

**INFORMACIÓN PREVIA A LAS
REUNIONES ZONALES SOBRE LA
REORDENACIÓN DE LA
ADMINISTRACIÓN LOCAL
DE NAVARRA**

La reordenación de la Administración Local de Navarra

INFORMACIÓN PREVIA A LAS REUNIONES ZONALES SOBRE LA REORDENACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE NAVARRA

La Federación Navarra de Municipios y Concejos ha abierto un proceso para concretar las propuestas de las entidades locales de la Comunidad Foral en relación con la reordenación de la Administración Local de Navarra, sobre la que ya está trabajando también, por su parte, el Gobierno de Navarra, con el objetivo de contar con un proyecto de ley a finales de 2017.

La Federación considera imprescindible la participación en dicho proceso de los representantes de todas las entidades locales. A tal efecto y en una primera fase, va a celebrar un conjunto de reuniones abiertas a los citados representantes.

El objetivo de estas reuniones es conocer sus puntos de vista sobre los temas que se abordarán en la reforma, para conformar con ellos un primer documento de propuestas que poder trasladar al Ejecutivo Foral.

Con el objeto de facilitar el debate de esos temas en las citadas reuniones, se remite ahora este documento en el que se recogen de forma genérica, para que sean conocidos de antemano y se facilite la reflexión sobre los mismos.

Como se aprecia en las siguientes líneas, en las reuniones se va a suscitar el debate y la reflexión sobre los principios que deben presidir la reforma de la Administración Local, y sobre tres áreas fundamentales: la ubicación de las competencias locales (en el municipio, en un ámbito supralocal o en la Comunidad Autónoma), las características de los ámbitos municipales a los que se crea necesario delegar algunas competencias, si así se decide (tamaño, tipología de entidad...) y la forma de financiar a las entidades locales.

PRINCIPIOS BÁSICOS APROBADOS POR EL GRUPO DIRECTOR PARA SU DEBATE Y REFLEXIÓN

1. La reforma de la Administración Local debería orientarse a que las entidades locales ejercerán sus competencias en los **ámbitos territoriales, demográficos y administrativos más adecuados**, con el objeto de garantizar la máxima eficacia y la mayor eficiencia en dicho ejercicio. Ello implica la definición de ámbitos supralocales para el ejercicio de algunas de dichas competencias.
2. La definición de los distintos ámbitos para el ejercicio de las competencias locales debe tender a la **racionalización** de la planta local, pero también debe tener en cuenta el ámbito en el que sientan **identificadas** las entidades locales. Deberá garantizarse la participación de las entidades locales en la definición de dichos ámbitos.
3. La distribución de las competencias en los distintos niveles de Administración Local y con la Administración Foral debe ser clara y precisa y basarse en el principio de **subsidiariedad**, según el cual, cada servicio debe prestarse en el nivel más cercano al ciudadano posible siempre que se haga con eficacia y eficiencia. Además, las entidades locales deben mantener el **carácter democrático, representativo y participativo** que les caracteriza.
4. En el ejercicio de las competencias que se les asignen, las entidades locales deben disponer de la autonomía suficiente para gestionar los intereses de sus colectividades.
5. Los Concejos deben contar con una normativa específica en cuanto a su régimen de organización y funcionamiento que tenga en cuenta sus peculiaridades y garantice el ejercicio de sus competencias en igualdad de condiciones al resto de entidades locales.
6. En el proceso de reforma, debe garantizarse el mantenimiento de las entidades locales de carácter territorial existentes. Cualquier medida de extinción de dichas entidades por cualquiera de las vías legalmente posibles (fusión, extinción, etc.) debe tener carácter **voluntario**.
7. Dicha **voluntariedad** debe mantenerse también en la **incorporación a entes supralocales**, y la reversión de la misma.
8. La reordenación de la Administración Local de Navarra debe incluir entre uno de sus objetivos fundamentales la **equidad en la prestación de los servicios** a la ciudadanía, entendiendo por ésta que en todas las entidades se garanticen unos servicios e infraestructuras mínimas, que coadyuve a las políticas públicas contra la despoblación.
9. Deben garantizarse a todas las entidades locales los principios de **suficiencia financiera, equidad y sostenibilidad** en la disposición de recursos, y dotarse a la administración local de los **medios y servicios suficientes** para satisfacer **las necesidades y derechos de la ciudadanía**.

10. La reforma debe garantizar una Administración Local moderna, orientada al fomento de la calidad del trabajo de sus empleados y a su profesionalización, a la innovación, a la simplificación administrativa y el uso eficaz de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

11. La **participación ciudadana** en la toma de decisiones y la mejora de la **transparencia en la gestión** deberá tenerse en cuenta en la nueva reorganización, que deberá orientarse además a garantizar los derechos de la ciudadanía y al cumplimiento por ésta de sus deberes.

CUESTIONES BÁSICAS DE LA REORDENACIÓN

I. COMPETENCIAS MUNICIPALES.

Una de las cuestiones claves que debe abordarse en la Reforma de la Administración Local es la de las competencias municipales. Deben delimitarse y concretarse con claridad las competencias y servicios municipales, ya que de ello va a depender, en gran medida, la configuración de la Planta Local y, desde luego, el sistema de financiación. Si tenemos bien delimitadas las competencias municipales podremos establecer cuál es el ámbito idóneo de prestación de las mismas. Indudablemente, también permitirá establecer un sistema de financiación que garantice el ejercicio de todas las competencias municipales, independientemente de si se prestan directamente por el Municipio o de forma conjunta a través de las entidades supramunicipales que se consideren óptimas.

Para delimitar bien las competencias municipales es preciso tener en cuenta el sistema competencial de la Ley de Bases de Régimen Local, como legislación básica, y sobre todo la reforma que se ha llevado a cabo a través de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

También debe tenerse en cuenta que la Ley Foral de Administración Local atribuye expresamente determinadas competencias a los Concejos, reconociendo también la posibilidad de que los municipios o el propio Gobierno les deleguen otras competencias.

De forma sucinta intentaremos explicar este sistema competencial.

Competencias propias

En primer lugar la ley establece unas materias en las que necesariamente los municipios deben tener competencias en los términos que establezcan la Ley estatal o autonómica. Dentro de estas materias, hay algunos servicios que se consideran obligatorios para todos los municipios y otros para los municipios de más de una determinada población. Además debe tenerse en cuenta que, según determina la LRSAL, de estos servicios obligatorios hay unos que necesariamente deben prestarse de forma coordinada, en los términos que más adelante se explican.

Además, debe tenerse en cuenta que como reconoce la LRSAL algunas CCAA como Navarra puedan atribuir competencias a los municipios como propias en otras materias siempre y cuando se garantice una financiación suficiente.

Competencias delegadas

Por otro lado, la LRSAL ha atribuido unas competencias a las CCAA estableciendo la posibilidad de que las deleguen en los municipios. Algunas de estas competencias venían siendo ejercidas hasta ahora por los municipios. Por ejemplo, la educación infantil de 0 a 3. Este carácter delegable conlleva que para que a partir de ahora se puedan prestar por los municipios es necesario que previamente se les deleguen, lo que implica su aceptación por el municipio, y que se acompañen de la financiación necesaria.

En Navarra de momento los municipios siguen prestando este servicio con financiación compartida. Pero habrá que ver como se plantea a futuro.

Competencias Impropias

Por último, la ley permite a los municipios realizar otras competencias que no tengan expresamente atribuidas pero siempre y cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la entidad y no se estén prestando por otra Administración, extremos que tendrán que acreditarse con dos informes de las Administraciones competentes.

Hasta ahora las entidades locales tenían libertad para prestar todos aquellos servicios que, por su carácter de administración más cercana, le eran demandados por sus vecinos. Muchos de esos servicios se han puesto en marcha fomentados a través de subvenciones finalistas del Gobierno de Navarra, lo que sin duda ha contribuido a su generalización. Un ejemplo claro de esto es el de las escuelas de música que se han implantado en gran parte de entidades locales.

La difícil situación económica de estos años y los recortes derivados de ella han puesto en peligro la continuación de estos servicios, situación agravada por la reforma competencial que ineludiblemente obliga a plantearse el futuro de los mismos.

A continuación, expondremos un listado con todas aquellas competencias municipales que en la actualidad se prestan con indicación de la clase de competencia de que se trata en virtud de la clasificación que acabamos de exponer.

LISTADO DE COMPETENCIAS

COMPETENCIAS PROPIAS

1. **Urbanismo:** planeamiento general y de desarrollo, gestión, ejecución y disciplina urbanística (concesión de licencias urbanísticas, órdenes de ejecución, declaración de ruina). Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda. Promoción de actuaciones de rehabilitación.
2. **Medio Ambiente y salubridad pública.** Contaminación atmosférica, control ambiental -concesión de licencias de actividad-, protección contra la contaminación acústica, gestión* y tratamiento de residuos urbanos* (sólo obligatorio para los de más de 5.000), parques y jardines*.
3. **Agua.** Abastecimiento de agua, evacuación y tratamiento de aguas residuales.
4. **Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad,** Quedan incluidos: acceso a núcleos de población*, alcantarillado*, alumbrado público*, pavimentación*.
5. **Servicios Sociales.** En virtud de la Ley Foral de Servicios Sociales se vienen prestando con una gran amplitud 4 programas. La normativa estatal ahora limita la competencia municipal a: evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

6. **Policía local**, (sólo municipios de más de 5000 habitantes), protección civil* (sólo obligatorio para más de 20.000), prevención y extinción de incendios.
7. **Tráfico**, regulación y control del tráfico, estacionamiento de vehículos, expedición de tarjetas de estacionamiento, sanción de infracciones en materia de tráfico, transporte colectivo urbano* (obligatorio más de 50.000).
8. **Turismo**. Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
9. **Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante**.
10. **Cementerios* y policía mortuoria**.
11. **Deporte**. Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
12. **Cultura**. Promoción de la cultura y equipamientos culturales, bibliotecas* (obligatorio más de 5000 habitantes).
13. **Educación**. Vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y participación en la obtención de solares para la construcción de nuevos centros. Conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.
14. **Gestión sanitaria**. Realizar la construcción, remodelación y/o equipamiento de consultorios locales o auxiliares, garantizando su conservación y mantenimiento.
15. **Nuevas tecnologías**. Promoción del uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

*Competencias o servicios que deben prestarse de forma obligatoria en todos los municipios o en los que se indica entre paréntesis.

CUADRO DE SERVICIOS OBLIGATORIOS POR ESTRATOS DE POBLACIÓN

- Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.
- En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.
- En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
- En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

SERVICIOS QUE OBLIGATORIAMENTE DEBEN SER COORDINADOS POR LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL U ÓRGANOS AUTONÓMICO COMPETENTE EN LOS MUNICIPIOS DE MENOS DE 20.000 HABITANTES.

(Coordinación que implica bien la prestación directa por la Diputación Provincial bien la implantación de fórmulas de gestión compartida -consorcios, mancomunidades, u otras fórmulas-)

- a) Recogida y tratamiento de residuos.
- b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- c) Limpieza viaria.
- d) Acceso a los núcleos de población.
- e) Pavimentación de vías urbanas.
- f) Alumbrado público.

COMPETENCIAS QUE HASTA AHORA VENÍAN EJERCIENDO LOS MUNICIPIOS Y AHORA SE CONSIDERAN AUTONÓMICAS Y DELEGABLES EN LOS MUNICIPIOS.

- Educación Infantil de 0 a 3 años.
- Servicios Sociales. Todos aquellos servicios que excedan de la competencia municipal de “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- Vigilancia y control de la contaminación ambiental.
- Promoción de la igualdad de oportunidades.
- La prevención de la violencia contra la mujer.
- Realización de actividades complementarias en los centros docentes.
- Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales.
- Promoción y gestión turística.
- Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos.

COMPETENCIAS QUE HASTA AHORA VIENEN EJERCIENDO LOS MUNICIPIOS SIN ATRIBUCIÓN EXPRESA (“COMPETENCIAS IMPROPIAS”).

- Escuelas de música.
- Actividades de protección, fomento y normalización del euskera.
- Escuelas Artísticas y de Idiomas.
- Actividades en materia de fomento de empleo.
- Residencias de Ancianos, centros de día.
- Servicios de Comedor social.
- Ludotecas.
- Centros juveniles y centros cívicos.
- Defensa de consumidores y usuarios.
- Organización de actividades extraescolares.
- Albergues juveniles.
- Servicios especiales de transporte.
- Programas de colaboración al desarrollo.

COMPETENCIAS CONCEJILES

La Ley Foral de Administración Local establece que les corresponde a los Concejos el ejercicio de las competencias relativas a las siguientes materias:

- a) La administración y conservación de su patrimonio, así como la regulación y ordenación de su aprovechamiento y utilización.
- b) La conservación, mantenimiento y vigilancia de los caminos rurales de su término y de los demás bienes de uso y de servicio públicos de interés exclusivo del Concejo.
- c) El otorgamiento de licencias urbanísticas conforme al planeamiento, previo informe preceptivo y vinculante del Ayuntamiento.
- d) Limpieza viaria.
- e) Alumbrado público.
- f) Conservación y mantenimiento de cementerios.

g) Archivo concejil.

h) Fiestas locales.

Así mismo prevé que podrán realizar la ejecución de obras y prestación de servicios de exclusivo interés para la comunidad concejil, a su exclusivo cargo, si el municipio no la realiza o presta, y las competencias que el municipio o el Gobierno de Navarra les delegue.

II. ORGANIZACIÓN DE LA PLANTA LOCAL

Otra de las cuestiones claves de la Reforma es la de la Planta Local, que incluye abordar decisiones importantes sobre las entidades que han de integrar esta planta. Se trata de definir las características de las entidades supralocales que se considere necesario que existan para el ejercicio conjunto de las competencias locales que se les pueda atribuir o delegar.

Habría que concretar, en la medida de lo posible, el tamaño idóneo de esas entidades (que podrían ser de una docena de municipios, por ejemplo, o de medio centenar, o de otros tamaños intermedios), lo que puede depender del tipo de competencias o servicios que se les va a atribuir.

Igualmente, se debería concretar la tipología de entidad supralocal que se desea. A efectos de poder valorar la conveniencia de una u otra es importante conocer que tipologías existen y que características tiene cada una. Para ello, vamos a hacer una breve relación y descripción básica de cada una de las entidades locales reguladas actualmente en la Ley Foral de Administración Local de Navarra, con independencia de que la Reforma pueda contemplar la modificación y en su caso creación de entidades distintas.

TIPOLOGÍA DE ENTIDADES LOCALES

Los municipios. Son las entidades locales básicas en que se organiza territorialmente la Comunidad Foral de Navarra. En la actualidad hay **272 municipios**.

Para la creación de nuevos municipios es necesario la concurrencias de unas circunstancias específicas así como la tramitación de un expediente que finalmente aprueba el Gobierno de Navarra.

La normativa actual recoge el procedimiento a seguir para otros supuestos de alteración de términos municipales, fusión, incorporación de un municipio a otro, etc.

Los concejos. Son entidades locales enclavadas en el término municipal, con población y ámbito territorial inferiores al de éste, con bienes propios y personalidad jurídica para la gestión y administración de sus intereses en el ámbito de las competencias que les atribuye la ley.

Son una institución propia del régimen foral de Navarra. Actualmente hay **347**.

Para la creación de nuevos concejos se exige una población mínima de 100 habitantes.

Agrupaciones Tradicionales. Se trata de entidades locales de carácter tradicional, que pueden ser titulares de bienes comunales o tienen atribuida la administración de éstos. Se rigen por sus normas específicas por lo que no tienen un régimen homogéneo. Algunas normas prevén la posibilidad de que estas entidades puedan asumir otras competencias que les deleguen los municipios que las integran.

Existen las siguientes Agrupaciones Tradicionales: La Comunidad de Bardenas Reales de Navarra, la Comunidad del Valle de Aezkoa, la Mancomunidad del Valle de Roncal, la Universidad del Valle de Salazar, la Unión de Aralar.

Mancomunidades. Se trata de una entidad local muy generalizada en el ámbito de la Comunidad Foral. Las mancomunidades son asociaciones de municipios para la ejecución en común de obras y para la prestación de servicios determinados de su competencia.

De entre las mancomunidades existentes pueden diferenciarse aquellas que tienen carácter plurifuncional, es decir que se han creado para la prestación de varios servicios, y aquellas otras que se han creado para la prestación de servicios específicos entre las que cabe destacar las mancomunidades de servicios sociales.

Como límite de las mancomunidades cabe destacar que en ningún caso pueden incluir todas las competencias de los municipios asociados.

Se rigen por sus propios Estatutos y sus órganos de gobierno necesariamente deben ser representativos de todas las entidades mancomunadas.

Esta figura permite que una vez constituida una Mancomunidad pueden incorporarse a ella otros Municipios con sujeción al procedimiento previsto en los Estatutos y lo mismo cabe decir en relación con la separación de miembros.

Agrupaciones de servicios administrativos. Es una figura tradicionalmente utilizada para la compartición de puestos de trabajo, principalmente de secretaría e intervención. Sin embargo la regulación actual de estas entidades no es muy clara. Prevé que la Comunidad Foral de Navarra puede crear entidades que agrupen varios municipios cuyas características determinen la prestación de servicios comunes a todos ellos y ello puede hacerse por Ley Foral o por Decreto Foral cuando se trate de servicios administrativos y en los términos previstos en la Ley Foral que regule el Mapa Local. Por tanto, en la actualidad no podrían crearse estas agrupaciones por Decreto Foral.

Sin embargo hay una previsión que parece tener carácter transitorio por cuanto permite, mientras se aborde esta Ley Foral, la creación con carácter voluntario de estas agrupaciones de servicios, pero siempre que sus estatutos prevean, al menos, las siguientes determinaciones:

- a) Los municipios agrupados deberán ser limítrofes entre sí y pertenecer a una misma subárea o a otra colindante con esta pero de la misma área de la Estrategia

Territorial de Navarra. Cualquier otra composición institucional de la agrupación requerirá la autorización expresa del Gobierno de Navarra.

- b) La prestación en común de los servicios administrativos que deberá constituir el objeto social de la agrupación se extenderá, con cargo al respectivo municipio, a las necesidades administrativas de los concejos existentes en su ámbito de actuación, siempre que estos así lo manifiesten expresamente.
- c) El ejercicio competencial de las atribuciones asignadas o que se deleguen por los municipios en la agrupación deberá observar en todo momento la legislación vigente en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- d) Para la constitución de una nueva agrupación de servicios administrativos se requerirá de manera obligatoria la aprobación por mayoría absoluta de la integración en dicha agrupación por parte del pleno de todos los municipios afectados por la nueva entidad.

La organización y funcionamiento de dichas agrupaciones voluntarias se regirán por lo establecido en sus respectivos estatutos, siéndoles subsidiariamente de aplicación el régimen general establecido para las mancomunidades.

Como hemos dicho, se han venido utilizando para la agrupación de puestos de secretaría e intervención, pero últimamente se ha procedido también a la agrupación de puestos administrativos. La agrupación podría también alcanzar a puestos más técnicos e interdisciplinarios.

Hay que destacar que la ley permite que estas entidades adquieran otras competencias, en los términos previstos en los estatutos.

Distrito. Se le atribuye el carácter de entidad local pero la propia ley lo define como un régimen especial para los Municipios de carácter rural que no alcancen la población de 5.000 habitantes.

Los municipios que se constituyan en Distrito podrán delegar en éste el ejercicio de todas sus competencias para la realización de actividades y prestación de servicios públicos, constituyéndose en Distrito administrativo cuando los componentes del mismo hayan realizado, al menos, la delegación del ejercicio de competencias relativas a las siguientes materias:

Necesariamente tendrá que asumir las siguientes competencias para tratarse de un distrito.

- a) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas.
- b) Electrificación y alumbrado públicos.
- c) Captación, abastecimiento y saneamiento de aguas.
- d) Recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos.
- e) Pavimentación de vías urbanas.
- f) Protección del medio ambiente.

g) Gestión común de personal y servicios administrativos.

Esta figura no se ha implantado nunca en Navarra.

III. FINANCIACIÓN

Las Haciendas Locales constituyen un elemento esencial de la Administración Local, y su adecuada reforma es uno de los pilares del proceso de reordenación de la Administración Local de Navarra. Los principios esenciales de la financiación local son la **Suficiencia, la Autonomía y la Equidad**. De éste último se desprende que los instrumentos de financiación local deben incluir instrumentos de **solidaridad** o compensación de las entidades mejor dotadas a las más necesitadas.

La financiación local se nutre principalmente de cuatro tipos de ingresos: los tributos propios, la participación en tributos de la Comunidad Foral, los ingresos Patrimoniales, y el endeudamiento. Además, las haciendas locales se nutren de subvenciones de carácter finalista, destinadas a la financiación de gastos específicos, y otras exacciones de carácter no tributario que se aplican a la prestación de servicios o realización de actividades de carácter voluntario, y que en general se refieren a servicios que se relacionan con las competencias que vienen ejerciendo sin estar expresamente atribuidas al sector local. Este conjunto de fuentes de ingreso presenta diversos problemas y requiere de un profundo análisis y reforma, para acompañar a la reordenación de la administración local de Navarra.

RECURSOS DE LAS ENTIDADES LOCALES (2013)		
	Importe	%
Recursos Tributarios	343.163	46,58%
Fondo Participación Tributos de la Comunidad Foral	215.377	29,23%
Otras Transferencias	108.479	14,72%
Ingresos Patrimoniales y urbanísticos	63.328	8,60%
Endeudamiento	6.387	0,87%
TOTAL	736.734	

Fuente: Informe Sector Público Local 2013, Cámara de Comptos

Participación en tributos de la Comunidad Foral.

Este recurso representa aproximadamente un 29 % de la financiación total. Se establece de acuerdo al principio de suficiencia financiera partiendo de que los tributos propios locales son insuficientes para sufragar el coste de las competencias atribuidas a las entidades locales. Se articula en dos líneas, el Fondo de Transferencias Corrientes y el Fondo de Transferencias de Capital. El primero se distribuye con criterios que miden las necesidades de gasto y la capacidad fiscal, participando del mismo Municipios y Concejos. El Fondo de Transferencias de Capital se aplica directamente a la financiación de inversiones en infraestructuras básicas, y participan también las Mancomunidades. Una parte se distribuye mediante Planes Directores, que son instrumentos de planificación aprobados por el Gobierno de Navarra para infraestructuras cuya dimensión excede el

ámbito municipal, como son el abastecimiento de agua, el saneamiento y la recogida y tratamiento de los residuos. El resto se aplica a las inversiones solicitadas y priorizadas de cada entidad local, y una parte se ha distribuido para destinarla a libre determinación, condicionada a gastos de inversión de competencia local.

La dotación del Fondo viene estableciéndose mediante una cuantía a tanto alzado que se determina teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestarias de la Comunidad Foral. En el caso de las Transferencias Corrientes, una vez fijada la cuantía al principio de la legislatura, se incrementa mediante una tasa prefijada, normalmente ligada a la evolución del IPC. Las transferencias de capital sufren variaciones mucho mayores, relacionadas con la dinámica presupuestaria de la Comunidad Foral, y la experiencia reciente es que ambos tipos de transferencias han sufrido congelaciones e incluso drásticas disminuciones en el caso de las transferencias de capital.

El principio básico de la Participación en tributos de la Comunidad Foral es que debe ligarse precisamente a los tributos que le dan origen, lo que situaría las dotaciones en cantidades muy superiores a las actuales, porque se ha producido un continuo descenso de la participación de este Fondo en los tributos de titularidad foral. Asimismo, la distribución de las transferencias corrientes se realiza mediante una fórmula redistributiva que periódicamente debe ser revisada para acomodarse a las necesidades efectivas de gasto de cada entidad y a la evolución del potencial de ingresos propios. Por su parte, las transferencias de capital deben aplicarse a las necesidades de inversión, que evolucionan conforme lo hace el desarrollo de los núcleos de población y las innovaciones en las infraestructuras que soportan los servicios públicos locales.

Los tributos locales.

La fiscalidad local se compone de seis impuestos obligatorios, y uno voluntario, de titularidad Municipal, y tasas y Contribuciones Especiales, de titularidad Municipal o Concejil. Además existen otras exacciones que sin tener carácter tributario se gestionan de forma similar, como son los Precios Públicos y las cuotas de Urbanización.

Los impuestos municipales recaen sobre la propiedad inmueble (Contribución Territorial e Impuesto de Plusvalía e Impuesto de Viviendas Deshabitadas), sobre los beneficios de la actividad económica (Impuesto de Actividades Económicas), sobre la propiedad de vehículos de tracción mecánica (Impuesto de Circulación), y sobre la realización de inversiones reales (ICIO). Además se puede establecer un impuesto sobre gastos suntuarios que habitualmente recae en el disfrute de cotos de caza y pesca.

Principales problemas del sistema tributario local

El principal poder recaudatorio lo tiene la Contribución Territorial, existiendo diferencias importantes en los plazos de actualización de las bases imponibles. Por su parte, el IAE y el Impuesto de Circulación tienen una función primordialmente censal, porque sirven para mantener actualizados los censos de actividades económicas y vehículos, y en general las cuotas de ambos impuestos necesitan una importante revisión. El impuesto de Viviendas Deshabitadas resulta hoy imposible de imponer, y en cuanto a Plusvalía e ICIO, son dos impuestos en los que influye poderosamente la actividad urbanística, habiendo sufrido una fuerte disminución como consecuencia de la crisis inmobiliaria. Además, el Impuesto de Plusvalía se encuentra en estos momentos en una situación delicada, porque

determinados tribunales está discutiendo su aplicación cuando no puede acreditarse un incremento real de valor.

Todos los impuestos municipales necesitan una coordinación intensa con la administración tributaria del Gobierno de Navarra, tanto en su determinación como en la gestión recaudatoria, que no siempre funciona adecuadamente.

Las Tasas y Precios Públicos se establecen para que la administración repercuta a los usuarios el coste del servicio, o la parte que considere necesario. Por ello es necesario conocer dicho coste, y en la actualidad los sistemas contables no están preparados para proveer directamente esta información.

El Endeudamiento

Las Haciendas locales pueden acudir a la financiación ajena para sufragar gastos de inversión. La normativa establece unos límites para hacerlo que se refieren a la capacidad de cada entidad para hacer frente a las cargas de la deuda. Sin embargo, el actual marco de Estabilidad Presupuestaria extiende los límites a la situación de sostenibilidad del conjunto de la Administración Pública. Por ello, el alto endeudamiento del Estado y de las Comunidades Autónomas limita aún más la capacidad de endeudamiento de las entidades locales, e incluso les impide dar salida a los Remanentes de Tesorería acumulados a lo largo del tiempo, que deben ser destinados a reducción de deuda.

Las Subvenciones Finalistas

Además del Fondo de Participación en Tributos de la Comunidad Foral, las entidades locales son beneficiarias de subvenciones de otras administraciones públicas. Las de mayor cuantía provienen de los Presupuestos Generales de Navarra, y se establecen para incentivar la prestación de servicios que hoy se consideran “competencias impropias”. Los principales problemas que aquejan a este recurso son la gradual disminución del porcentaje en el que financian los servicios, y las deficiencias de cálculo de los módulos de coste que se utilizan para determinar la cantidad correspondiente a cada entidad, que están muy alejados de los costes reales del servicio. Se requiere por ello, también en este caso disponer de un adecuado cálculo del coste unitario de los servicios.

La distribución de recursos entre Municipios y Concejos

La Ley Foral de Haciendas Locales fijó la distribución de recursos entre Municipios y Concejos, disponiendo que todos los impuestos fuesen de titularidad municipal, y atribuyendo el resto de recursos tributarios en función de las competencias ejercidas por cada entidad. Asimismo se determinó que el Fondo de Participación se distribuyese a ambos tipos de entidades, y las leyes reguladoras del mismo atribuyeron a los concejos el 30% de lo correspondiente por habitante.

El análisis del conjunto de entidades muestra que la distribución de gastos entre ambos tipos de entidades es muy diferente según tamaños y circunstancias, y que no hay un patrón general de comportamiento. Pero en general se aprecia una insuficiente dotación económica de los concejos para hacer frente a los servicios que deben prestar de forma gratuita, especialmente el costoso alumbrado público, salvo que dispongan de recursos extraordinarios de origen patrimonial o urbanístico.

Los recursos patrimoniales y urbanísticos

Aunque no se trata de una fuente de recursos de mucha cuantía, los recursos patrimoniales se distribuyen de forma muy desigual, y esta desigualdad no llega a ser suficientemente captada por los mecanismos de redistribución del Fondo de Participación en Tributos de la Comunidad Foral. En concreto esta fuente de ingresos representa el 33% del total de ingresos de los Concejos, lo que indica la relevancia del mismo para determinadas entidades de pequeño tamaño.

Por su parte los recursos urbanísticos se concretan en las enajenaciones de terrenos patrimoniales y la conversión en metálico de los aprovechamientos urbanísticos que generan los nuevos desarrollos. Son unos ingresos que están asociados al ciclo urbanístico, y aunque tienen su fundamento en el acopio de recursos necesarios para financiar las dotaciones públicas de los nuevos desarrollos, se han comportado de manera anómala, porque se han visto afectados por el crecimiento irreal de los precios del suelo. Este aumento de ingresos ha provocado un excedente que ha incentivado el crecimiento excesivo de los gastos ordinarios, mediante una fuente de financiación extraordinaria, que al desaparecer ha generado un fuerte desequilibrio presupuestario.