contiene modelo alguno de financiación local.

“ La propuesta de 2017 contiene un modelo de nueva financiación local, tanto por vía tributaria directa como en base a una participación fija y estable en la recaudación de otros tributos de Navarra, orientado a reforzar la suficiencia financiera de las entidades locales y la cohesión territorial y configurar un sistema tributario local más justo que el actual ”



Competencias



ALCANCE DE LA COMPETENCIA

ESCALA DE LA COMPETENCIA

	Diseño	Ejecución	Cooperación
Foral	C _X		
Supramunicipal		○	C _X
Municipal		C _X	

4. Competencias

4.1. Planteamiento general. La legislación foral puede distribuir las competencias de Navarra como considere más oportuno entre sus distintas Administraciones, dentro de los siguientes límites:

- **Competencias del Estado.** Inciden menos en Navarra que en las comunidades de régimen común, porque en determinadas materias (estatuto del personal, contratación pública) solo le vinculan los “*principios esenciales*” de la legislación básica, y además se cuenta con competencias “*históricas*” adicionales (que, permiten, por ejemplo, salvaguardar la figura de los concejos navarros como entidades con personalidad jurídica, exceptuando para Navarra lo dispuesto en el artículo 24 bis de la LBRL sobre carencia de personalidad jurídica de los entes con ámbito territorial inferior al municipio, según declara la Sentencia del TC 180/2016, de 20 de octubre).
- **Competencias reconocidas a los ayuntamientos por la legislación básica.** Importa destacar aquí el amplio margen con el que cuenta el legislador foral a la hora de configurar el reparto competencial atinente a las competencias de Navarra. Salvando lo relativo a las competencias estatales con incidencia sobre la administración local, y respetando las atribuidas a los ayuntamientos por la LBRL, en todo lo demás el Parlamento es competente para determinar si una concreta competencia de Navarra se atribuye como propia al Gobierno (pudiendo éste, en su caso, delegarla), o bien a entidades locales; y, asimismo, si las competencias que se atribuyen al Gobierno abarcan todos sus aspectos, desde el diseño básico hasta la ejecución, o bien se circunscriben a los aspectos esenciales de diseño, planificación y control, posibilitando su desarrollo y ejecución por las entidades locales.

“ El legislador foral cuenta con un amplio margen a la hora de configurar el reparto competencial concierne a las competencias de Navarra ”



En este sentido, diversos Departamentos del Gobierno de Navarra diseñan y planifican políticas sectoriales con carácter general para el conjunto de Navarra, pero su desarrollo y ejecución puede materializarse en el nivel municipal, contando con apoyo comarcal cuando sea preciso.

Un ejemplo: la actual legislación sobre servicios sociales reserva al Gobierno de Navarra aspectos esenciales de diseño, planificación y control, como la determinación de una Cartera de servicios sociales de ámbito general, adoptar las medidas necesarias para garantizar la existencia de unas prestaciones mínimas homogéneas en todo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra y aprobar los planes estratégicos de servicios sociales de Navarra. Ahora bien, salvaguardando este diseño básico, la legislación foral atribuye un importante papel a las entidades locales (más allá del mínimo reconocido por la LBRL). Y ese papel puede perfectamente adaptarse a una nueva estructura comarcal. Análogas consideraciones cabe formular con respecto al ciclo integral del agua y a los residuos, cuyo diseño básico a escala de toda Navarra se establece mediante Planes Directores.

Además, a fin de adaptar mejor el servicio o actividad a las necesidades concretas de cada ámbito, es habitual efectuar delegaciones del ejercicio de competencias entre entidades locales y entre éstas y el Gobierno de Navarra.

Porque, al fin y al cabo, las propias necesidades objetivas de la prestación de los servicios correspondientes generan dinámicas supramunicipales.

4. Competencias



4.2. Ayuntamientos.

El municipio se mantiene como figura central de la administración local de Navarra, con sus competencias propias, y con capacidad decisoria sobre la delegación en entidades supramunicipales de aquéllas que, siendo propias, decida delegar por considerar que el ámbito apropiado de prestación de los correspondientes servicios es supramunicipal (o por otras razones).

La reforma propuesta plantea respetar todas las competencias propias reconocidas a los ayuntamientos por la legislación básica.

Otra cosa son las competencias distintas de las propias municipales, que pueden atribuirse directamente a las comarcas si así lo dispone la legislación foral (siempre dentro del ámbito competencial de Navarra, por supuesto).

4.3. Concejos.

Se pretende consolidar y viabilizar la figura del concejo como entidad local, siempre que haya capacidad y voluntad por parte del vecindario afectado para hacerlo. Además, se pretende optimizar la utilización de las estructuras administrativas aptas para la realización de obras y prestación de servicios concejiles. A tal fin se propone prever y regular lo siguiente:

- Mantenimiento en el ámbito concejil de las competencias que actualmente ostentan los concejos, junto con las posibilidades de delegación de competencias municipales para la realización de obras o prestación de servicios de interés para los vecinos del concejo.
- Organización de batzarres o asambleas vecinales con carácter informativo y decisorio.
- Organización de auzolanos o trabajos en beneficio de la comunidad concejil.

“ La reforma propuesta plantea respetar todas las competencias propias reconocidas a los ayuntamientos por la legislación básica ”

“ Consolidar y viabilizar la figura del concejo como entidad local y aprovechar las estructuras administrativas ya existentes, municipales y comarcales ”

4. Competencias

A fin de garantizar la subsistencia de concejos carentes de medios suficientes para cumplir las obligaciones legalmente exigibles a todas las entidades locales y, asimismo, al objeto de aprovechar las estructuras administrativas, evitando una multiplicación innecesaria de las mismas (con los consiguientes costes administrativos no traducibles en servicios útiles para el vecindario). Se propone establecer por Ley Foral un sistema que permita convenir (si así lo deciden libre y voluntariamente ambas partes) que la ejecución de las decisiones concejiles sobre el ejercicio de sus competencias y la aplicación de sus recursos sea encomendada en su totalidad al ayuntamiento o a la comarca.

Se trata así, según se ha avanzado ya, de procurar una mayor igualdad en los derechos de las personas frente a las administraciones que les prestan servicios, de tal modo que la vertiente administrativa asociada a las prestaciones realizadas por los concejos (tramitación de expedientes, atención a alegaciones, etcétera) no quede peor atendida que cuando ese mismo servicio es prestado por un ayuntamiento.

4.4. Agrupaciones tradicionales.

Se propone mantener su competencia básica de administración del patrimonio común.

Las agrupaciones tradicionales de la zona pirenaica podrían prestar servicios de apoyo a los municipios y concejos de sus respectivos valles (evitando siempre crear duplicidades con la comarca respectiva).

4.5. Comarcas.

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

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

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

Ya se ha adelantado más arriba que, al igual que el proyecto de Ley Foral de octubre de 2012, se prevé partir de la actual oferta de servicios mancomunados y agrupados. Pero, a diferencia de aquél, la comarca contará con un amplio elenco de competencias, más allá de los servicios objeto de delegación municipal.

- Por una parte, se distinguen tres competencias cuya asignación se realizará por Ley Foral a todas las comarcas (véase más adelante), y no se establece ninguna restricción a la facultad municipal de delegar o convenir que no se derive de la legislación básica.

- Por otra, además de lo regulado en las Leyes Forales de constitución de la comarcas, esta propuesta plantea asignarles otras competencias relevantes actualmente ejercidas por el Gobierno de Navarra, mediante modificaciones de legislaciones sectoriales.

“ No se privará a los ayuntamientos de ninguna de sus competencias atribuidas como propias por la legislación básica, ya que se trata de ordenar adecuadamente el nivel supramunicipal ”

“ Este sistema deja en manos de los Concejos la toma de decisiones y la ejecución se encomienda a sus Ayuntamientos o a su Comarca ”

4. Competencias

4.5.1. Se atribuirían por Ley Foral a las comarcas las siguientes competencias:

- **Gestión del abastecimiento de agua “en alta”** y de su red de conducción. Ha de realizarse de conformidad con lo previsto en el Plan Director aprobado por el Gobierno de Navarra (y conforme a lo que disponga una Ley Foral específica si, como parece adecuado, se aprueba en el futuro).

No afecta a las actuales competencias municipales en materia de abastecimiento hídrico, referidas a su propio término municipal (expresado en los términos del artículo 26.1 de la LBRL, “*abastecimiento domiciliario de agua potable*”).

Conviene puntualizar que esa competencia del municipio incluye las instalaciones (también depósitos y potabilizadoras) de titularidad municipal situadas dentro de su término para dar servicio al mismo. Es el caso, por ejemplo, de los ayuntamientos o concejos que se abastecen de un manantial con un depósito situado dentro de su término municipal o concejil.

La atribución de actuaciones de desarrollo y ejecución del planeamiento director relativo a **saneamiento y depuración de ríos** que se considere procedente realizar a escala comarcal solo requeriría modificar la letra c) del artículo 3 de la Ley Foral 10/1988, de 29 de diciembre, de Saneamiento de las Aguas Residuales de Navarra. La competencia municipal del artículo 25.2.I) de la LBRL afecta solo al alcantarillado y tratamiento de aguas residuales dentro de su término municipal; y aun eso cumpliendo siempre las previsiones del correspondiente Plan Director.

- **Residuos.** El documento de trabajo propuesto plantea atribuir a las comarcas competencias en materia de tratamiento de residuos.

Legalmente cabe que un ayuntamiento cree a su costa sus propios centros de tratamiento, a condición de ser compatibles con el Plan Director correspondiente. Pero dicho planeamiento director y la realidad fáctica son contundentes al respecto.

Hay margen para actuaciones de tratamiento y valorización en origen a escala comarcal. Lo que deviene de todo punto imposible en la práctica es que un ayuntamiento cree por su cuenta y a su cargo centros de tratamiento como los que actualmente sirven a toda Navarra (en particular, Cárcar, Peralta, Culebrete, Góngora). Su funcionamiento debe ser coordinado por el Gobierno de Navarra para garantizar que sirvan a toda la Comunidad, sin perjuicio de poder ser gestionadas por las comarcas sucesoras de las mancomunidades que actualmente intervienen en su gestión.

Cabe extender esta competencia comarcal también a la **recogida de residuos**. Bien sea en la propia Ley Foral de creación de la comarca, bien mediante comarcalización posterior.

Como se ha indicado más arriba, la propuesta pretende garantizar la totalidad de las competencias propias de los ayuntamientos en los términos reconocidos por la legislación básica. Por eso, en el plano legal, se mantendrá la recogida como servicio de aceptación voluntaria para los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes (e incluso para aquellos de menos de 20.000 que acreditaran poder prestarlo con igual o superior calidad y menor coste, artículo 26.2 de la LBRL). Pero es evidente que este servicio ha generado ya su propia dinámica supramunicipal.



RESIDUOS
RECICLABLES

“ La necesidad de articular sistemas de recogida y transporte de residuos a escala superior al municipio suscita muy poca polémica, por no decir ninguna ”

4. Competencias

En la práctica, la necesidad de articular sistemas de recogida y transporte de residuos a escala superior al municipio suscita muy poca polémica, por no decir ninguna.

- **Gestión de cartera de servicios sociales.** La actual legislación sobre servicios sociales reserva al Gobierno de Navarra aspectos esenciales de diseño, planificación y control, como la determinación de una Cartera de servicios sociales de ámbito general, adoptar las medidas necesarias para garantizar la existencia de unas prestaciones mínimas homogéneas en todo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra y aprobar los planes estratégicos de servicios sociales de Navarra, pero a las entidades locales se les confía un importante papel en el desarrollo y ejecución de esas previsiones.

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

Las aportaciones del Colegio de Trabajo Social de Navarra inciden en la idoneidad de la Comarca como el marco más adecuado para desarrollar los cuatro programas básicos de prevención, intervención, promoción y reinserción y para desarrollar una red de servicios intermedios de apoyo a las unidades de atención primaria, que son las más cercanas a la población.

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



La actual legislación sobre servicios sociales reserva al Gobierno de Navarra aspectos esenciales de diseño, planificación y control. Los servicios sociales se prestan en ámbitos supramunicipales salvo excepciones



Primaria y Programa de Atención a la Infancia y Familia en Atención Primaria.

Sería casi inviable, y en absoluto deseable, fragmentar la financiación de los servicios sociales separando las actuaciones concretas de *"evaluación y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social"* que se corresponden con la competencia propia municipal según el precitado artículo 25.1.e) de la LBRL.

En teoría podría hacerse, pero el cálculo revestiría una complejidad bizantina y un dispendioso derroche de tiempo y recursos, amén de implicar un grave retroceso respecto de la actual gestión coordinada de los servicios sociales.

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

4. Competencias

No obstante, existe una solución sencilla para evitar cualquier posible dificultad o disfuncionalidad por esta causa. Nada impide a la comarca delegar el ejercicio de esta competencia en alguno o algunos de sus ayuntamientos, financiándolo igual que si lo prestara directamente la comarca.

Tal delegación podría abarcar, bien programas concretos, bien la gestión de un servicio social de base, bien ambas cosas. Esta solución podría ser perfectamente apropiada para ayuntamientos con servicios sociales consolidados y de cierta entidad. (En particular, hay actualmente 7 servicios sociales municipales que atienden de forma exclusiva su propio término municipal: Ayegui, Barañain, Burlada, Pamplona, Tudela, Egüés y Aranguren).

4.5.2. Una parte fundamental de la actividad de las comarcas consistirá en una oferta de servicios, que los ayuntamientos podrán decidir si desean (o no) recibir de su comarca.

La oferta de servicios por parte de las comarcas debe diseñarse de tal modo que el personal procedente de las actuales mancomunidades y agrupaciones supramunicipales de servicios pueda desempeñar funciones adecuadas a su formación y experiencia.

Inicialmente, se plantea ofrecer desde cada comarca los servicios que ésta pueda proveer en base al personal de las actuales mancomunidades y agrupaciones objeto de subrogación.

Estos servicios podrán ofrecerse a los ayuntamientos que lo deseen de un modo más eficiente y ordenado que en la actualidad, puesto que:

- los representantes del ayuntamiento no tendrán necesidad de desplazarse a varias sedes distintas para tomar las decisiones correspondientes a cada servicio;
- al disponerse de plantillas de mayores dimensiones, será más factible y fácil atender las necesidades derivadas de bajas, vacaciones, etcétera;

- se contará con servicios técnicos, jurídicos, administrativos y contables de los que muchas pequeñas mancomunidades y agrupaciones actualmente carecen (o bien no cuentan con ellos en la medida deseable);
- pueden generarse fácilmente sinergias y economías de escala en el futuro;
- se solventarían muchos de los problemas de confusión e ineficiencia organizativa de los que adolece el actual escalón local supramunicipal, como la excesiva dispersión de centros de decisión y generación de gastos superfluos (alquileres, suministros, subcontrataciones de todo tipo, gestorías, apoyo a la llevanza de presupuestos y cuentas, asesoría jurídica, gastos de pleitos judiciales, asesoría laboral, etcétera), y costes indirectos (por ejemplo, necesidad de continuos desplazamientos de técnicos y corporativos para la adopción de decisiones, traducibles en costes euros-hora que serían evitables en gran medida mediante una organización más racional por comarcas);
- se posibilitaría recuperar la gestión directa de algunos servicios actualmente objeto de externalización sin razones de eficiencia que la avalen.

Entre los servicios que pueden ofrecerse a los ayuntamientos para su posible prestación a escala comarcal se deben destacar los siguientes:



Agua, residuos y transporte:

- Abastecimiento domiciliario de agua potable (red "en baja").
- Recogida de residuos.
- Valorización de residuos en origen.
- Transporte público dentro de la comarca.

4. Competencias



Servicios administrativos:

- Los que le sean recabados, incluyendo los de secretaría a los concejos y ayuntamientos menores de 2.000 habitantes e intervención a los menores de 3.000 que lo soliciten y en la medida que pidan (horas de atención, plenos...). El personal de las actuales agrupaciones de servicios administrativos quedará integrado en las comarcas mediante subrogación.

A partir de esa integración, los servicios de secretaría para municipios con población inferior a 2.000 habitantes y de intervención para los de menos de 3.000 habitantes que así lo soliciten podrán ser ofrecidos por las comarcas, que organizarán y coordinarán la prestación de los mismos, así como de otros servicios administrativos, en su caso.

- Apoyo a la implantación y mantenimiento de la Administración Electrónica.
- Labores de apoyo a la inspección tributaria municipal.
- Gestión y custodia de archivos, en especial concejiles, garantizando la interconexión entre archivos digitales.
- Agencia ejecutiva.
- Servicios de prevención de riesgos laborales.
- Oficina del consumidor.
- Servicio de traducción al euskera de documentos administrativos.



Policía y protección civil:

- Coordinación de actividades de policías locales para evitar duplicación innecesaria de servicios.
- Planes de protección civil.



Área de urbanismo, vivienda y medio ambiente:

- Informes previos al otorgamiento de licencias.
- Inspección e informe en relación con procedimientos sancionadores urbanísticos y/o de restauración de legalidad, a requerimiento de los ayuntamientos interesados.
- Asistencia técnica en materia urbanística y de vivienda (ORVE).
- Informes para la concesión de licencias municipales de actividades clasificadas.
- Controles sanitarios relativos a contaminación, ruidos, distribución de alimentos y bebidas.
- Medidas de preservación del medio ambiente.

4. Competencias



Servicios sociales:

- Residencias de ancianos y centros de día. Cabe una oferta comarcal, o bien apoyo a residencias no concertadas para favorecer su sostenibilidad económica. Promoción de "jubilotecas".
- Comedores sociales, recogida y reparto social de alimentos y ropa.
- Apoyo a servicios sociales municipales (donde existan).
- Planes de igualdad y de lucha contra violencia de género.



Servicios económicos:

- Fomento de la actividad de desarrollo económico: industrial, comercial y rural.
- Creación de nuevas infraestructuras (respetando la titularidad de las actuales): polígonos comarcales, saltos hidráulicos, aerogeneradores, conducción de fibra óptica... así como coordinación de los accesos a dichas infraestructuras.
- Actividad turística (puntos de información, campañas de promoción...). Fomento del turismo no masificado, ampliación de fuentes de renta a otros ámbitos además de las casas rurales, fomento de la profesionalización en la gestión turística.



Servicios culturales:

- Bibliotecas y museos comarcales (sin perjuicio del mantenimiento de bibliotecas y museos municipales, todos ellos integrados en las correspondientes redes a escala de toda Navarra). Apoyo a la cobertura de áreas actualmente desatendidas. Coordinación de actividades bibliotecarias a nivel comarcal. Labores de apoyo a encargados/as de biblioteca. Refuerzos de personal para bajas y vacaciones y para ampliaciones de horarios. Aportación de más medios materiales, adecuación de locales.

4. Competencias

- Gestión y, en su caso, creación de escuelas de música. Su organización y funcionamiento han de atenerse a la regulación foral para el acceso a estudios reglados de grado profesional de música, pero el modelo formativo ha de establecerse a nivel local o comarcal cuando se circunscriba al desarrollo personal, cultural y de ocio.
- Coordinación de escuelas de música, fomentando la reducción de diferencias de tasas entre municipios.
- Servicios de coordinadores culturales.
- Programación de espectáculos y actividades culturales a realizar en varios municipios, teatro, potenciación del patrimonio etnológico, exposiciones itinerantes por localidades de la comarca, actividades documentales y cinematográficas y, en general, programaciones culturales continuadas a escala comarcal.

Euskera:

- Servicio de técnicos de euskera.
- Actividades de fomento del aprendizaje y uso del euskera.



Servicios educativos y formativos:

- Gestión de centros de 1º ciclo de Educación Infantil, si así lo solicita el ayuntamiento titular; o bien cuando el Departamento de Educación delegue en la comarca la creación de centros de este tipo para varios municipios o para todo el ámbito comarcal.

- Actividades complementarias y extraescolares para varios municipios.
- Escuelas taller.



Deporte y juventud:

- Promoción de actividades en las áreas deportiva (organización de competiciones, promoción del deporte para todos/as, deporte escolar, instalaciones deportivas comarcales de conformidad con el Plan Director correspondiente...).
- Gestionar y dinamizar instalaciones deportivas de influencia comarcal.
- Promoción de actividades de y para la juventud (planes y políticas locales de juventud, actividades y programas juveniles, servicios de información, orientación, asesoramiento y acompañamiento juvenil, promoción de instalaciones y espacios públicos para la juventud, fomento del asociacionismo juvenil, actividades juveniles de carácter itinerante, facilitar el acceso de personas jóvenes a recursos disponibles en las áreas cultural, informática, telecomunicaciones y nuevas tecnologías, participación cívica, voluntariado juvenil...), todo ello a escala comarcal. Servicios de información juvenil para dar cobertura a ayuntamientos que no puedan prestarlo por falta de medios. Campos de trabajo, puntos de información joven, residencias, albergues y campamentos.

Más adelante podrían ofrecerse nuevos servicios, y/o ampliarse la cobertura de los ya ofrecidos, en base a los recursos humanos y materiales disponibles en cada comarca.

4. Competencias

La propuesta contempla la posibilidad de que, en un futuro, alguna o algunas de las comarcas pudiera decidir “comarcalizar” alguno o algunos de estos servicios (en el hipotético supuesto de que la asamblea comarcal lo considerase preciso para garantizar su prestación con calidad y eficiencia). Si llegara a darse el caso, solamente podría afectar a:

- servicios prestados en virtud de competencias que no sean propias ni delegadas, como bibliotecas comarcales o escuelas de música (pudiendo adoptarse medidas para coordinar la prestación del servicio en la comarca, a fin de evitar duplicidades y disfunciones);
- o servicios básicos de prestación obligatoria recogidos en el artículo 26.2 de la LBRL, como limpieza viaria, accesos a núcleos de población y alumbrado público. (Si alguno de estos últimos llegara a "comarcalizarse" en una determinada comarca, debería hacerse en los términos de la legislación básica, es decir, haciendo salvedad de la competencia de las poblaciones de más de 20.000 habitantes, y contemplando la posibilidad de que las de menos de 20.000 pudieran justificar, en su caso, fórmulas de prestación de igual o mejor calidad e inferior coste. Además, se debería oír siempre a los ayuntamientos afectados para decidir la mejor forma de prestar el servicio dentro de su término).

En este sentido, se contempla atribuir mediante Ley Foral a las comarcas, en relación con las competencias comarcales (especialmente respecto al ciclo del agua y a residuos), la competencia de coordinación reconocida a la Comunidad Foral por la Disposición adicional segunda de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: *"las facultades de coordinación y tutela que les corresponden, la competencia para decidir sobre la forma de prestación de servicios a la que se refiere el artículo 26.2 de la Ley de Bases de Régimen Local corresponderán a la Comunidad Foral de Navarra"*.

4.5.3. Funciones atribuidas mediante legislación sectorial. Esta propuesta plantea asignarles otras competencias relevantes actualmente ejercidas por el Gobierno de Navarra, mediante modificaciones de legislaciones sectoriales. Entre otras:

- **Modificación de la LFOTU** para posibilitar que las comarcas aprueben un planeamiento de rango comarcal en cuyo marco, además de aspectos regulados en los actuales POT, podrán preverse actuaciones tales como creación de nuevas infraestructuras de interés comarcal: polígonos comarcales, saltos hidráulicos, aerogeneradores, conducción de fibra óptica.... de tal modo que las entidades locales puedan compartir beneficios y costes con mayor equidad que ahora, además de prevenir el riesgo de uso abusivo de la figura de los PSIS y PrSIS actuales, y habilitando las figuras de los PSIS y PrSIS comarcales. Cabe también promover Planes de Acción Territorial a escala comarcal.



Creación de nuevas infraestructuras de interés comarcal: polígonos comarcales, saltos hidráulicos, aerogeneradores, conducción de fibra óptica.... de tal modo que las entidades locales puedan compartir beneficios y costes con mayor equidad que ahora



- **Modificación de la LFPCN** para crear una nueva categoría de Bienes de Relevancia Comarcal (que se configuraría con gran parte de los que hoy denominados “inventariados”), en la que la competencia para la determinación del régimen de protección y el otorgamiento de autorizaciones pasaría del Departamento que en la actualidad ostenta esa competencia a las comarcas. (Los actuales Bienes de Relevancia Local pasarían a denominarse Bienes de Relevancia Municipal).
- **Modificación de la LFIPA** para posibilitar la asunción de competencias comarcales en lo relativo a inspección, restauración de legalidad y tramitación de licencias de actividad clasificada cuando se trate de actividades de ámbito comarcal o que abarquen a varios municipios.

4. Competencias

- **Modificación de la Ley Foral de Protección Civil** respecto de Planes Territoriales de Protección.
- **Desarrollo de la Ley Foral del Taxi** en lo relativo a las Áreas territoriales de Prestación Conjunta.
- **Modificación de las normativas de servicios sociales, sanitaria y educativa** para posibilitar la participación en planes de salud, del área social y relativos a ciertos aspectos de planificación educativa.

4.5.4. La Administración de la Comunidad Foral podrá delegar el ejercicio de competencias en las comarcas. En tal supuesto, deberá garantizarse la financiación de la totalidad del coste estimado de los servicios correspondientes a la competencia que se delega.

Las connotaciones educativas del primer ciclo de Educación Infantil difícilmente pueden ponerse en cuestión. Según el artículo 12.1 de la LOE, *"La educación infantil constituye la etapa educativa con identidad propia que atiende a niñas y niños desde el nacimiento hasta los seis años de edad"*. Y el artículo 5.2 del Decreto Foral 28/2007, de 26 de marzo, deja bien claro que *"Los centros de primer ciclo de educación infantil concretarán y desarrollarán la propuesta pedagógica en el marco del proyecto educativo del centro"*.

“ La educación infantil es una competencia delegable, bien en las comarcas, bien en los ayuntamientos ”

Pero se trata de una competencia delegable, bien sea en las comarcas (entidad en principio apropiada para la gestión de nuevas escuelas que puedan crearse), bien en los ayuntamientos (no faltan los que desean seguir gestionando el servicio y que, además, lo hacen en condiciones bien valoradas por sus comunidades vecinales).

Tal delegación iría unida a un módulo que garantizase íntegramente la parte del coste estimado del servicio 0-3 no cubierta por los usuarios, sin depender para ello de subvenciones finalistas anuales, y adaptado a las diferencias de coste entre comarcas (los "ratios" mínimos han de diferir sustancialmente en función de la dispersión poblacional, y los costes aumentan en función de la lejanía respecto de los centros urbanos).

Existiría la posibilidad de atribuir directamente alguna otra competencia a determinadas comarcas (en el hipotético caso que así se decidiera en su Ley Foral de creación).

4.5.5. Actividades de fomento. Además, tanto los ayuntamientos como las comarcas podrán realizar actividades de fomento en cualquier ámbito (social, económico, cultural o turístico) que contribuya a satisfacer las necesidades y aspiraciones de su respectiva comunidad local (ayuntamiento o comarca).

4.5.6. Ámbito de la referencia de políticas sectoriales. Conviene, por último, mencionar que las comarcas no solamente contarán con las competencias y funciones reseñadas, sino que, además, constituirán un ámbito de referencia para las políticas sectoriales del Gobierno de Navarra. En esta línea, se propondrán modificaciones puntuales de las legislaciones educativa, sanitaria y cultural para facilitar una mayor adecuación de la prestación de estos servicios del Gobierno de Navarra al mapa comarca (siempre sin perjuicio del mantenimiento de las actuales condiciones de prestación en "zonas bisagra" donde se reciben prestaciones de educación y salud de centros ubicados en comarcas vecinas).

“ Las comarcas constituirán un ámbito de referencia para las políticas sectoriales del Gobierno de Navarra ”

4. Competencias

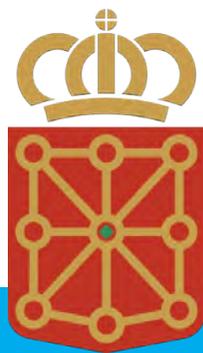
4.6. Gobierno de Navarra.

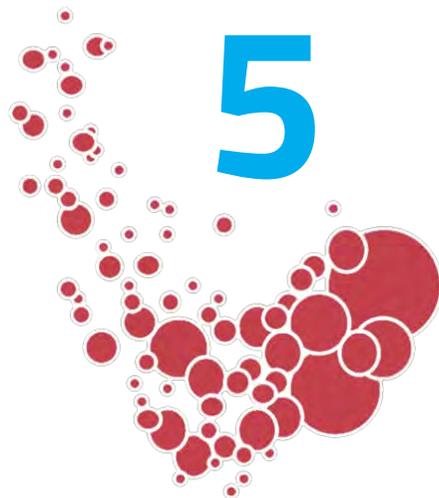
En base a criterios de cohesión y eficiencia, la Administración Foral ejercerá funciones de diseño general y apoyo técnico en la mayoría de políticas y servicios prestados en la escala local (redes de infraestructuras y equipamientos, servicios sociales, cultura y vivienda, fundamentalmente).

En el plano del diseño de políticas y servicios, el Gobierno de Navarra asume:

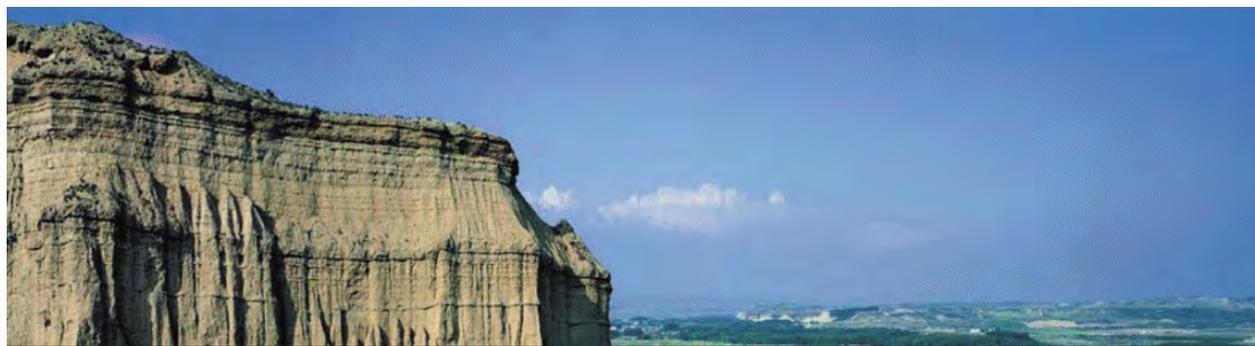
- Planes directores de grandes infraestructuras, como los relativos al abastecimiento de agua en alta, saneamiento de ríos, gestión de residuos y "banda ancha".
- Mantenimiento de los equipamientos educativos y sanitarios de la red primaria (con cobertura del coste estimado en caso de delegación).
- Escuelas infantiles (0-3), esfera educativa que compete al Gobierno de Navarra, sin perjuicio de la posibilidad de delegar su ejercicio garantizando la financiación de su coste estimado (excepto, lógicamente, la parte que corresponda abonar a los usuarios).
- Vigilancia y control de la contaminación ambiental.

Se constata una concurrencia competencial entre lo foral y lo local que requerirá el establecimiento de marcos de delegación o de cooperación para las políticas y servicios de: Vivienda, Igualdad, Mujer, Euskera, Bibliotecas, Museos...





Planta Local



5. Planta Local

5.1. Municipios.

La figura del municipio se mantiene como entidad local básica. Se configurarán estructuras de apoyo a los municipios residenciadas en la comarca.

Según se ha explicado al principio del documento, no es realista plantear una estrategia generalizada de fusiones en el momento actual, sin perjuicio de facilitar y apoyar todas las iniciativas de fusión que se susciten con carácter voluntario.

5.2. Concejos.

Se plantea, en esencia, lo siguiente:

Mantenimiento de la figura con similares características (pudiendo recibir, en su caso, apoyo administrativo de la comarca).

Al objeto de garantizar la subsistencia de concejos carentes de medios suficientes para cumplir las obligaciones legalmente exigibles a todas las entidades locales (tales como creación y mantenimiento continuado de registros y archivos electrónicos, presupuestos y cuentas conforme a las nuevas normativas, portales de transparencia, etcétera); y, asimismo, con el fin de aprovechar la estructura administrativa municipal ya existente, evitando multiplicar estructuras sin necesidad, se propone establecer por Ley Foral un sistema que permita convenir (si así lo deciden libre y voluntariamente ambas partes) que *la ejecución de las decisiones concejiles sobre el ejercicio de sus competencias y la aplicación de sus recursos sea encomendada en su totalidad al ayuntamiento o a la comarca*, en los siguientes términos:

- El concejo mantendría intactos sus bienes, recursos y competencias.
- La junta concejil (o el concejo abierto) tomaría las decisiones, y el ayuntamiento o la comarca las ejecutaría, tramitando los contratos y demás procedimientos administrativos y contables precisos al efecto, siempre en los términos decididos por el concejo.

- Mientras estuviese integrado en este sistema, el concejo contaría con un apartado orgánico propio en el presupuesto municipal o comarcal.
- La junta concejil (o el concejo abierto) podría decidir salir de este sistema y dotarse de estructuras administrativas propias cuando lo estimase oportuno (una vez saldadas las cuentas con su ayuntamiento o comarca).

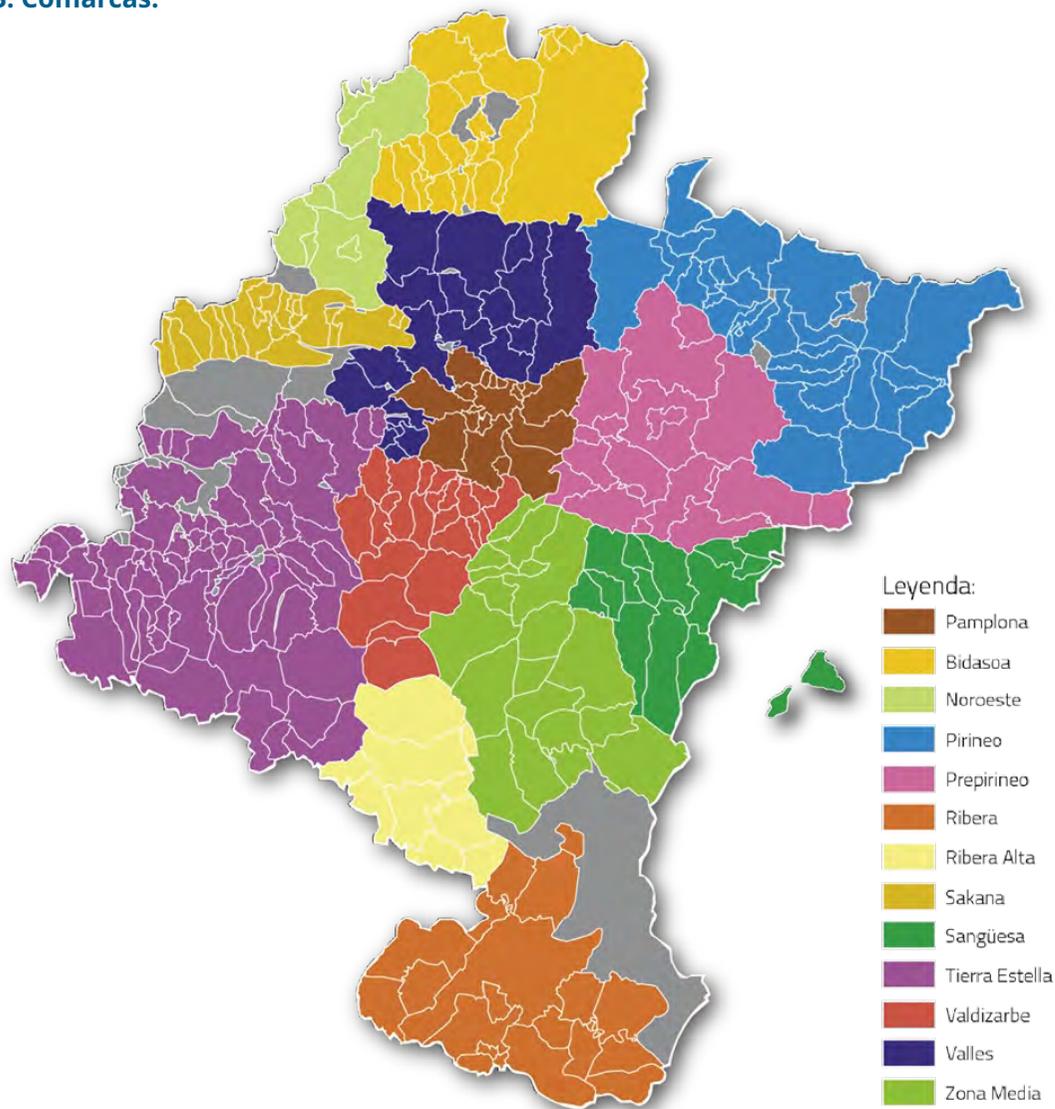
Supuestos de extinción:

- Cuando incumplan las obligaciones legales exigibles a toda entidad local.
- Por decisión de la Junta concejil.
- Por ausencia manifiesta de voluntad de mantener en funcionamiento el concejo, evidenciada en la no presentación de candidaturas (al igual que en el proyecto de Ley Foral presentado en 2012, si bien especificando que eso debe ocurrir en dos ocasiones sucesivas para que sea causa de extinción).



5. Planta Local

5.3. Comarcas.



13 COMARCAS		
13COMNom	Datos	Total
Pamplona	Suma de Población 2015	344.255
	Suma de Superficie KM2	354
	Número de Municipios	17
Bidasoa	Suma de Población 2015	22.445
	Suma de Superficie KM2	798
	Número de Municipios	21
Noroeste	Suma de Población 2015	7.366
	Suma de Superficie KM2	336
	Número de Municipios	8
Pirineo	Suma de Población 2015	5.519
	Suma de Superficie KM2	1.245
	Número de Municipios	30
Prepirineo	Suma de Población 2015	7.206
	Suma de Superficie KM2	900
	Número de Municipios	15
Ribera	Suma de Población 2015	87.254
	Suma de Superficie KM2	911
	Número de Municipios	19
Ribera Alta	Suma de Población 2015	31.932
	Suma de Superficie KM2	435
	Número de Municipios	9
Sakana	Suma de Población 2015	20.504
	Suma de Superficie KM2	306
	Número de Municipios	15
Sangüesa	Suma de Población 2015	8.194
	Suma de Superficie KM2	488
	Número de Municipios	13
Tierra Estella	Suma de Población 2015	52.984
	Suma de Superficie KM2	1.610
	Número de Municipios	65
Valdizarbe	Suma de Población 2015	14.003
	Suma de Superficie KM2	522
	Número de Municipios	21
Valles	Suma de Población 2015	12.427
	Suma de Superficie KM2	751
	Número de Municipios	20
Zonamedia	Suma de Población 2015	26.701
	Suma de Superficie KM2	948
	Número de Municipios	19
Total Suma de Población 2016		640.790
Total Suma de Superficie KM2		9.604
Total Número de Municipios		272

5. Planta Local

5.3.1. Carácter de entidad local.

Al amparo de la competencia histórica de Navarra sobre regulación de entidades locales supramunicipales (mancomunidades forzosas, mancomunidades de interés general...), se propone la institución de la comarca como *entidad propia de la administración local en el nivel supramunicipal*.

“ La comarca es la propuesta como entidad propia de la administración local en el nivel supramunicipal ”

La comarca se constituye en el ámbito funcional de referencia supramunicipal para las restantes entidades locales.

Además de ser entidad local, se pretende que sirva también como ámbito geográfico de referencia para articular políticas sectoriales del Gobierno de Navarra.

5.3.2. Procedimiento de creación y, en su caso, de modificación de comarcas.

La propuesta aquí desarrollada partió del criterio básico de no subdividir las actuales subáreas de la Estrategia Territorial de Navarra (más que estudiadas a lo largo de muchos años, y que han concitado un amplio consenso a todos los niveles, institucional, político, de agentes sociales y económicos...). Son ámbitos naturales de convivencia, estudiados durante décadas, donde se comparten facetas fundamentales de la vida cotidiana. A partir de esa base, se estudiaron las actuales redes e infraestructuras de servicios, las entidades supramunicipales que operan sobre el territorio, así como diversas consideraciones de ordenación territorial, que han llevado a una propuesta inicial en un Libro Blanco.

No obstante, y si bien la competencia histórica de Navarra sobre regulación de entidades locales supramunicipales posibilitaría una constitución directa y simultánea de todas las comarcas (incluso en la actualidad, el artículo 3.1.d) de la LFALN atribuye carácter de entidad local a "*Las entidades que agrupan varios municipios instituidas mediante ley foral por la Comunidad Foral de Navarra*"; y nada impediría crear simultáneamente tantas como fuera preciso para abarcar a la totalidad de los términos mu-

nicipales de Navarra), es de todo punto deseable atender a la voluntad popular en cada ámbito propuesto.

A tal fin, se propone establecer un nivel de consenso mínimo para la constitución de las comarcas. Podría ser:

- un nivel análogo al previsto en el artículo 42.2 de la LBRL (esto es, no podrá crearse una comarca si se oponen expresamente las dos quintas partes de los municipios del ámbito geográfico propuesto para la misma, siempre que representen al menos la mitad del censo electoral;
- o bien un nivel de consenso más elevado que el previsto en el artículo 42.2 de la LBRL;
- o bien un nivel de consenso menos elevado que el previsto en el artículo 42.2 de la LBRL (al amparo de la competencia histórica de Navarra sobre regulación de entidades locales supramunicipales).

Se considera oportuno ordenar el proceso mediante unas previsiones generales contenidas en la LFALN, desarrollándolas posteriormente mediante Leyes Forales de creación de cada una de las comarcas (como se ha hecho en el proceso de comarcalización de Aragón).

Si finalmente se decide esta última opción, deberán regularse situaciones transitorias para aquellas mancomunidades y agrupaciones cuyo ámbito territorial rebase el asignado a una determinada comarca por su Ley Foral de creación.

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

Al finalizar el proceso de comarcalización, todos los ayuntamientos deberán estar incluidos en el ámbito territorial de alguna comarca.

“ La creación de 13 comarcas es una propuesta NO cerrada, pero al final del proceso de comarcalización, todos los ayuntamientos deberán estar incluidos en el ámbito territorial ”

5. Planta Local

Las comarcas estarán dotadas de estabilidad territorial. Una vez constituidas, cualquier modificación de su ámbito geográfico requerirá modificar las Leyes Forales correspondientes.

5.3.3. Competencias y servicios.

Tal y como se ha indicado en el apartado “Competencias”, se propone atribuir a las comarcas competencias en materia de abastecimiento de agua “en alta”, residuos y gestión de servicios sociales.

Cuando una comarca acuerde con otra recibir determinados servicios de esta última (cosa que previsiblemente sucederá en algunas “zonas bisagra” entre comarcas), se plantea ofrecer, ya de partida, tres garantías:

Garantía al personal: Todo el personal actual de las mancomunidades y agrupaciones de ámbito supramunicipal pasará a integrarse en las comarcas, mediante subrogación, en sus actuales condiciones funcionariales o contractuales (sea cual sea el tipo de contrato). Asimismo, las sociedades públicas se mantendrán, pasando a depender de la comarca que preste el correspondiente servicio (a sí misma y, en su caso, a otra u otras).

Garantía de servicio: las actuales redes de infraestructuras no se “trocearán”. Continuarán bajo la titularidad de la comarca sucesora de la mancomunidad que actualmente preste ese servicio.

“**Todo el personal actual de las mancomunidades y agrupaciones de ámbito supramunicipal pasará a integrarse en las comarcas. En cuanto a las actuales redes de infraestructuras no se “trocearán”. Continuarán bajo la titularidad de la comarca sucesora de la mancomunidad que actualmente preste ese servicio**”

Garantía para los ayuntamientos: al pasar del ámbito de una mancomunidad al de otra comarca diferente de la titular de la red de infraestructuras del servicio. Se les garantizará por Ley seguir recibiendo (mientras lo deseen) el servicio en las mismas condiciones que se apliquen a los ayuntamientos integrados en la comarca que se lo presta. En otras palabras, no se les podrán aplicar “tarifas de foráneo” ni exigirles aportaciones que no se les reclamarían en caso de pertenecer a la otra comarca. Por ejemplo, si, en base a la normativa de la Comarca de Pamplona, un ayuntamiento determinado tuviera que pagar 100.000 euros al ente comarcal por el servicio de abastecimiento de agua “en alta” desde la red existente, en caso de pasar a otra comarca tendría que abonar esos mismos 100.000 euros.

“**A los ayuntamientos se les garantizará, por Ley, seguir recibiendo el servicio de la red de infraestructuras, en las mismas condiciones que se apliquen a los ayuntamientos integrados en la comarca que les preste el servicio**”

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

El cobro a los usuarios del servicio compete a cada ayuntamiento.

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

5. Planta Local

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

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

“ **Una parte muy importante de la actividad de las comarcas consistirá en una oferta de servicios que los ayuntamientos podrán decidir si desean –o no– recibir de su comarca** ”

Como queda dicho “ut supra” (apartado de “Competencias”), una parte muy importante de la actividad de las comarcas consistirá en una oferta de servicios, que los ayuntamientos podrán decidir si desean (o no) recibir de su comarca.

La organización interna de cada servicio ofrecido será decidida por cada comarca, que resolverá sobre cuestiones

tales como trayectos a recorrer por determinado personal, centros y lugares concretos de prestación (con participación de los Ayuntamientos afectados). En este sentido, desde hace bastante tiempo se trabaja en un replanteamiento general de los Planes de Movilidad (así como de las concesiones de líneas de transporte interurbano) orientado precisamente a dotarlos de un enfoque zonal, más adecuado para el acceso a servicios supramunicipales, como los educativos, sanitarios y sociales, entre otros.

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

La propuesta no implica que los servicios prestados por las comarcas vayan a “alejarse” respecto de sus actuales lugares de prestación. Si bien las sedes administrativas se reducirán drásticamente, con el consiguiente ahorro de gastos, los lugares de prestación de servicios funcionales no tienen por qué cambiar. Ciertamente que las futuras asambleas representativas de las comarcas pueden decidir cambios para mejorar la forma de prestarlos, pero nada autoriza a suponer, en absoluto, que vayan a hacerlo perjudicando el acceso de sus poblaciones respectivas a tales servicios.

“ **La propuesta no implica que los servicios prestados por las Comarcas vayan a alejarse de sus actuales lugares de prestación** ”

“ **Si bien las sedes administrativas se reducirán drásticamente, con el consiguiente ahorro en gastos, los lugares de prestación de servicios funcionales no tienen por qué cambiar** ”

Si tomamos como ejemplo la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, su “heredera”, la Comarca de Pamplona, seguirá prestando los servicios de transporte comarcal para su ámbito: asimismo, los de agua “en alta” para los ayuntamientos que actualmente los reciben, acogidos a esta garantía legal; y también los de recogida y tratamiento de residuos.



5. Planta Local



Un ayuntamiento que recibiera actualmente el servicio de agua de la actual Mancomunidad lo seguiría recibiendo en caso de integrarse en otra comarca distinta. La principal diferencia se derivaría del hecho de no participar directamente en la asamblea del organismo que le presta ese concreto servicio. Un ayuntamiento de 360 habitantes que se integrase en otra comarca distinta, pongamos por caso, no tendría la capacidad de influencia en el diseño futuro del servicio que le proporcionaría ser el 0,1 % de la población de la Comarca de Pamplona (si bien, ha de insistirse, tendría el servicio de agua plenamente garantizado). A cambio, frente a ese 0,1 % perdido, podría ganar una capacidad de influencia del 3,6 % en caso de integrarse en una comarca que tuviera unos 10.000 habitantes (y cuya competencia no se limitaría a algún servicio concreto, sino a un amplio elenco de competencias y servicios; véase subapartado "Competencias de las comarcas"). En cuanto al tamaño de la comarca, una dimensión mayor puede facilitar economías de escala y mayor oferta, pero eso no tiene por qué ser necesariamente así cuando se constituye principalmente a base de grandes poblaciones ya dotadas de gran número de servicios, y la financiación tiende a compensar a las comarcas con mayor dispersión poblacional (véase apartado "Financiación").

5.3.4 Organización.

Cada comarca contará, al menos, con presidencia y asamblea.

El sistema de elección de la asamblea comarcal puede diferir de una comarca a otra. En síntesis, las posibilidades barajadas son las siguientes:

- reflejando automáticamente en la asamblea comarcal los resultados obtenidos por las diferentes agrupaciones de electores, partidos y coaliciones en las elecciones municipales (como sucede en Aragón, en la única comarca constituida en Castilla y León -El Bierzo- y, en parte, en Cataluña);

- por designación de los ayuntamientos;

- mediante elección directa de candidaturas (dos papeletas en las elecciones municipales, una para el ayuntamiento y otra para la comarca).

5.3.5. Recursos.

Además de las tasas por prestación de servicios cuando proceda, las comarcas recibirán directamente del fondo de haciendas locales los módulos de financiación correspondientes a los servicios que presten en virtud de las competencias que se les atribuyan o deleguen, así como la cantidad que les corresponda en el apartado de libre determinación, que les permitirá completar la financiación de sus servicios y adoptar iniciativas propias. Cabe atribuirles recursos propios en alguna medida, como participación en el IAE relativa a actividades económicas de incidencia comarcal, y podrán obtener ingresos derivados de iniciativas económicas comarcales.

5.4. Fórmulas asociativas intermunicipales.

En los documentos de trabajo remitido a la FNMC se indica al respecto que las comarcas se constituirán *"sin perjuicio de la facultad de asociación intermunicipal para la prestación o realización conjunta de obras y servicios mediante fórmulas convenidas, consorciales o mancomunadas, estas últimas sin rango de entidad local"*.

Como se ha indicado más arriba, Navarra cuenta con una competencia histórica para regular este tipo de fórmulas. La Base 13ª del Real Decreto-ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925 (al que se remite el artículo 46 de la LORAFNA) dispone 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 en el Reglamento de Administración Municipal de Navarra (RAMN): *"forzosas"*, *"de interés general"* (tanto voluntarias como forzosas), *"de competencia mixta, de carácter forzoso"*, así como *"cualquiera"*

5. Planta Local

otra forma de Asociación o Comunidad" establecida por la normativa propia de Navarra.

A tal punto llegaba esta competencia que, en Navarra, la falta de autorización para constituir una mancomunidad de carácter no forzoso derivaba en nulidad de pleno derecho de los correspondientes acuerdos municipales.

Tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978 se entendió que esa competencia histórica debía ejercitarse de tal modo que no privara a las entidades locales del derecho a asociarse voluntariamente para prestar servicios, pero manteniendo el principio según el cual Navarra podía y puede regular las fórmulas asociativas de modo distinto al previsto en la legislación básica estatal. De hecho, esa regulación fue muy diferente hasta 1990, y en la actualidad se mantienen importantes diferencias.

Así, por ejemplo, mientras que en la actual regulación estatal se distingue entre colaboración intermunicipal mediante convenio (sin crear ninguna persona jurídica nueva), consorcio (creando una nueva persona jurídica, pero adscrita a una de las entidades consorciadas) y mancomunidad (creación de una nueva persona jurídica no adscrita a ninguna de las entidades mancomunadas), en Navarra sigue vigente por ahora la fórmula del consorcio como entidad local no adscrita a ninguna otra (sin perjuicio de que el Gobierno de Navarra haya aceptado voluntariamente promover, en un futuro próximo aún por determinar, un cambio del formato legislativo de ese tipo de consorcio, a fin de evitar confusiones con la figura homónima del Estado).

En consecuencia, es un hecho indiscutible que Navarra ha tenido y tiene competencia:

- no solo para prever la incorporación de las actuales mancomunidades a las comarcas (cuestión ésta que en otras comunidades, como Cataluña y Aragón, también regulan en sus legislaciones respectivas, aun sin contar con la competencia histórica adicional de la que dispone Navarra),
- sino también para regular las condiciones de creación futura de consorcios y mancomunidades voluntarias (u otras fórmulas asociativas que, en su caso, estableciera la legislación privativa de Navarra; conviene observar que la Constitución no menciona la figura de las mancomunidades) de una forma distinta a la prevista en la legislación estatal. Esto último ya sucede actualmente con los consorcios, y nada impide a Navarra hacerlo con las mancomunidades. Por ejemplo, configurando una fórmula para esta figura (u otra análoga) que esté dotada de personalidad jurídica, pero sin carácter de entidad local "strictu sensu" (y sin poder extender su ámbito a más de una comarca).

“ La legislación estatal actual obliga a las entidades locales de menos de 20.000 habitantes a proponer y acreditar una prestación más eficiente del servicio como condición previa a cualquier eventual solicitud de desligarse de las fórmulas actuales de prestación de ciertos servicios básicos ”



5. Planta Local

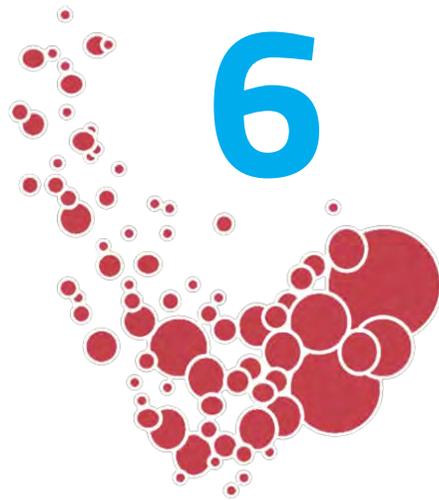
Sin perjuicio de lo anterior, conviene aclarar que ésta es una cuestión de matiz, sin apenas relevancia real para el proceso de reforma local actualmente en marcha (aunque importante en el plano de los principios, en cuanto salvaguardia de una competencia histórica de Navarra). La legislación estatal actual obliga a las entidades locales de menos de 20.000 habitantes a proponer y acreditar una prestación más eficiente del servicio como condición previa a cualquier eventual solicitud de desligarse de las fórmulas actuales de prestación de servicios básicos: recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio, evacuación y tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público.

No se prevé que, conforme a esta legislación básica, fórmulas alternativas a las actuales (que serán "heredadas" por las comarcas) puedan resultar viables en un número significativo de casos. (Y a esas previsiones de la LBRL aún hay que añadirles los condicionantes derivados de la actual legislación básica sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales).

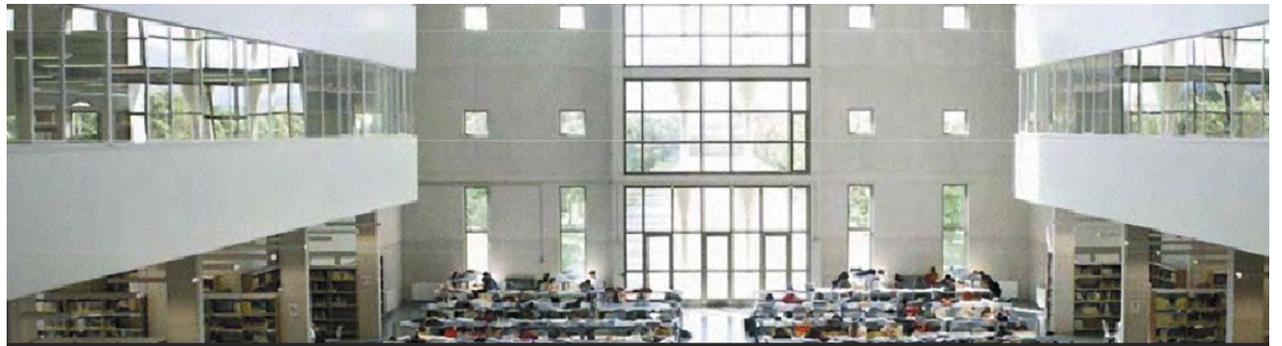
La clave del proceso de reforma en este nivel local supramunicipal pasa, pues, por la integración de la totalidad de las mancomunidades y agrupaciones actuales en las nuevas comarcas. (También el proyecto de Ley Foral de octubre de 2012 partió de tal premisa, pero planteada en términos de "disolución" pura y dura, en vez de una "integración" que garantice la situación del conjunto del personal, como plantea esta propuesta).

Asimismo, conviene evitar el error consistente en diferir la integración de las mancomunidades a un proceso posterior al momento de la creación de cada comarca, creando así una situación transitoria en la que conviven incómodamente ambos tipos de entidades locales, generando en la opinión pública la impresión de que no se ha hecho sino añadir una capa más al entramado de la administración local.





Financiación



6. Financiación



6.1. Objetivos fundamentales.

Reforzar la suficiencia financiera de las entidades locales y la cohesión territorial, y configurar un sistema tributario local más justo que el actual.

Esto último puede requerir medidas que permitan incrementar la recaudación en determinados tributos, pero también reducirla en otros, al objeto de mejorar el nivel de justicia y equidad del sistema en su conjunto.

6.2. Tributos locales.

En aras de reforzar la autonomía local, sería conveniente que los ayuntamientos de Navarra pudieran contar con más medios propios. Ahora bien, no se pretende, en modo alguno, adoptar medidas coercitivas para forzar incrementos de la presión fiscal municipal. Las principales modificaciones propuestas son las siguientes:

6.2.1. Contribución territorial.

Hay consenso en que la actualización de las ponencias de valoración catastral sea generalizada y ágil, tal y como se planteó en el proceso de participación de la FNMC. Se propone, además, que las valoraciones se realicen en base a parámetros comunes y adecuados a la realidad comarcal, para poder obtener resultados más homogéneos y aproximados a los valores de mercado.

Se propone, además, una posible reducción de la horquilla del tipo de la Contribución Territorial (se plantea para su debate una posible horquilla de 0,25 a 0,50, si bien cabría decidir la definitiva en base a la opción que concitase mayores niveles de consenso en el ámbito municipal).

Tales medidas contribuirían a reforzar la suficiencia financiera de los ayuntamientos; pero, sobre todo, permitirían paliar situaciones percibidas como injustas por las personas afectadas (pago del doble de contribución por una vivienda análoga en el portal de enfrente, por ejemplo), e incluso distorsionantes de la competencia (casos reales de superficies comerciales similares que tributan hasta diez o doce veces más por metro cuadrado que otras en ubicaciones no muy alejadas).

6.2.2. Plusvalía.

Debería ajustarse a las plusvalías reales. Sencillamente, si no hay plusvalía, no hay tributo. El artículo 172.1 de la actual Ley Foral es muy claro al indicar que este impuesto "*grava el incremento real de valor*" del inmueble transmitido, y el Tribunal Constitucional ha zanjado ya esta cuestión en este mismo sentido.

La correspondiente modificación legal conllevará, previsiblemente, una sustancial reducción de lo recaudado en la actualidad mediante este tributo, que será preciso compensar mediante otras fuentes de ingresos.

6.2.3. IAE.

Se propone:

- Actualizar las tarifas unitarias del impuesto, adecuándolas mejor a los ratios de beneficios.

“ **Los objetivos del Fondo son: suficiencia financiera, equidad entre entidades, reequilibrio territorial, y busca solventar déficits de infraestructuras básicas, entre otros propósitos** ”

6. Financiación

- Coordinar con el Gobierno de Navarra el ejercicio conjunto de las facultades de inspección y comprobación que ya se han reconocido a las entidades locales de Navarra en la última modificación de la Ley Foral de Haciendas Locales.
- Ceder parcialmente la gestión a la comarca, de modo que ésta pueda recaudar una parte del IAE ligada a la gestión de infraestructuras o dotaciones de titularidad comarcal.

6.2.4. Impuesto sobre Viviendas Deshabitadas.

Se pretende profundizar en cuál debería ser la definición adecuada para "vivienda deshabitada", requisito imprescindible para poder implantar el sistema.

6.2.5. Tasas.

Para evaluar adecuadamente los costes de los servicios se debe utilizar la contabilidad analítica, actualizando los sistemas contables para determinar los costes (en el régimen común también se está avanzando progresivamente en esta línea).

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

Los objetivos del Fondo implícitos en la propuesta son, en general coincidentes con los consensados en el proceso de participación de la FNMC: suficiencia financiera, equidad entre entidades y entre tipos de entidades, reequilibrio territorial, solventar déficits de infraestructuras básicas, garantizar la financiación de determinados servicios sin depender de subvenciones finalistas.

- El Fondo se cuantificaría en base a un porcentaje fijo de los Tributos Liquidados por la Comunidad Foral. Esta cuestión se sometió a debate en la FNMC, y existe un amplio con-

 **Se dotará a la financiación de las EELL de un nivel de estabilidad análogo al del Gobierno de Navarra** 

senso sobre la misma. Esto dotaría a la financiación de las entidades locales de un nivel de **estabilidad** análogo al del Gobierno de Navarra.

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

 **Los módulos de financiación de servicios sustituirán a las subvenciones finalistas** 

- Se eliminarían las actuales "cláusulas de garantía" para que no condicione la incorporación de nuevos criterios de reparto.

6.3.1. Módulos de Financiación de Servicios.

Este apartado del nuevo fondo sustituirá a las subvenciones finalistas. Existe un consenso generalizado de que el actual sistema de transferencias de tipo finalista no funciona adecuadamente, no garantiza cuantías (ni siquiera que haya convocatoria al año siguiente) y, en general, se consideran insuficientes para financiar los servicios a los que se destinan.

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

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

- A.1) La sustitución de las actuales subvenciones finalistas por módulos de financiación garantizada a percibir por las entidades locales que presten el correspondiente servicio se considera técnicamente factible y relativamente sencilla cuando se trata de sustituir convocatorias con requisitos

6. Financiación

objetivos o fácilmente objetivables. Por ejemplo: ayudas para el mantenimiento de edificios e instalaciones de titularidad municipal, sostenimiento de ORVE, agencias de desarrollo, programas de igualdad y de fomento deportivo articulados mediante contrataciones de técnicos/as de dichas áreas, programas de fomento y contratación de técnicos/as de euskera, ayudas a bibliotecas municipales, contrataciones de personas de colectivos desfavorecidos o en riesgo de exclusión, actualizaciones de inventarios donde aún no estén actualizados, ayudas para escuelas de música...

Tampoco resultaría especialmente difícil establecer módulos para reforzar la financiación de ciertos servicios del área social en sentido amplio, tales como ayudas al sostenimiento de residencias de tercera edad, que favoreciesen una mayor oferta de ese servicio y contribuyeran a reducir en alguna medida la actual brecha de precios entre residencias concertadas y no concertadas. (Los servicios sociales propiamente dichos ya cuentan con una financiación de tipo modular, que se plantea mejorar a corto plazo).

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

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

Con los módulos señalados en los puntos A.1 y A.2 que se acaban de indicar (esto es, los módulos para la sustitución de las subvenciones finalistas por un

sistema estable y garantizado, y los que financien servicios delegados), se cumpliría el objetivo mínimo de la propuesta en lo relativo a financiación de servicios mediante módulos.

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

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

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

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

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

Este nuevo sistema conllevará cambios importantes respecto del papel de los Departamentos del Gobierno de Navarra responsables de establecer el diseño bá-



6. Financiación

“ **La carga burocrática asociada a las convocatorias de subvenciones anuales se verá reducida, en cambio se incrementarán las labores de estudio, análisis y evaluación permanente** ”

zación de Inventarios municipales y la implantación de la contabilidad analítica están siendo ya impulsadas con la encomiable colaboración de la Cámara de Comptos y la FNMC.

6.3.2. Programas de Inversión (Planes Directores).

Se plantea un apartado del nuevo Fondo análogo al actual modelo de Programas de Inversiones del PIL destinados a Abastecimiento de Agua en Alta, Residuos y Red de Banda Ancha.

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

6.3.3. Líneas Específicas.

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

sico de las principales políticas sectoriales. Se reducirá la carga puramente burocrática asociada a las convocatorias de subvenciones anuales, mientras que las labores de estudio, análisis y evaluación permanente asociada a la supervisión y control del cumplimiento de las condiciones establecidas para la percepción de los módulos establecidos se incrementarán (al igual que las vinculadas a la elaboración, revisión y modificación de ese diseño básico de cada política sectorial). La actuali-

6.3.4. Libre Determinación.

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

Las principales variables a considerar serían:

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

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

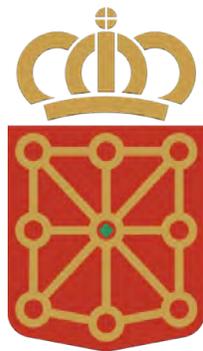
“ **Existirá un amplio apartado de libre determinación para contribuir a la financiación de servicios e inversiones locales** ”

6. Financiación

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

Dado que, a diferencia de las subvenciones finalistas, el nuevo sistema de financiación garantizará la percepción de los módulos establecidos a las entidades locales que presten el servicio correspondiente, y que parte de la Libre Determinación se aplicará a completar la financiación de servicios en función de lo que cada entidad local decida, no será posible prever de antemano con exactitud el porcentaje del Fondo que se dedicará a inversiones. (Se prevé que inicialmente pudiera acercarse al 15 %, pero dicha previsión tiene un carácter meramente indicativo u orientativo, sin conllevar en modo alguno consecuencias coercitivas para las entidades locales).

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



Créditos

TÍTULO

Líneas maestras para la reforma local

Marzo 2017

EDITA

Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local.
Dirección General de Administración Local

DISEÑO Y MAQUETACIÓN

Carlos Fernández Prego

IMPRIME

RODONA S.L.

DL NA 791-2017

