

INFORME DE VALORACIÓN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY FORAL DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE NAVARRA.

INTRODUCCIÓN

La Federación Navarra de Municipios y Concejos, una vez conocida la voluntad del Gobierno de Navarra de elaborar un proyecto de Ley Foral de Reforma de la Administración Local de Navarra, puso en marcha un proceso participativo para conocer las propuestas de las entidades locales en esta materia y poder pronunciarse con base en las mismas sobre dicho proyecto.

En una primera fase, previa a la presentación de cualquier documento por el Gobierno de Navarra, se concretaron los principios que debían presidir cualquier reforma, así como un conjunto de propuestas que deberían ser tenidas en cuenta. Todo ello fue trasladado al Departamento de Administración Local en junio de 2016.

En una segunda fase, y tras la presentación por el Gobierno del Documento de Líneas maestras para la Reforma, se procedió a la valoración de dicho Documento, previo contraste del mismo con los principios y propuestas acordadas inicialmente. Dicha valoración se trasladó de nuevo al Gobierno de Navarra en junio de 2017 para ser tenida en cuenta en la elaboración del Anteproyecto.

El pasado 21 de mayo, el Gobierno entregó a la FNMC el Anteproyecto de Ley Foral de Reforma de la Administración Local de Navarra. Tras su análisis y contraste con todo lo acordado en el proceso participativo, en el seno del mismo se ha elaborado este informe con el objeto de que sirva de base para que los representantes de las entidades locales dispongan de la información suficiente para formar su opinión sobre la materia y finalmente fijar el posicionamiento de la Asamblea de la FNMC.

ANÁLISIS DEL ANTEPROYECTO

Este Anteproyecto pretende llevar a cabo la reforma de la Administración Local de Navarra y para ello incluye la modificación de las dos leyes que en estos momentos la regulan: la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra y la Ley Foral 2/1995, de 10, de marzo de las Haciendas Locales de Navarra.

El objeto de este Anteproyecto, según su exposición de motivos, es llevar a cabo una reforma de nuestra Administración Local *“sobre la base de la claridad en la distribución competencial, el establecimiento de una nueva planta local que regule la excesiva y, en algunos casos, inoperante proliferación de entidades supramunicipales (lo que conlleva una infrutilización de los recursos existentes), así como la implantación de un nuevo modelo de financiación”*.

Estos tres objetivos eran compartidos por las entidades locales. Efectivamente en el proceso se consideró que la reforma debía abordar necesariamente estas tres cuestiones: ámbito competencial, planta y financiación. El Anteproyecto regula con un cierto nivel de concreción la parte relativa a la planta y estructura territorial. Sin embargo no desarrolla suficientemente los aspectos relativos al ámbito competencial y al sistema financiero. La propia exposición de motivos en relación con este asunto señala que *“la fijación concreta del porcentaje de participación se remite a una norma posterior, que la establecerá una vez realizados los estudios pertinentes para el cálculo de la misma. Dicha labor supondrá, asimismo, una necesaria delimitación y clarificación de competencias que, a día de hoy, aparecen solapadas entre los ámbitos local y foral”*.

TIPOLOGÍA DE ENTIDADES LOCALES

El Anteproyecto de Ley Foral, tal y como se proponía en las primeras propuestas realizadas por la FNMC, mantiene las entidades locales territoriales actualmente existentes: municipios y concejos. Atribuye también esta condición de ente territorial a las Comarcas, figura clave de la Reforma. En su redacción actual, mantiene la condición de entidad local de las mancomunidades y agrupaciones tradicionales e incluye como tal una nueva tipología de mancomunidades, la mancomunidad de planificación general.

Por el contrario, dejan de tener la condición de entidad local, los distritos administrativos, los consorcios y las agrupaciones de servicios administrativos.

Como novedad principal de esta nueva tipología de entidad local, la Comarca, cabe destacar la configuración de la misma como entidad local territorial de carácter supramunicipal, a través de la cual se pretende reorganizar y simplificar el ámbito supramunicipal actualmente existente.

En el proceso participativo se constató también la necesidad de reorganizar y simplificar el ámbito supramunicipal actualmente existente. En este sentido, se consideró la Comarca como ente adecuado para llevar a cabo la reordenación del mapa local, si bien con ciertas matizaciones respecto a la configuración de las mismas; en concreto, en cuanto a su organización y ámbito competencial.

Respecto a las mancomunidades de planificación general, con las que se pretende dar cabida a la creación de entes en los que junto a las entidades locales esté presente la Administración de la Comunidad Foral, como en el caso del actual Consorcio de Residuos al que precisamente vendría a sustituir una de estas mancomunidades, se ha dado la conformidad en la medida en que resulte viable, (jurídicamente existen dudas sobre la posibilidad de atribuir la condición de entidad local a un ente no integrado en su totalidad por entidades locales).

CONCEJOS

Los concejos mantienen su condición de entidad local y su ámbito competencial.

Se introducen modificaciones que afectan principalmente a su organización y extinción.

En cuanto a los aspectos organizativos, cabría destacar la regulación de un supuesto de delegación integral de competencias en el municipio con el fin de suplir las posibles carencias del concejo para el cumplimiento de las obligaciones legales (administración electrónica, transparencia), si bien se garantiza que el concejo que así lo desee pueda

seguir ejerciendo sus competencias, contando para ello con la asistencia de personal funcionario para el ejercicio de las funciones de secretaría e intervención. Esto supone que estas funciones dejan de atribuirse a un miembro de la junta o concejo abierto y pasan a ejercerse por personal funcionario del ayuntamiento, en el supuesto de delegación integral de competencias, o de la comarca.

Con esta atribución de las funciones de secretaría a personal del municipio correspondiente o de la comarca se está de acuerdo siempre y cuando no perjudique ni ralentice el funcionamiento correcto del concejo.

Otras novedades que afectan a la organización concejil y que han sido en gran parte propuestas por la FNMC son:

- La creación de un órgano de participación concejil en la estructura orgánica del municipio y de la comarca.
- La inclusión de la moción de censura al presidente del concejo.
- La posibilidad de cambiar el régimen de organización concejil –de concejo abierto a junta y viceversa-
- La composición de la junta en función de la población.

En cuanto a los supuestos de extinción, se elimina como causa de extinción no alcanzar un determinado umbral de población y por el contrario se introducen dos nuevos supuestos: no presentación de candidaturas en dos procesos electorales y no disposición de recursos suficientes para el adecuado ejercicio de las competencias concejiles.

En relación con el supuesto de no disposición de recursos suficientes, pese a que el Anteproyecto ha intentado definir este concepto estableciendo que se entenderá que existe suficiencia de recursos cuando el concejo disponga de ingresos suficientes, ya sean propios o procedentes de transferencias corrientes del Gobierno de Navarra o del Ayuntamiento en que se integre, se considera que sigue siendo un concepto indeterminado y por ello se ha mostrado disconformidad con el mismo.

MUNICIPIOS

En el proceso participativo se acordó: *“el mantenimiento del municipio como entidad local básica y preeminente de la Comunidad Foral y, por tanto, debe ser el titular de todas las competencias que se residencien en el ámbito local, excepción hecha de las que se atribuyan a los Concejos, sin perjuicio de que voluntariamente pueda delegarlas*

en otro ámbito supramunicipal, principalmente cuando su ejercicio resulte difícil para el municipio y razones de economía y eficacia así lo aconsejen”.

El anteproyecto sigue atribuyendo al municipio la condición de entidad local básica, si bien algunas disposiciones del mismo pueden poner en cuestión dicha condición por, entre otras, las siguientes razones:

1.- Atribución directa de competencias municipales a la comarca

La delegación de competencias municipales en la Comarca es la forma principal de asunción de competencias por ésta en línea con lo acordado en el proceso participativo. Sin embargo, existen algunos supuestos de atribución directa de competencias municipales a la comarca.

Esto sucede con la competencia de abastecimiento de agua en alta, tratamiento de residuos y de servicios sociales de atención primaria.

En el proceso participativo se concluyó que toda la competencia municipal del ciclo integral del agua, residuos y servicios sociales de atención primaria debía ejercerse en el ámbito supramunicipal por ser éste el ámbito idóneo para ello pero un 49% frente a un 44% de los cargos electos se posicionó en contra de que tales competencias se atribuyesen por ley a la Comarca.

Respecto de las dos primeras, el Gobierno de Navarra considera que no hay menoscabo de las competencias municipales porque entiende que se trata de competencias autonómicas. Sin embargo, pese a ser cierto que el desempeño de las mismas exige la intervención del Gobierno de Navarra, en ejercicio de su competencia de cooperación, se considera que se trata de competencias municipales que como tal se han venido ejerciendo y financiando por las entidades locales.

Respecto de la competencia de servicios sociales de atención primaria, el Gobierno de Navarra reconoce la titularidad municipal de la misma con base en la vigente Ley Foral de Servicios Sociales. Sin embargo, considera que mediante este Anteproyecto puede atribuir su titularidad a la comarca.

2.- Indeterminación en la atribución de algunas competencias que actualmente vienen ejerciendo los municipios.

Por otro lado, el anteproyecto no concreta la titularidad de algunas competencias que actualmente vienen ejerciendo los municipios, entre ellas escuelas de música, equipamientos culturales, bibliotecas, archivos históricos, polígonos de actividades económicas, competencias que según los resultados del proceso se quieren mantener en el ámbito local.

Tampoco se dice a quién se atribuyen las competencias de mantenimiento y funcionamiento de consultorios municipales, mantenimiento y conservación de centros escolares y gestión de los centros de educación infantil de 0 a 3 años, respecto de las que en el proceso participativo se acordó su traslado al ámbito autonómico.

Según la Disposición Transitoria Octava, los municipios seguirán prestando, de momento, estas competencias, ya que el Anteproyecto difiere la atribución competencial exigida por la Ley Foral 23/2014 a un momento posterior.

3.-Pérdida de representatividad en Órganos Forales con participación de las entidades locales.

Hasta ahora, la representación local se atribuía en general a las entidades locales, sin distinción entre las distintas tipologías de entidades locales, correspondiendo su designación a su entidad asociativa (FNMC). El Anteproyecto diferencia la representación correspondiente a las entidades locales entre municipios y concejos, cuya designación atribuye a su entidad asociativa, y comarcas cuya designación no se atribuye a la FNMC.

La condición del municipio como entidad local preeminente se contradice con la regulación que el anteproyecto hace de la representación de las entidades locales en algunos órganos forales con participación local, especialmente de la Comisión Foral de Régimen Local, foro de encuentro entre ambas Administraciones, y Comisión Foral de Delimitación Territorial.

En relación con esto, se ha concluido:

- a. Que la representación de las entidades locales debe referirse al conjunto de las mismas.
- b. Que su designación debe atribuirse en todos los casos a la FNMC como asociación representativa de todas las entidades locales, siendo ésta la que, en su caso, deberá garantizar el adecuado equilibrio territorial y la presencia de las distintas tipologías de entidades locales. Para ello, la FNMC asume el compromiso de designar representantes de entidades locales de todas las comarcas.

• Secretaría e intervención

El anteproyecto afecta a los puestos de secretaría e intervención de los municipios.

Con carácter general, los puestos específicos de secretaría e intervención únicamente existirán en los municipios de más de 1.500 o 3.000 habitantes, respectivamente.

Se han introducido dos excepciones:

El puesto específico de secretaría podrá existir en municipios de población inferior a 1.500 en dos supuestos:

- Que se trate de municipio compuesto que disponga de puesto de secretaría a la entrada en vigor de la Ley Foral en los que la dispersión geográfica de sus núcleos de población aconsejen disponer de dicho puesto.
- Los municipios que tengan un gasto corriente anual en los últimos cinco años superior a 500.000 euros.

El puesto específico de intervención podrá existir en municipios de población superior a 2.000 habitantes que tengan creado el puesto de intervención en la plantilla orgánica, siempre que lo mantengan a la entrada en vigor de la Ley.

En los municipios de población inferior a estos umbrales, las funciones de secretaría e intervención se atribuyen a personal de la Comarca.

Por lo que se refiere a la provisión de los puestos de trabajo de Secretaría e Intervención, en los municipios que cuenten con puesto propio específico, el Anteproyecto establece que en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la ley foral de reordenación local se procederá a la convocatoria del concurso de méritos y posterior convocatoria del concurso-oposición.

Sin embargo, en los municipios que no cuenten con puesto propio específico de secretaría e intervención que a la fecha de entrada en vigor de la ley foral tengan en plantilla dichos puestos, éstos se mantendrán hasta que entre en vigor la ley foral de creación de la comarca, disponiendo de un año desde ese momento para que ésta defina y apruebe la correspondiente plantilla orgánica y se proceda a su provisión.

Asimismo, el Anteproyecto suprime la clasificación de Intervención Grupo B, de manera que las plazas se reclasificarán en Nivel A. Los interventores funcionarios que actualmente estén desempeñando puestos de Nivel B podrán participar en los procedimientos de promoción de nivel que se lleven a cabo. Aquellos que no dispongan de la titulación para acceder a nivel A se mantendrán en Nivel B como situación a extinguir.

En relación con la prestación de las funciones de secretaría e intervención por personal de la Comarca en aquellos municipios que no tienen puestos específicos se muestra conformidad siempre y cuando se garantice un buen servicio y la atención necesaria.

COMARCAS

La comarca es el elemento clave de la reforma, que se basa sobre todo en la reordenación del segundo nivel de la Administración Local.

El Anteproyecto configura la comarca como entidad local territorial de carácter supramunicipal para la prestación de servicios y gestión de actividades de ámbito supramunicipal.

Como entidad territorial se le atribuyen las potestades propias de los municipios, incluida la potestad expropiatoria, y se le asignan como propias un elenco de competencias que necesariamente deben asumir.

Cada comarca sucederá a todas las entidades supramunicipales existentes en su ámbito territorial a excepción de las agrupaciones tradicionales que se mantienen.

El Anteproyecto contempla la creación de doce comarcas, dos de las cuales se subdividen en dos subcomarcas.

En el proceso participativo se consideró la comarca como figura adecuada para la reorganización del mapa local. No obstante, se han constatado divergencias con algunos de los rasgos que le atribuye el anteproyecto, especialmente en materia competencial y de organización en los términos que se detallan a continuación.

- **Subcomarcas**

Al no estar prevista inicialmente la figura de la subcomarca, en el proceso participativo no se ha podido debatir sobre la existencia o no de esta figura en cada zona.

No obstante, en relación con la regulación actual del Anteproyecto se ha constatado la disconformidad por un lado de algunos municipios por la falta de configuración de subcomarcas dentro de su comarca y por otro el desacuerdo de algunos municipios por constituirse subcomarcas en su ámbito comarcal. Así mismo, algún municipio reclama la posibilidad de adscribirse a otra subcomarca de la que se ha asignado.

Por ello se ha concluido que la configuración final de las subcomarcas sea sometida a la consideración de los municipios.

- **Ámbito competencial**

El Anteproyecto establece diferentes formas de atribución de competencias a la Comarca. En su redacción actual, exige, como regla general, la delegación o conformidad de los municipios para la asunción de competencias municipales por la Comarca. Sin embargo, hay determinadas competencias que se le atribuyen

directamente como propias: abastecimiento de agua en alta, tratamiento de residuos sólidos urbanos, servicios sociales de atención primaria.

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

En el proceso participativo se concluyó que estas tres competencias son municipales pero debían ejercerse en un ámbito supramunicipal por ser éste el ámbito en el que ya se están ejerciendo. Sobre su atribución por ley en vez de por delegación, un 49% frente a un 44% de los cargos electos se posicionó en contra de que estas competencias se atribuyeran por ley.

Se le atribuye asimismo a la Comarca la posibilidad de coordinar, previa justificación técnica y económica, los servicios municipales obligatorios y otros servicios prestados en el ejercicio de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, previa justificación técnica y económica.

Además de competencias municipales, a la comarca se le asigna la competencia autonómica de planeamiento comarcal, y otras competencias autonómicas que se le otorguen por ley sectorial o por delegación del Gobierno de Navarra.

Junto a las competencias de carácter funcional, se asigna a las comarcas competencias de carácter instrumental, es decir de apoyo y asistencia a los municipios, que serán fomentadas por el Gobierno de Navarra.

También se propuso que asumieran competencias de apoyo y asistencia a los municipios, exigiendo el apoyo financiero del gobierno.

- **Creación**

El Anteproyecto regula el procedimiento para la creación de las comarcas. Para su inicio se requiere acuerdo de un tercio de los ayuntamientos del respectivo ámbito o uno o varios de esos ayuntamientos siempre que representen como mínimo la mitad del censo electoral.

La iniciativa puede partir también del Gobierno si en el plazo de un año no se ha ejercitado por los ayuntamientos.

Iniciado el procedimiento, se dará audiencia a todos los municipios y concejos. Conocido el parecer de los municipios y concejos afectados, el Gobierno de Navarra adoptará acuerdo sobre la procedencia y composición definitiva del ente comarcal. No obstante, no podrá crearse la comarca si expresamente se oponen a ello las dos

quintas partes de los municipios, siempre que represente al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente.

Finalmente, si el acuerdo del Gobierno de Navarra es favorable, se procederá a la constitución de una Comisión Técnica Comarcal, integrada por representantes del Gobierno de Navarra, de los municipios y del personal, que definirá las características fundamentales de la Comarca (competencias, miembros de la asamblea, traspasos de personal, bienes, remanente, deudas de las entidades supramunicipales a las que suceda, etc.). La Comarca se creará mediante Ley Foral.

En el proceso participativo se concluyó que debería exigirse como mínimo el quórum que finalmente ha recogido el anteproyecto por estar previsto en la legislación básica de régimen local. Se propuso, además, la incorporación en el procedimiento de creación de la comarca del trámite de audiencia a los concejos que también se ha recogido.

- **Organización**

El anteproyecto determina que en todas las comarcas existirá una presidencia, una junta de gobierno y una asamblea comarcal. No determina el número de miembros de la Asamblea, que será fijado en la Ley Foral de creación de cada comarca, pudiendo ser distinto el número de miembros en las diferentes comarcas.

También se contempla la existencia de un órgano específico de participación concejil.

Para la designación de los miembros de la asamblea comarcal se prevé un sistema mixto, igual para todas las comarcas, en el que dos tercios de los miembros son designados por los ayuntamientos de los municipios que la integran y un tercio por los partidos, de forma proporcional al número de votos obtenidos en las últimas elecciones municipales.

En el proceso participativo se ha concluido que los miembros de la asamblea comarcal deben ser designados en su totalidad por los ayuntamientos, para garantizar el principio, también acordado en el proceso, de que los entes supramunicipales deben ser representativos de los municipios que los integran. En este sentido, y dada su importancia, se remitió al Gobierno de Navarra la siguiente propuesta:

“Los miembros de la Asamblea Comarcal serán designados por los plenos de los municipios que integran la Comarca en proporción a su población, garantizándose que todos los municipios tengan al menos un representante y teniendo en cuenta el pluralismo político existente en cada Corporación.”

También se propuso la existencia en la comarca de un órgano consultivo de participación concejil.

- **Sucesión de las entidades supramunicipales existentes en su ámbito**

Con carácter general, se prevé que las Comarcas sucedan a todas las entidades supramunicipales existentes, salvo las agrupaciones tradicionales. Ello conlleva la extinción automática de estas entidades y un traspaso a la Comarca de todos sus recursos materiales, económicos y humanos, así como de las deudas y remanentes.

Los fondos deberán destinarse a financiar las inversiones de carácter supramunicipal así como los gastos del personal asumido.

No obstante, el anteproyecto contempla dos supuestos de sucesión parcial y, por tanto, del mantenimiento de las mancomunidades. Por un lado, cuando una parte del territorio de la mancomunidad a suceder quede fuera del ámbito de la comarca que le suceda y, por otro, cuando la comarca no asuma todas las competencias que vengan siendo prestadas por la mancomunidad.

En el proceso participativo se constató la necesidad de prever la pervivencia de las mancomunidades al menos en los dos supuestos que finalmente se han recogido. Así mismo, se ha puesto de manifiesto la falta de concreción de los criterios conforme a los cuales se va a llevar a cabo el traspaso de todos los bienes, deudas, personal, que se difiere a la Ley Foral de creación de cada Comarca.

FINANCIACIÓN

Según señala el Anteproyecto en la exposición de motivos, es “la implantación de un nuevo modelo de financiación acorde con los principios de suficiencia financiera, sostenibilidad presupuestaria, solidaridad y autonomía local, y equilibrio territorial”. A tal efecto, el texto establece determinados aspectos económicos de las entidades que van a configurar la Administración Local y, sobre todo, modifica algunos artículos de la Ley Foral 2/1995 de Haciendas Locales de Navarra, para adaptar el sistema de financiación a la nueva Planta Local y a las modificaciones en la atribución competencial a las entidades locales que van a configurar la Administración Local. Fundamentalmente, da nueva forma al Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra y realiza algunos ajustes en determinadas figuras tributarias.

- **Ausencia de un modelo de financiación**

El anteproyecto no contiene un modelo cerrado de financiación.

En primer lugar, no establece cuál va a ser el porcentaje de participación de las haciendas locales en los tributos de Navarra, y por tanto se desconoce cómo queda la financiación a la entrada en vigor de la ley.

En segundo lugar, no hay una atribución competencial clara a las entidades locales, y por tanto no se puede fijar el alcance de la financiación necesaria.

En tercer lugar, no se establece el ámbito temporal para la fijación de la participación en tributos, cuando esta se realice, salvo para los planes de inversiones ligados a Planes Directores, cuyo periodo de aplicación es de cuatro años.

En cuarto lugar, se anuncia una regulación de la financiación de los servicios sociales en función de la distribución competencial de los mismos, que se comenzará a tramitar transcurrido un año desde la entrada en vigor de la ley.

En quinto lugar, el anteproyecto no garantiza la suficiencia financiera de los concejos, que queda a expensas de los recursos que obtengan por la participación en tributos, o las transferencias de los municipios, o sus propios recursos patrimoniales y comunales. Y esto puede condicionar su desaparición por falta de recursos.

En relación con lo expuesto, en el proceso participativo se concluyó que el Fondo debe determinarse como un porcentaje de los tributos de Navarra con un mínimo de garantía. Igualmente, se concluyó que debe garantizarse la existencia de una dotación mínima de las infraestructuras ligadas a servicios básicos en todas las entidades locales.

Respecto de los Concejos, se concluyó que deben contar con los recursos económicos suficientes, su participación directa en el Fondo de Participación y el establecimiento de fórmulas legales estables para la redistribución de recursos económicos entre municipios y concejos.

- **Regulación del Fondo de Haciendas Locales**

El anteproyecto modifica sustancialmente el artículo 123 de la Ley Foral de Haciendas, que regula la participación en los tributos de Navarra.

Respecto de la dotación, señala que se establecerá como un porcentaje de los ingresos tributarios liquidados por la Comunidad Foral una vez descontada la aportación al Estado. El porcentaje no se fija ahora, sino que queda diferido a la legislación foral reguladora de las haciendas locales, y será determinado en función de la distribución competencial entre las entidades locales y la Comunidad Foral.

En el proceso participativo se concluyó que la ley debe fijar un porcentaje mínimo de participación, del 10% tal y como se reflejaba en redacciones anteriores del

Anteproyecto. Sobre este porcentaje, la Disposición Transitoria Octava, apartado 3º establece: *“En todo caso la determinación concreta del porcentaje reseñado se establecerá inicialmente partiendo de la suma total que en el presupuesto correspondiente al año 2018 corresponda percibir por las entidades locales de Navarra por transferencias corrientes, transferencias de capital y de las transferencias finalistas establecidas en cada uno de los Departamentos.*

Este porcentaje inicial se modificará al alza o a la baja en función del reparto competencial que se determine en las modificaciones legislativas posteriores a la entrada en vigor de esta Ley Foral de acuerdo con lo dispuesto en el punto anterior”.

La distribución del Fondo se articulará en cuatro líneas o subfondos:

1. Transferencias corrientes para financiación de servicios mediante **módulos de financiación**. Este apartado incorpora al fondo las actuales subvenciones finalistas establecidas para la cofinanciación por el Gobierno de Navarra de servicios que se prestan por un sistema estable y objetivo de financiación. Con ello se pretende que la distribución se realice atendiendo a las necesidades de gasto de cada entidad en los servicios que sean modulables por unidades de necesidad.

En el proceso participativo se concluyó que debían eliminarse, en la medida de lo posible, las subvenciones finalistas para pasar a un sistema estable de financiación contenido en el Fondo.

La Disposición Transitoria Octava señala una serie de materias que hoy son objeto de transferencias finalistas, y que se incorporarán al fondo como módulos. Entre ellas está la financiación del Déficit de Montepíos, las Concentraciones Escolares, las escuelas infantiles o las escuelas de música. Además, dicha disposición anuncia que se hará una atribución competencial de los servicios que ahora se prestan desde las entidades locales de forma impropia, incorporándose, en su caso a los módulos de financiación.

En el proceso participativo se concluyó que la Ley que aprobará la Reforma debía establecer una clara distribución competencial de las distintas Administraciones y un sistema de financiación acorde con la misma, algo que no ocurre en el actual Anteproyecto, al diferirlos a una fase posterior, tal y como establece la Disposición Transitoria Octava y ya se anuncia en la propia exposición de motivos del Anteproyecto.

2. **Un fondo de libre determinación no condicionado** distribuido mediante criterios que se regularán por ley foral, en base a los principios de justicia, proporcionalidad, cohesión social, equilibrio territorial, y suficiencia financiera. Será la Ley Foral la que señale los criterios y fórmula de reparto. No queda determinado el alcance

temporal de esta ley y qué tipología de entidades acceden al mismo. Tampoco queda claro si las Comarcas van a participar de este Fondo.

3. **Transferencias de capital vinculadas a Planes Directores.** Que se aplicarán a los Planes regulados para cuatro años. Al no incluirse en el fondo obras de programación local no se garantiza un nivel mínimo de infraestructuras para cada entidad local tal y como se reclamó en el proceso participativo.
4. **Líneas específicas de financiación** que recoge el apartado de “Otras Ayudas” de la actual normativa. El Anteproyecto no concreta dichas líneas.

En el proceso participativo se concluyó que deben incluirse de forma expresa las tres líneas actualmente existentes.

- **Recursos económicos de las Comarcas**

Se atribuyen a las Comarcas los recursos que con carácter general se asignan a todas las entidades locales, tanto de carácter tributario como no tributario, y participación en tributos de la Comunidad Foral, en correspondencia con el ejercicio de sus competencias. Pero no se determina cómo van a ser financiadas las competencias que se les atribuyen como propias y ahora son detentadas por los municipios, principalmente los servicios administrativos de Secretaría e Intervención. También queda indeterminado cómo va a financiarse el ejercicio de estas funciones en aquéllos municipios que decidan mantener estos puestos en sus plantillas, y no se establece el procedimiento de compensación para los municipios que por su umbral de población deben mantener estos puestos de trabajo, y anteriormente los compartían en agrupaciones administrativas que se disuelven para incorporarse parcialmente a la comarca.

Las Comarcas también se van a financiar con los recursos económicos de las Mancomunidades a las que suceden, quienes les transfieren todos derechos y obligaciones económicas que poseen.

Sobre la financiación de las Comarcas se concluyó lo siguiente:

1. La financiación de las competencias municipales que asuma la Comarca tiene que ser derivada teniendo en cuenta el sistema de atribución competencial por delegación.
2. La financiación de las competencias que le transfiera el Gobierno de Navarra debe provenir directamente de éste y alcanzar la totalidad del coste.
3. Parte del coste de los servicios de carácter instrumental que presten las Comarcas debe ser financiado por el Gobierno de Navarra.

- **Modificaciones tributarias**

El texto incrementa hasta el 0,25% el tipo mínimo de la Contribución Territorial. El objetivo principal de esta medida es reducir la desigualdad en la presión fiscal aunque no tenemos un informe del alcance económico de la misma. Con el mismo objetivo se regulan las Ponencias de Valoración supramunicipal. Esto se corresponde con la corrección de las desigualdades en la fiscalidad requerida en el proceso participativo. Por su conexión con este tributo se incrementa también el tipo del Impuesto de Viviendas Deshabitadas. También se establece la posibilidad de penalizar a las entidades que no actualicen en los plazos exigidos las ponencias de valoración.

En el proceso participativo se mostró la conformidad con estas medidas: incremento del tipo mínimo de la Contribución Territorial, del Impuesto sobre Viviendas Deshabitadas y la actualización de las ponencias de valoración. Sobre el incremento del tipo mínimo de la Contribución Territorial se acordó que debía de aplicarse de forma gradual durante un período transitorio.