

**NAFARROAKO TOKI
ADMINISTRAZIOA
BERRANTOLATZEARI BURUZKO
PROPOSAMENEN AGIRIA**



AURKIBIDEA

AURKIBIDEA.....	2
SARRERA.....	3
I.- NAFARROAKO TOKI ADMINISTRAZIOAREN BERRANTOLAKETAK BURU IZAN BEHAR DITUEN PRINTZPIOAK.....	5
II.- UDAL ESKUMENEN INGURUKO PROPOSAMENAK.....	7
III.- TOKIKO MAPARI BURUZKO PROPOSAMENA	15
IV.- FINANTZIAZIOARI BURUZKO PROPOSAMENA	18

SARRERA

Agiri honek, Nafarroako Udal eta Kontzejuen Federazioa burutzen ari den jardueren barnean, Nafarroako hautetsiek egindako lehenengo ekarpenak jasotzen ditu, Foru Erkidegoko toki-administrazioa berrantolatzeke diseinuan aintzat hartuak izan daitezke.

NUKFren batzarrak legegaldiko lehenengo ohiko bileran erabaki zuen prozesu parte-hartzaile bat burutzea berrantolaketaren inguruan toki-erakundeek dituzten proposamenak jasotzeko. Aldi berean, Nafarroako Gobernuak gai horren beraren inguruko lanei heldu zien, eta Federazioaren esku utzi zuen toki-erakundeen jarrera zehazteke ardura.

Hori dela-eta, Gobernuak herrietako hautetsien parte-hartzean oinarritutako plana diseinatu zuen, eskualdeka bileran eginda. Halaber, planaren beste oinarrietako bat hautetsi horiek ordezkatzeko dituen talde baten lana izan zen, Federazioaren barnean eratutako taldearen lana hain zuzen ere (aurrerantzean 'hausnarketarako taldea'); horrek, prozesuan parte hartu duten guztiek egindako ekarpenei forma emanen die. Planak bestelako foro batzuk ere aurreikusten ditu; besteak beste, tipologia bereko edo arazo berdina duten entitateen azpitaldeak.

NUKFK bere lana hainbat fasetan planteatu zuen, osotasuna Landa Garapeneko, Ingurumeneko eta Toki Administrazioeko Departamentuak finkatutako planarekin bat etor zedin, eta bi instantzia horien artean (Departamentua eta NUKF) elkarri egindako ekarpenen sistema mailakatu bat ezartze aldera, eztabaida aberasteko, Nafarroako Gobernuak lege-foru aurreproiektua landu arte eredu zehaztuz.

Federazioaren lanaren lehenengo fasearen helburua eskualdeka egindako bileretatik ateratako ekarpenetan oinarritutako lehenengo dokumentua idazteka izan zen, hausnarketarako taldeak idatzia. Dokumentu horretan, oro har, Nafarroako toki-administrazioaren eredu bat jaso behar zen, eskumenen banaketari, tokiko maparen egiturari eta finantziarioari buruzko funtsezko ideiak jasoko zituen eredu.

Aipatu dokumentua da ondorengo orrialdeotan jaso duguna, eta 166 udalerritako, 68 kontzejutako eta herriz gaindiko 83 entitatetako 347 hautetsien eta ordezkarien lanaren emaitza da. Eskualdetan egindako zortzi bileretatik, eta kontzejuen azpitaldearen eta hausnarketa taldearen bi bileretatik ateratako emaitza. Azpimarratu beharra dago, hortaz, parte-hartze maila altua, eta partaideen ordezkapen-maila altua.

Lehenengo fase honetan lortutako ondorioak, faserako diseinatutako helburuen arabera, izaera orokorrekoak dira. Alabaina, toki-erakunde gogoko duten toki-administrazio ereduaren ildo nagusi batzuk ere erakusten ditu. Orain, eta ondorio horietan oinarrituta, kontua litzateke Toki Administrazioeko Departamentuak bere proposamenak aurreratzea eta zehaztea, eta horiek berriro Federazioari helaraztea, toki-erakundeek, bigarren fasean, horiek baloratu eta ekarpen berriak egin zitzaten. Esan beharra dugu, zenbait gaitan (tokiko mapa eta

finantziazioa, kasurako) egindako lanek ez dutela nahi genukeen zehaztaperen-maila lortu; hortaz, analisisian eta eztabaidan sakondu beharko dugu ekintza osagarriekin.

Azkenik, esan behar dugu, halaber, orain aurkeztu dugun agiriak funtsezko lau atal dituela. Lehenak, toki-erakundeetako ordezkarien iritziz Nafarroako toki-administrazioa berrantolaketak buru izan beharko lituzkeen oinarritzko printzipioak jasotzen ditu. Bigarrenak, gaur egun toki-administrazioari esleitzen zaizkion eskumenak toki-ordezkarien iritziz zein administrazio-mailatan egon beharko luketen erakusten du (kontzejua, udala, udalaz gaindikoa edo autonomikoa). Hirugarrenak Nafarroako tokiko mapak eduki beharko lituzkeen ezaugarriei buruzko lehenengo ekarpen bat da: erakunde-motak, horien lurralde-ezaugarriak, eginkizunak, eta abar. Eta laugarrenak, berriz, finantziazio-sistemari buruzko hainbat proposamen jasotzen ditu.

I.- NAFARROAKO TOKI ADMINISTRAZIOAREN BERRANTOLAKETAK BURU IZAN BEHAR DITUEN PRINTZPIOAK

Nafarroako toki-administrazioa berrantolatzen toki-erakundeek izan behar duten parte-hartzea definitzeko NUKFk sortutako talde zuzentzaileak aipatu berrantolaketaren buru izan beharko luketen 11 printzipio onartu zituen. Printzipio horiek, gerora martxoan eta apirilean eskualdeka egindako bileretan berretsiak, honako hauek dira:

1. Toki Administrazioaren erreformaren xedeak izan beharko luke toki-erakundeek beren eskumenak gauzatzea lurralde-, demografia- eta administrazio-esparru egokietan, helburua izanik jardun horretan eraginkortasunik era eragimenik handiena bermatzea. Horrek eskatzen du aipatu eskumenetako batzuk gauzatzeko tokiz gaindiko esparruak definitzea.
2. Udalen eskumenak gauzatzeko dituzten arloen definizioa tokiko mapa arrazionalizatzerara bideratu behar da, baina, halaber, kontuan hartu behar du toki-erakundeak zein arlotan sentitzen diren identifikatuak. Toki-erakundeek arlo horiek definitzen parte hartuko dutela bermatu beharko da.
3. Toki-administrazioaren maila desberdinetan egindako eskumenen banaketak eta foru-administrazioarekiko banaketak argia eta zehatza izan beharko dute, eta, halaber, subsidiarotasunaren printzipioan oinarritu beharko dute; horren arabera, zerbitzu bakoitza ahal denik eta hurbilen egonen da herritarrengandik, betiere, eraginkortasunez eta eragimenez burutzen badira. Gainera, toki-erakundeek, berezkoa duten izaera demokratikoari, ordezkagarriari eta parte-hartzaileari eutsi beharko diote.
4. Esleituko zaizkien eskumenetan, toki-erakundeek behar besteko autonomia izan beharko dute beren erkidegoen interesak kudeatzeko.
5. Kontzejuek berariazko araudia eduki behar dute antolamendu- eta funtzionamendu-erregimenari dagokienez. Erregimen horrek toki-erakundeen berezitasunak hartu beharko ditu aintzat, eta kontzejuek beren eskumenak gainerako toki-erakundeek dituzten baldintza beretan gauzatzeko dituztela bermatu beharko du.
6. Erreforma-prozesuan, egun dauden lurraldeko toki-erakundeak mantenduko direla bermatu beharko da. Erakunde horiek desagertzeko edozein neurri, legez gauzagarri diren edozein neurriren bitartez gauzatu (bat-egitea, desagertzea, eta abar) borondatezkoa izanen da.
7. Borondate hori bera mantendu behar da tokiz gaindiko erakundeetara biltzeko, baita leheneratzeko ere.

8. Nafarroako Toki Administrazioaren berrantolaketak oinarritzko helburuetako bat izan behar du herritarrei emanen zaizkien zerbitzuak berdintasunean ematea, honela ulertuta: erakunde guztietan bermatuko dira gutxieneko zerbitzuak eta azpiegiturak, despulazioari aurre egiteko politika publikoei laguntze aldera.
9. Toki-erakunde guztiei bermatu behar zaizkie finantza-askitasun-, ekitate- eta jasangarritasun-printzipioak baliabideei dagokienez. Halaber, toki-administrazioak herritarren premiak eta eskubideak asetzeko beharrezkoak diren bitarteko eta zerbitzu nahikoez hornitu behar dira.
10. Erreformatok toki-administrazio modernoa bermatu behar du, toki-administrazioetako langileen eta profesionalen lan-kalitatea sustatzera, berrikuntzara, administrazioa sinplifikatzera eta informazioaren eta komunikazioaren teknologia berriak modu eraginkorrez erabiltzera bideratua.
11. Berrantolaketan kontuan hartu beharko dira, batetik, herritarren parte-hartzea erabakiak hartzerakoan, eta bestetik, kudeaketan gardentasuna hobetzea. Berrantolaketa horrek, gainera, herritarren eskubideak bermatu beharko ditu, baita herritar horiek beren betebeharrak beteko dituztela ere.

II.- UDAL ESKUMENEN INGURUKO PROPOSAMENAK

Udalen eskumenak dira toki-administrazioaren erreforman ezinbestean aintzat hartu beharreko alderdietako bat. Aipatu eskumenak eta horiek atxikirik dituzten zerbitzuak argi eta garbi mugatu eta zehaztu behar dira, neurri handi baten horren baitan egonen baitira tokiko maparen konfigurazioa, eta, prefosta, finantza-sistema.

Hain zuzen ere, udalen eskumenak ondo mugatuta badaude, zehaztu ahal izanen dugu zein den horiek emateko esparrurik egokiena, eta horrek, aldi berean, eskumen horiek gauzatzea bermatuko duen finantziazio-sistema nahikoa eta jasangarria ezartzea ahalbidetuko du, bai udalak zuzenean ematen baditu, bai aintzat hartuko diren udalez gaindiko entitateek ematen badituzte.

Ildo horretan, proposamen honen oinarrizko hirugarren printzipioak toki-administrazioaren maila desberdinetan, eta foru-administrazioarekin, egindako eskumen-banaketa argiaren eta zehatzaren alde egiten du, subsidiarotasunaren printzipioan oinarrituta; horren arabera, zerbitzu bakoitza ahal denik eta hurbilen egonen da herritarrengandik, betiere, eraginkortasunez eta eragimenez ematen badira.

Hortaz, inolako zalantzarik gabe, onartuko den erreformak ahal denik eta argien finkatu eta mugatu behar ditu toki-erakundearen eskumenak eta horiek atxikirik dituzten zerbitzuak, eta horiek definituta, zein toki-, kontzeju-, udal- eta udalez gaindiko administrazioak emanen dituen ezarri beharko da, subsidiarotasun- eraginkortasun- eta eragimen-printzipioak aintzat hartuta.

Helburu hori kontuan hartuta landu da NUKFk garatutako prozesu parte-hartzailea, eskumenen banaketarako proposamen bat lortzen saiatzeko, honako hauek jasoko dituen proposamena:

1. Lehenik eta behin zehaztu behar dira toki-esparruan mantendu edo horri egotzi behar zaizkion eskumenak, eta, aitzitik, esparru autonomikoari egotzi behar zaizkionak.
2. Bigarrenik, toki-administrazioaren esparru edo maila desberdinetan (kontzejua, udala nahiz udalez gaindikoa) tokikotzat definitu diren eskumenen banaketa egin behar da, aintzat hartuta horietako zein esparru hartzen den egokiagozat eskumen horiek eta atxikita dituzten zerbitzuak garatzeko, kontuan izanik zein diren erreforma inspiratu behar duten printzipioak.

Proposamen hori egiteko erreferentzia gisa hartu dira Toki Araubideko Oinarriei buruzko Legeko eskumenen araubidea (Toki Administrazioa Arrazionalizatzeko eta Jasangarria bihurtzeko Legeak aldatu ondoren) eta berariazko eskuduntzarik eduki gabe ere Nafarroako Toki Administrazioak gaur egun garatzen dituzten eskumenak, azken horrek bere bigarren

xedapen gehigarrian Nafarroako Foru Erkidegoari egiten dion berariazko aipamena ahaztu gabe, eskumenen esparruan honakoa jasotzen baitu xedapenak: "Nafarroako Foru Erkidegoak eskumenak esleitu ahal dizkie bere lurraldeko udalerriei eta Nafarroako gainerako toki-entitateei, eta Toki Araubideko Oinarriak arautzen dituen Legearen 25. artikulua 3., 4. eta 5. ataletan adierazitako irizpideak bete beharko dira"; horrek aukera emanen lioke toki-esparruari esleitzeko gaur egun Foru Erkidegoarenak diren eskumenak.

Esparru bakoitzaren eskumenak ezartzerakoan, eskumen propioa, eskuordetua edo inpropioa den bereizi da, bereizketa horrek ondorioa izanen baitu bai eskumena esleitzeko moduan, bai finantziario-araubidean.

Halaber, kontzejuen eskumenen eskuduntza kontuan hartu da, Nafarroako Toki Administrazioari buruzko Foru legearen arabera.

1.- TOKI ERAKUNDEEN ESKUMENAK ETA ESKUMEN AUTONOMIKOAK

Nafarroako toki-administrazioa berrantolatzeari buruzko proposamenak definitzeko prozesuan parte hartu duten toki-erakundeetako hautetsien iritziz, herrian bertan ematen jarraitu behar dira, eta hortaz, udalaren eskumenekoak izaten jarraitu behar dute honako hauek:

1.1. Toki-erakundeen eskumenen zerrenda

Berezko eskumenak

1. Hirigintza.
 - *Plangintza orokorra eta garapenerako plangintza.*
 - *Hirigintza-kudeaketa, egikaritzea eta diziplina (hirigintzako lizentziak ematea, gauzatzeko aginduak, aurri-adierazpena).*
 - *Ondare historikoa sustatu eta kudeatu. Etxebizitzaren sustapena eta kudeaketa. Zaharberritzeko jardueren sustapena.*
2. Ingurumena eta osasun publikoa.
 - *Hondakinak kudeatu eta tratatu.*
 - *Parkeak eta lorategiak.*
3. Ura.
 - *Hornidura.*
 - *Estolderia eta ur zikinak hustea.*
 - *Hondakin-urak tratatzea.*
4. Titularitatekoak dituzten bide-azpiegitura eta bestelako ekipamenduak.
 - *Herriguneetarako sarbideak eta zolaketa.*
 - *Herriko argiak.*
5. Gizarte-zerbitzuak.
 - *gizarte-premiako egoerak ebaluatu eta horri buruzko informazioa eman, eta gizarte-bazterkeria egoeran edo arriskuan dauden pertsonei bideratutako berehalako laguntza.*
6. Turismoa.
 - *Interes eta esparru lokaleko turismo-jarduerari buruzko informazioa eta sustapena.*
7. Azokak, handizkako merkatuak, merkatuak, lonjak eta kale-merkataritza.

8. Hilerria eta hileta-araudia.
9. Kirola.
- *Kirola eta kirol-instalazioak eta aisialdirako instalazioak sustatu.*
10. Kultura.
- *Kultura eta kultura-ekipamenduak, liburutegiak sustatu.*
11. Teknologia berriak
Eskuordetu daitezkeen eskumenak
12. Gizarte-zerbitzuak.
13. Turismoa sustatu eta kudeatu.
14. Ikuskizun publikoen inguruko komunikazioa, horiei baiena eman, ikuskatu eta zigorra ezarri.
15. Ikastetxeetan ekintza osagarriak burutu.
Eskumen inpropioak
16. Ludotekak.
17. Gazte-guneak eta gizarte-etxeak.
18. Musika-eskolak.
19. Gizarte-jangeletako zerbitzuak.
20. Eskolaz kanpoko jarduerak antolatu.
21. Gazteen aterpetxeak.

- Ohartuko zaretenez, ia-ia toki-esparruan geratzen dira haur egun esparru horretatik ematen ari diren eskumen guztiak, bai zuzenean udalek edo kontzejuek, bai dauden mankomunitateen bidez.

1.2. Eskumen autonomikoen zerrenda.

Ondorengo eskumenak administrazio autonomikoari dagozkiola ulertu behar da:

- Berezko eskumenak
1. Hezkuntza.
- *Derrigorrezko eskolatzea betetzen dela zaindu, eta ikastetxe berriak eraikitzeke orubeak lortzen parte hartu. Haur-hezkuntzarako, lehen hezkuntzarako nahiz estatu-hezkuntzarako ikastetxe publikoak izanen diren udal-titularitateko eraikinen kontserbazioa, mantentze-lana eta zaintza.*
 2. Osasun-kudeaketa.
- *Herriko kontsultategiak edo kontsultategi osagarriak eraiki, birmoldatu eta/edo hornitu, eta kontserbazioa eta mantentze-lanak bermatu.*
Eskuordetu daitezkeen eskumen autonomikoak
 3. 0-3 urteko haur-hezkuntza.
 4. Ingurumen-kutsadura zaindu eta kontrolatu.

- Ohartuko zaretenez, esparru autonomikora pasako lirateke soilik gaur egun udalek betetzen dituzten eskumenetatik hiru.
Nabarmentzekoa da, administrazio autonomikora pasa beharko liratekeela irizten diren eskumenen barnean bi gaur egun udalek propiotzat dituztenak izatea: hezkuntzakoa eta osasuneko. Edukiz ia erabat hutsik dauden bi eskumen dira, ez baitiete udalei inolako esku-hartze eta erabakitze gaitasunik ematen. Udalen

eginkizuna da, eraikinen jabeak diren aldetik, mantentze-lanen eta kontserbazio-lanen kostu osoa ez bada ere, zati handi bat ordaintzea, ez besterik. Hortaz, eskumen horiek administrazio autonomikoak hartu beharko lituzkeela bere gain irizten da, berak baitu eskumena hezkuntza- eta osasun-zerbitzuak kudeatzeko.

- Halaber, eskumen autonomikotzat jotzen da 0-3 urtekoen haur-hezkuntza, orain arte udalek beren gain duten eskumena, baina gaur egun, Toki Administrazioaren Arrazionalizazioari eta Jasangarritasunari buruzko Legearen ondoren (TAAJL), eskumen autonomiko gisa konfiguratu da, udaletan eskuordetu daitekeena.

Eskumen hori administrazio autonomikora pasa da izaera argi eta garbi hezkuntzako izanik autonomia-erkidegoei dagokien hezkuntza-eskumenarekin estuki lotuta dagoela irizita. Izan ere, egungo errealitateak erakusten digu zerbitzu hori toki-erakundeek ematen dutela, baina erabakitzeko gaitasun oso txikia uzten dien araudi bati loturik (zerbitzua nola eman, eta abar); ikastetxeen baldintzak, ikasleen ratioak, langileak, ikasleak onartzeko irizpideak, tarifak eta bestelakoak arautzen dituen araudi luze eta zorrotza baitago. Bestalde, gaur egungo finantziario-sistemak agerian uzten du zerbitzuak kostu altua duela hori ezarrita duten toki-administrazioentzat.

Gogorazi behar dugu eskumen autonomikoa den aldetik udalen gain eskuordetu daitekeela Toki Araubidearen Oinarriari buruzko Legean (TAOL) xedatutako baldintzetan eta bermeekin.

1.3. Eskumen partekatutak (tokian tokiko esparrutik -udala nahiz udalez gaindikoa- zein autonomikotik eman behar dira)

Eskuordetu daitezkeenak

1. Aukera-berdintasuna sustatu.
2. Emakumearen aurkako indarkeriari aurrea hartu.

Inpropioak

3. Euskara babesteko, sustatzeko eta normalizatzeko ekintzak.

- Eskumen horiei dagokienez, nola toki-administrazioari, hala administrazio autonomikoari dagozkiela irizten da, eta toki-administrazioaren barnean bai udalari, bai udalez gaindikoiari. Hori zeharkako izaeraren ondorioa da. Hortaz, eskumen hori hiru mailetan banatu behar dela proposatzen da, horien guztien esku-hartzea bermatuta, subsidiarotasun- eta eraginkortasun- eta eragimen-printzipioei erreparatuta, baita, ordea, ekitate- eta unibertsaltasun-printzipioei erreparatuta ere. Erreformak, hortaz, maila bakoitzaren esku-hartze esparrua beharko du, eskumen horietako bakoitza osatzen duten zerbitzuak modu arrazionalen eta koordinatuan emanen direla bermatzeko.

1.4. Zalantzako esleipena duten eskumenak

Ez da jarrera argirik lortu eskumen horiek nori esleitu behar zaizkion, hau da zein den esparrurik egokiena horiek garatzeko.

Berezko eskumenak

1. Ingurumenaren eta osasungarritasun publikoaren arloan:
 - *Atmosferaren eta ingurumenaren kutsadura, jarduera-lizentziak ematea barne.*
 - *Beste batzuk (kutsadura akustikoaren aurkako babesak).*

Eskuordetu daitezkeen eskumenak

2. Merkataritza-establezimenduak eta -jarduerak ikuskatu eta zigorrak ezarri.

Inpropioak

3. Arte- eta hizkuntza-eskolak.
4. Enplegua sustatzeko ekintzak.
5. Zaharren egoitzak, eguneko zentroak.
6. Kontsumitzaileen eta erabiltzaileen defentsa.
7. Garapenean laguntzeko programak.

Zerrenda horren barnean sartu beharko lirateke **udaltzainen, babes zibilaren eta suteei aurrea hartzeko eta itzaltzeko eta trafikoko eskumenak (trafikoa arautu eta kontrolatu, ibilgailuen aparkalekuak, aparkatzeko txartelak banatzea, arau-hausteak zigortzea, hiri-garraio publikoa);* ugari izan dira horien inguruan iritzirik eman ez duten hautetsiak, horien inguruan zalantza ugari dituztela adierazita.

2.- UDAL ESKUMENEN BANAKETA UDALAREN EDO UDALEZ GAINDIKO MAILAN

Udalen eskumenak zehaztuta, horien banaketa proposatzen da, udalaren nahiz udalez gaindiko mailan, horiek emateko esparrurik egokiena zein izan daitekeen baloratuta.

Nolanahi ere, proposamenak jasotzen du, halaber, eskumenak emateko zein esparru izan daitekeen a proposena gehiengoz zehazterik izan ez den eskumenen zerrenda.

2.1.- Udalerri esleitzen zaizkion eskumenak

Honako eskumen horiek esleitzen zaizkio udalerri.

<p><u>Berezko eskumenak</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hirigintza <ul style="list-style-type: none"> - <i>Plangintza orokorra eta garapenerako plangintza.</i> - <i>Hirigintzaren kudeaketa, egikaritzea eta siziozko.</i> - <i>Ondare historikoaren babesa eta kudeaketa. Etxebizitzaren sustapena eta kudeaketa. Zaharberitzeko jardueren sustapena.</i> 2. Ingurumena. <ul style="list-style-type: none"> - <i>Parkeak eta lorategiak.</i> 3. Udalerri beren titularitatekoak dituzten bide-azpiegiturak eta bestelako ekipamenduak: <ul style="list-style-type: none"> - <i>Herriguneetarako sarbideak eta zolaketa.</i> - <i>Herriko argiak.</i> 4. Azokak, handizkako merkatuak, merkatuak, lonjak eta kale-merkataritzea. 5. Hilerriak eta hileta-araudia. 6. Kultura. <ul style="list-style-type: none"> - <i>Kultura eta kultura-ekipamenduak, liburategiak sustatu.</i> <p><u>Eskuordetu daitezkeen eskumenak</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 7. Ikuskizun publikoen inguruko komunikazioa, horiei baiena eman, ikuskatu eta zigorra ezarri. <p><u>Eskumen inpropioak</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Ludotekak. 9. Gazte-guneak eta gizarte-etxeak.
--

- Ikus daitezkeenez, toki-erakundeek eskumen ugari udalerri beren gertan behar dira; hau da, udalerri beren eman behar ditu. Horietatik guztietatik, azpimarratu behar dugu bileretan izandako eztabaidetan lehentasuna eman zaiola hirigintza udalerriaren eskumenekoa izateari, bai planeamenduari, bai kudeaketari eta diziplinari dagokienez.
- Horiei guztiei dagokienez, udalerri propio dituzten eskumeneren zerrenda dela ondorioztatzen da, eta hala izanik, udalerri beren eman behar dituzte.
- Horrek esan nahi du udalerri dela, toki-administrazioa orokorrean hartuta, oinarritzko toki-erakunde nagusia. Horrek, ezinbestean berarekin dakar gutxienezko eskumen-esparrua eman behar zaiola, Espainiako Konstituzioak aldi berean aitortzen dion autonomia instituzionalaren berme gisa.

- Hori, gutxieneko eskumen hori bermatzeko, batez ere kudeatzeko gaitasun txikiagoa duten udalerrri txikienetan, udalez gaindiko babes-egiturak sortu behar badira ere, eta Nafarroako Gobernuak Diputazio Probintzial gisa laguntza eta lankidetzak juridikoa, teknikoa eta ekonomikoa eman behar badu ere.

2.2.- Udalez gaindiko eremuan esparruan gauzatu beharreko eskumenak

Ondorengo eskumenak udalez gaindiko esparruari esleitzen zaizkio, prestazioa kalitatekoa, eraginkorra eta eragimenekoa esparru horretan izanen dela iritzita.

<p><u>Berezko eskumenak</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hondakinak kudeatu eta tratatu. 2. Ura. <ul style="list-style-type: none"> - <i>Ur-hornidura.</i> - <i>Estolderia eta ur zikinak hustea.</i> - <i>Hondakin-urak tratatzea.</i> 3. Gizarte-zerbitzuak. <p><u>Eskuordetu daitezkeen eskumenak.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Gizarte-zerbitzuak.
--

- Ikus daitekeenez, udalez gaindiko esparru horri esleitzen zaizkion eskumen guztiak dagoeneko eman ematen dira esparru horretatik nagusiki martxan dauden mankomunitateen bidez.
- Gizarte-zerbitzuei dagokienez, ikus dezakegu udalez gaindiko esparruari esleitzen zaizkiola, halaber, bai TAOLek udalei eskumen propio gisa ematen dizkien zerbitzuak, berehalako lehenengo arreta-maila horretan, bai eskuordetu daitezkeen eskumen gisa konfiguratzeko direnak. Laburbilduz, gaur egun udalaren oinarritzko gizarte-zerbitzuak osatzen dituzten zerbitzu guztiak udalez gaindiko esparruan ematea proposatzen da.

2.3.- Zein udal-esparrutik eman behar ote diren argi geratu ez den eta gehiengoaren iritzia jaso ez duten eskumenak

Zenbait eskumenen inguruan ez da jarrera argirik eta gehiengoaren jarrera lortu, eskumen horiek gauzatzeko zein toki-administrazio ote den egokiena zehazteko. Hortaz, ezin izan dugu horien inguruko proposamenik egin.

<p><u>Berezko eskumenak</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Turismoa. <ul style="list-style-type: none"> - <i>Turismo-jarduerari buruzko informazioa eta jarduera hori sustatu.</i> 2. Kirola. <ul style="list-style-type: none"> - <i>Kirola eta kirol-instalazioak eta aisialdirako instalazioak sustatu.</i> 3. Teknologia berriak.

- *Informazioaren eta komunikazioaren teknologia berriak eragimenez eta modu jasangarrian erabili.*

Eskuordetu daitezkeen eskumenak

4. Ikastetxeetan ekintza osagarriak burutu.
 5. Turismoa sustatu eta kudeatu.
- Eskumen inpropioak
6. Musika-eskolak.
 7. Gizarte-jangeletako zerbitzuak.
 8. Eskolaz kanpoko jarduerak antolatu.
 9. Gazteen aterpetxeak.

3.- ESKUMENEN BANAKETA, UDALEN ETA KONTZEJUEK ARTEAN

Gehiago argi bat dago gaur egun Administrazioari buruzko Foru Legeak kontzejuei esleitzen dien eskumen-zerrendari eustearen alde. Proposamen hori koherentea da onartutako oinarriko seigarren printzipioarekin, egun dauden lurralde-izaerako entitateak eustea aldarrikatzen duena. Kontzejuak mantentzea daitezke, bistan denez, soilik horien existentzia justifikatuko duen eskumen-esparru bat esleitzen bazaie, eta, jakina, horretarako baliabideak ematen bazaizkie.

Ondorengo litzateke kontzejuentzat proposatzen den eskumen-esparrua:

3.1.- Kontzejuen eskumenak

1. Kontzejuen ondarea administratu eta zaindu, baita ondare horren aprobetxamendua eta erabilera arautu ere.
2. Kontzejuaren barrutiko landa-bideak eta kontzejuarenak beste inorenak ez diren gainerako ondasunak eta zerbitzu publikoak zaintzea, mantentze-lana egitea eta jagoletza.
3. Hirigintza-lizentziak ematea, udalaren alde aurretiko txosten loteslea jasota.
4. Kaleak garbitzea.
5. Herriko argiak.
6. Hilerrak zaintzea eta mantentze-lana egitea.
7. Kontzejuaren agiritegia.
8. Herriko jaiak.

- Eskumen horiek gauzatzea ahalbidetzeko, ezinbestekotzat jotzen da laguntza teknikoko egiturak egotea; horien artean idazkaritza- eta kontu-hartzaitzako eginkizunak, dagokion udalerrian kokatuko liratekeenak; izan ere kontzejuak berezkoak dituzten eskumenak gauzatzeko kontzeju horiek duten zailtasunik handienetako bat langile kualifikatuak eta bitarteko material egokiak ez edukitzea baita, nagusiki teknologikoak.

- Bestalde, zenbait kontzejuk eskatzen dute parte-hartze handiagoa edukitzea hirigintzako prozesuetan.

III.- TOKIKO MAPARI BURUZKO PROPOSAMENA

Tokiko maparen erreformarekiko toki-erakundeetako ordezkarien proposamenak jasotzeko burututako prozesu parte-hartzailearen emaitzetatik, honako ondorio auek atera ditzakegu tokiko mapari dagokionez:

1. Egun dauden entitate-motei eustea proposatzen da, administrazio-zerbitzuak elkartzeari dagokionez aurrerago jaso dugun erreserbarekin.

Nafarroako toki-administrazioaren planta kontzejuek, udalek eta elkartutako udalez gaindiko entitateek osatuko lukete. Halaber, ohiko elkartzeei eustea proposatzen da. Udalez gaindiko esparruak instrumentala eta funtzionala izan behar du. Ildo horretan, bi alderdi horiek entitate batean txerta daitezkeen baloratu behar da, arrazionalizazioaren printzipioa aintzat hartuta.

"Dauden lurralde izaerako toki-erakundeei eustearen alde" egiten da (udalak eta kontzejuak), eta "entitate horiek desegiteko edozein neurri hartzearen alde, legez ezarrita dauden bideetatik edozeinetatik".

Halaber, beharrezkotzat jotzen da tokiz gaindiko erakundeak egotea tokian tokiko zenbait eskumen gauzatzeko.

Azkenik, ez da zalantzarik egiten ohiko elkartzeek ondare komunaren titular eta kudeatzaile gisa duten eskumenarekiko. Gainera, bestelako eskumenak eskura ditzakete.

2. Aipatutako toki-erakunde mota desberdinak mantentzearekin batera, ezinbestekotzat jotzen da "tokiko mapa arrazionalizatzea"; horrek berarekin dakar ahal den neurrian egitura sinplifikatzea, eraginkorragoa era eragimen handiagokoa izan dadin.
3. Entitate-mota bakoitzak eduki behar dituen ezaugarrien artean, eta aurrerago zehaztasun handiagoz definitzeari kalterik sortu gabe, honako hauek proposatzen ditugu:

Kontzejuak. "Kontzejuak berriazko araudia eduki behar dute antolamendu- eta funtzionamendu-araubideari dagokienez. Araubide horrek kontzejuen berezitasunak hartu beharko ditu aintzat, eta kontzejuak beren eskumenak gainerako toki-erakundeek dituzten baldintza beretan gauzatu dituztela bermatu beharko du".

Ildo horretan, halako entitateak eratzeke eta udalerrri bihurtzeko egungo araudi erregulatzailerik birplanteatu beharko litzateke, ez baita egoki ikusten.

Ia erabateko adostasuna dago legeak udalerrri konposatuetako udaletan kontzejuak parte hartzeko organo bat sortzeko iritziaren inguruan. Organo horrek kontzejuari eragiten

dieten udal-politikaren jarduerarik garrantzitsuenen inguruko txostenak eman beharko lituzke: aurrekontuak, hirigintzako esku-hartzeak, eta abar.

Bestalde, kontzejuek egitura espezializatua eduki behar dute haiei laguntza emateko, eta idazkaritzako eta kontu-hartzaitzako eginkizunak jaso beharko lituzke. Egitura hori dagokion udaletxean inkardinatu behar da.

Ordezkaritza-organoei dagokienez, kontzejuaren batzarreko kideen kopuruak (halakorik duten entitateetan) desberdina izan behar du entitateak duen biztanleriaren arabera, udalekin gertatzen den modu berean.

Udalak. Udalek, historikoki izan direnari erreparatuta, toki-administrazioaren oinarritzko eta funtsezko toki-entitate izaten jarraitu behar dute, eta horretan bildu behar dira modu eraginkorrean eta eragimenez gauzatu ahal izanen diren eskumenak.

Eskumen horietako batzuk gauzatzeko, udalez gaindiko entitateetan kokatuko diren laguntza-egiturak eduki beharko dituzte.

Onartutako printzipioetako baten arabera, "Toki-administrazioaren maila desberdinetan egindako eskumenen banaketak (...) subsidiarotasunaren printzipioan oinarritu beharko du; horren arabera, zerbitzu bakoitza ahal denik eta hurbilen egonen da herritarrengandik, betiere, eraginkortasunez eta eragimenez burutzen badira".

Halaber, udalei bereziki eragiten dien autonomia lokalaren printzipioa defendatzen da, baita udalez gaindiko entitateetan sartzeko borondatezkotasun-printzipioa ere, egoera leheneratzeko aukerarekin.

Udalez gaindiko erakundeak. Toki-erakundeen iritziz, Nafarroako Toki Administrazioaren erreformak oinarri izan behar duen lehenengo printzipioa da ezinbestean eduki beharra dugula udalez gaindiko entitate-maila bat, eta aipatu administrazioaren eskumenen zati bat maila horretan kokatuko litzateke: Honela dio; "Toki Administrazioaren erreformaren xedeak izan beharko luke toki-erakundeek beren eskumenak gauzatzea lurralde-, demografia- eta administrazio-esparru egokienetan, helburua izanik jardun horretan eraginkortasunik era eragimenik handiena bermatzea. Horrek eskatzen du aipatu eskumenetako batzuk gauzatzeko tokiz gaindiko esparruak definitzea".

Tokiz gaindiko esparru horrek, bestalde, ahal denik eta bakunena izan behar du, onartutako beste printzipioetako batean jasotakoaren arabera; horrek "tokiko plantaren arrazionalizazioa" definitzen du. Horrek berarekin dakar, ezinbestean, gaur egun dagoen tokiz gaindiko maila berrantolatzea.

Arrazionalizazioak aintzat hartu behar du, ordea, elkartuko diren toki-erakundeak identifikaturik sentitzea tokiz gaindiko entitatearentzat definituko den esparruarekin.

Ezarriko diren tokiz gaindiko erakundeen izaera juridikoek beraiekin izan behar dute horietara bilduko diren erakundeen borondatea, elkartze horretatik ateratzeko ere eduki beharko duten borondate berdina.

Hala ere, erreformak definitu beharko lituzke zerbitzuak emateko erreferentziazko tokiz gaindiko hainbat esparru; izan ere, halakorik ez egoteak zaildu egin baitezake erreformaren helburuak erdiestea.

Borondateaz gain, tokiz gaindiko erakundeen beste ezaugarrietako batek izan behar du izaera funtzional eta instrumental bikoitza. Funtzionalak, elkartutako entitateek esleituko dizkieten eskumenak gauzatzeko. Instrumentalak, beren kudeaketa-esparruan gordetzen dituzten eskumenetan, baina beraiek ez dituzten giza baliabide eta baliabide teknikoak behar dituzten udalei laguntzeko.

Tokiz gaindiko erakundeen tamainari dagokionez, tamaina ertainekoak izatea proposatzen da. Halaxe ageri da prozesu parte-hartzailean gehienek aukeratu duten osaerari dagokionez, tamaina handiagoko entitateak proposatzen dutenen aurretik. Aukeratutako dimentsioa, gainera, bat dator toki-erakundeetako ordezkarien iritziz egiturari esleitu beharko zitzaizkion eskumenekin.

Nolanahi ere, beste aukera bat ere onartu da; alegia, eskumen batzuk tamaina handiko entitate gutxi batzuek osatutako tokiz gaindiko bigarren mailan eman ahal izatea. Horrela, bi mailako udalez gaindiko esparrua geratuko litzateke.

Tokiz gaindiko gobernu-formari dagokionez, horren izaera "demokratikoa, ordezkapenekoa eta parte-hartzailea" ahal denik eta mailarik altuenean mantendu behar da.

Azkenik, hausnartu behar da Foru Administrazioak diputazio gisa jokatzeko duen paperaz, eta halako erakundeek berezkoak dituzten zenbait eskumen tokiz gaindiko entitateetan eskuordetzeko aukeraz.

Toki Araubideko Oinarriari buruzko Legeak probintziari esleitzen dio, toki-entitate gisa, udalen arteko elkartasun- eta oreka-printzipioak bermatzeko, eta probintzia osoko lurraldean udalen eskumenak diren zerbitzuak osorik eta modu egokian emateko xedea.

Testuinguru horretan, legeak hainbat eskumen esleitzen dizkio, bai toki-erakundeei laguntzekoak, txikienei bereziki, udalen eskumenekoak diren zerbitzuak ematekoak, eta horiez gain koordinazio-, laguntza eta lankidetzak juridiko, ekonomiko eta teknikoko eginkizunak.

Bestalde, legeak ezartzen duenaren arabera, probintzia bakarreko autonomia-erkidegoek eta Nafarroako Foru Erkidegoak beren gain hartuko dituzte araubide arruntean diputazio probintzialesi dagozkien eskumenak, bitartekoak eta errekurtsioak. Foru Erkidegoak, hortaz, hainbat eskumen ditu esleituak probintziako diputazioa den aldetik.

Horri loturik, proposa liteke Foru Erkidegoak eskumen horietako batzuk udalez gaindiko mailan dauden entitateei eskuordetzeko aukera, eta, halaber, eskuordetza horiek zein baldintzatan egiten diren ere planteatu liteke.

Elkarte tradizionalak. Elkartek irautearen aldeko apustua egin dute, nahiz eta haien izaera birdefinitzea proposatzen ari diren, guztien ondarea kudeatzeko ohiko jarduerari eusteko oinarritik abiatuta.

Hori dela-eta, haien jarduera zerbitzu-esparru berrietara zabaltzea proposatzen da, bai udalen eta kontzejuen jarduera bultzatzeko, bai eskuordetutako zenbait eskumen gauzatzeko. Modu berezian barneratu behar dute zonaldearen garapenarekin lotura duten eginkizunak.

IV.- FINANTZIAZIOARI BURUZKO PROPOSAMENA

Tokiko ogasunen afera ezin izan da sakonean aztertu prozesu parte-hartzailean, nagusiki toki-administrazioaren arlo konplexua delako, eta horren eztabaidak tokiko ogasuna osatzen duten elementuei buruzko azalpen zehatzagoa eskatzen duelako. Nolanahi ere, Nafarroako toki-administrazioa berrantolatzeke prozesuaren zutabeetako bat dela agerian geratu da; garrantzi handia dauka berrantolaketa horren diseinuan. Hortaz, ondorengo eztabaida bat egin beharko dugu, proposamen zehatzagoak lantze aldera.

Aurrekoa gorabehera, toki-administrazioa osatzen duten erakundeen iritziz, prozesu parte-hartzaileak ondorio oso garrantzitsuak ateratzeko bidea ematen du, Nafarroako toki-administrazioaren berrantolaketan tokiko finantziarioaren diseinua bideratzeko aukera eman dezaketenak. Horietatik ondorioztatzen diren konklusioak eta proposamenak lortzeko, hartu diren oinarritiko printzipioak, aukeratutako eskumenen banaketa, eta tokiko ogasunaren funtsezko elementuei buruz eman diren iritzirik (inkestarekin lortutakoak) hartu behar dira aintzat.

Azaldu dugun moduan, prozesuak berretsi egin ditu hasiera batean proposatutako funtsezko printzipioak, eta tokiko finantziarioari dagokionez, printzipio horiek nahikotasuna, autonomia, jasangarritasuna eta ekitatea dira. Horrek esan nahi du finantziario-sistema diseinatu beharko dela eskumenak gauzatzeko egokienak izan diren baliabideak kontuan hartuta, eta eskumen horiek gauzatzeko dituen maila administratiboari esleitu beharko zaizkiola baliabide horiek. Finantziario hori behar bestekoa izatea, eta diru-sarrerak lortzeko aukeran egon daitezkeen desberdintasunek eragin ditzaketen desorekak zuzentzea ahalbidetu behar da.

Aipatu beharra dago, eskumenak behar bezala gauzatzeko badira, finantziarioa egokia izan beharko duela nahitaez, eta baliabide-iturri desberdinak daudela hain zuzen ere zerbitzu-mota bakoitzera hobeto egokitzen direlako. Horrela, transferentzia arrunten funtsa edo zergak izaera orokorreko baliabideak dira, eta horien helburua erkidegoari modu globalean onura dakarkioten zerbitzu publikoak (dohainik hornitzen direnak) finantzatzea da. Bi finantziario-iturri horiek herritarrek (haien gaitasun ekonomikoaren arabera) ordaindutako zergetatik datoz. Aitzitik, tasak eta prezio publikoak, kontribuzio bereziak eta urbanizazio-kuotak ematen

diren zerbitzuen edo egindako inbertsioen erabiltzaileek lortzen duten onura indibidualaren kontraprestazio moduan ordaintzen diren baliabideak dira. Bestalde, kapital-transferentzien funtsa edo transferentzia finalistak gizartea edo lurraldea berronkatzera bideratzen diren baliabideak dira, bai azpiegitura-mailaren bat bermatzeko, bai zerbitzuren bat edo beste emateko.

Horrela, tokiko finantziario-ereduaren diseinuan nahikotasun-printzipioa zehazteak eskatzen du baliabide horiek modu egokiagoan aplikatzea zerbitzu bakoitzera, eskumenak, azkenean erabakiko den moduan, gauzatuko direla bermatze aldera. Baliabideak esleituko zaizkio eskumenak gauzatuko dituen erakunde bakoitzari, eta behar besteko zenbatekoan, kontuan izanik eskuordetutako eskumenak badira, bere osotasunean erakunde eskuordetza-emaileak finantzatu beharko dituela, eta ez eskuordetza jaso duenaren baliabideekin.

Inkestatik ateratako ondorioz nabarmenenak honako hauek dira:

Tokiko ogasunen funtsari buruz:

- Gehienek iritzi diote tokiko ogasunen funtsa Foru Erkidegoak jasotako zergen portzentaje gisa ezarri behar dela, eta ez orain arteko sistemari bezala; hau da, aurrekontu zuzkidura bat oroharreko zenbatekoan, KPIri loturiko igoera batekin.
- Funtsak transferentzia arruntaren eta kapital-transferentziaren izaera bikoitza eduki behar ote duen, edo finantziario-sistema bakar gisa transferentzia arruntaren funts gisa eratu behar ote den ez da argi ikusi. Nolanahi ere, ondorengo erantzunetatik ondoriozta daitezke nahitaezkoa dela inbertsioetarako berariazko finantziario bat.
- Gehienek iritzi diote, kapital-transferentzien banaketak ahalbidetu behar du toki-erakunde bakoitzak erabakitzea zein inbertsioetara bideratu dirua. Horrek esan nahi du baldintzek orokorrak izan behar dutela -inbertsioetarako bideratzea-, baina toki-erakunde bakoitzak erabaki ahal izatea zertan erabiltzen duen. Finean, kapital-transferentziak finantzatzea izan behar dute helburu, eta ez berronkatzea.
- Nolanahi ere, gehienek iritzi diote, gutxiengo azpiegituren katalogo bat bermatu behar da, ekitatea eta berdintasuna bermatuko duen printzipio gisa. Helburu horri erantzuteko, oinarriko tokiko azpiegituren eskualde-plangintza landu behar da, eta hori gauzatuko duen finantza-tresna bat. Horixe egiten ari dira, gaur arte, plan zuzentzaileak eta inbertsio-planeko toki-programazioko lanak, kapital-transferentzien funtsak finantzaturik. Labur esanda, berme horrek eskualde-mailako esku-hartzea eskatzen du, Foru Erkidegoak Diputazio moduan egin dezakeena, izaera finalistako funts batez hornituta, horren helburua izanik, hain zuzen ere, azpiegiturez hornitzeko berme hori gauzatzea, lurraldea berronkatzeko irizpideekin banaturik.

Udalez gaindiko entitateen finantziarioari buruz:

- Sortuko diren tokiz gaindiko entitateen finantziarioak baliabide propioak eta entitate horiek osatzen dituzten erakundeen baliabideak konbinatu behar ditu, aginduko zaizkien eginkizunekin bat etorriko diren baliabideak izan ditzaten.

- Halaber, iritzien arabera, tokiz gaindiko entitateek aukera izan beharko lukete zerga-baliabideak entitate horiek osatzen dituzten erakundeekin partekatuzko. Nolanahi ere, ez dago neurri horren zenbaterainokoaren zehaztapenik; alegia, agintzen zaizkien zerbitzuengatik emandako tasak dira, edo areago joan daiteke eta bestelako zerga-baliabideetatik sortutakoa partekatu daiteke (eraikuntzen, instalazioen eta obren gaineko zerga -EIOZ- lurralde-kontribuzioa, ekonomia-jarduereko gaineko zerga -EJZ-).
- Ez dago argi tokiz gaindiko entitateek tokiko ogasunen funtsean parte hartu behar ote duten ala ez.

Izaera finalistako transferentziei buruz:

- Gaur egun transferentzia finalistek duten konfigurazioa ez da egokia. Transferentzia horiek ezabatuz joan behar dugu. Izaera orokorreko finantziario-sistema baten alde egin behar dugu, nahikoa eta jasagarria izan dena, eta baliabide finalistak helburu oso zehatzetarako gorde, eta beti gerora egon daitezkeen finantziario-arazoak saihesteko diseinatuta.

Desberdintasunari eta ekonomia-desorekari buruz:

- Baliabideak banatzerakoan, desberdintasun-arazoak ageri dira toki-erakundeen artean, nagusiki funtsa banatzeko moduari eta transferentzia finalistei egozten ahal zaizkiena.

Baliabideak udalerrri konposatuaren eta kontzejuen artean banatzeari buruz:

- Prozesu parte-hartzaileko inkesta orokorretik ondorioztatu da baliabide-banaketa ezegokia dagoela udalen eta kontzejuen artean.
- Kontzejuarekin egindako bilera berezian jasotakotik ondorioztatu da oro har horiek ez dutela baliabide nahikorik haien eskumenei aurre egiteko, eta nolabaiteko desoreka dagoela udalen mesedetan. Oro har, zergetatik jasotakoa kontzejuari gehiago itzultzea orain baino, eta udalen eta kontzejuen artean baliabideak banatzeko sistema modu orokorrean eta egonkorrean ezartzea eskatzen da, eta ez dadila egon udalaren borondate onaren edo bi erakundeek izan dezaketen harreman onaren baitan.