

Nafarroako toki-administrazioaren berrantolaketa

**NAFARROAKO TOKI ADMINISTRAZIOA
BERRANTOLATZEARI BURUZ
ESKUALDEETAN EGINEN DIREN
BILEREN AURREKO INFORMAZIOA**

Nafarroako toki-administrazioaren berrantolaketa

NAFARROAKO TOKI ADMINISTRAZIOA BERRANTOLATZEARI BURUZ ESQUALDEETAN EGINEN DIREN BILEREN AURREKO INFORMAZIOA

Nafarroako Udal eta Kontzejuen Federazioak Foru Erkidegoko toki-erakundeek Nafarroako Toki Administrazioa berrantolatzearen inguruan egiten dituzten proposamenak zehazteko prozesua ireki du. Nafarroako Gobernua ere bere aldetik lantzen ari da aipatu berrantolaketa, helburua 2017aren amaierarako lege-proiektu bat edukitzea izanik.

Federazioaren iritziz, ezinbestekoa da toki-erakunde guztietako ordezkariak prozesu horretan parte hartzea. Horretarako, eta lehenengo fase batean, ordezkari horiei bideratutako hainbat bilera ireki egingen ditu.

Bilera horien helburua da erreforman landuko diren gaiei buruzko ikuspuntua jasotzea, toki-erakundeekin lankidetzan Nafarroako Gobernuari proposamenen inguruko dokumentua lantzeko.

Aipatu bileretan gai horien inguruko eztabaida errazte aldera, dokumentu hau bidali dizuegu. Agiriak, modu generikoan, gai horiek jasotzen ditu, aldez aurretik ezagut ditzazuen eta horien inguruko hausnarketa errazteko.

Hurrengo lerroetan ikusiko duzue, bileretan toki-administrazioaren erreformaren ardatz izan behar duten printzipioei eta funtsezko hiru arloei buruzko eztabaida eta hausnarketa piztuko dira. Hiru arlo horiek hauexek dira: toki-erakundeen eskumenak kokatzea (udalerrian, tokiz gaindiko eremu batean, edo foru-erkidegoan); zenbait eskumen ordezte derrigorrezkotzat jotzen bada, udal-esparruek eduki behar dituzten ezaugarriak (tamaina, erakunde-tipologia, eta abar); eta toki-erakundeak finantzatzeko modua.

TALDE GIDATZAILEAK EZTABAIDARAKO ETA HAUSNARKETARAKO ONARTUTAKO OINARRIZKO PRINTZPIOAK

1. 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.
2. Udalen eskumenak gauzatu dituzten arloen definizioa tokiko mapa **arrazionalizatzer**a 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 gauzatu 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 oinarrizko helburuetako bat izan behar du herritarrei emanen zaizkien **zerbitzuak berdintasunean ematea**, honela ulertuta: erakunde guztietan bermatuko dira gutxieneko zerbitzuak eta azpiegiturak, despopulazioari 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. Erreformak 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.

BERRANTOLAKETAREN OINARRIZKO AFERAK

I. UDAL ESKUMENAK

Toki-administrazioa erreformatzean kontuan hartu behar den afera gakoetako bat udalen eskumenak dira. Udalen eskumenak eta zerbitzuak argi eta garbi mugatu eta zehaztu behar dira, neurri handi baten horren baitan egonen baitira tokiko maparen konfigurazioa, eta, prefosta, finantza-sistema. Udalen eskumenak ondo mugaturik baditugu, eskumen horiek emateko arlorik egokiena zein den ezarri ahal izanen dugu. Zalantzarik gabe, udal-eskumen guztiak gauzatzea bermatuko duen finantziazio-sistema bat ere ezarri ahal izanen dugu, udalerrak zuzenean ematen dituen, nahiz egoki ikusten diren udalerriez gaindiko erakundeen bitartez ematen diren kontuan hartu gabe.

Udalen eskumenak ongi mugatzeko, ezinbestekoa da oinarrizko legeak gisa Toki Araubideko Oinarrien Legea kontuan hartzea, eta, batez ere, Toki Administrazioaren Arrazionalizazioari eta Jasangarritasunari buruzko Legearen (TAJL) bitartez gauzatu den erreforma.

Orobat, kontuan hartu behar dugu Toki Administrazioari buruzko Foru Legeak berariaz ematen dizkiela zenbait eskumen kontzejuei, eta aitortzen du udalek edo Gobernuak berak beste hainbat eskumen ematea kontzejuei.

Eskumen-sistema hori labur azaltzen saiatuko gara.

Berezko eskumenak

Lehenik eta behin, legeak ezartzen dituen zenbait gaitan, udalek ezinbestean eskumenak eduki behar dituzte Estatuko edo autonomia-erkidegoko legeak ezartzen dituen baldintzetan. Gai horien artean zenbait zerbitzu nahitaezkoak jotzen dira udal guztientzat, eta beste batzuk, berriz, biztanleria-kopuru batetik gorako udalentzat. Horrez gain, kontuan hartu behar da, TAJLk xedatutakoaren arabera, derrigorrezko zerbitzu horietatik batzuk nahitaez modu koordinatuan eman behar direla, aurrerago azalduko ditugun baldintzetan.

Gainera, kontuan hartu behar dugu, TAJLk aitortzen duenaren arabera, zenbait autonomia-erkidegok, Nafarroak kasu, udalei propiotzat esleitu ahal dizkietela zenbait eskumen beste hainbat arlotan ere, betiere finantziazio nahikoa bermatzen bada.

Eskumen eskuordetuak

Bestalde, TAJLk eskumenak eman dizkie autonomia-erkidegoei, hauek eskumen horiek udalen esku uzteko aukera ezarrita. Eskumen horietako batzuk orain arte udalek gauzatzen zituzten. Esate baterako, 0-3 urtekoen haur-hezkuntza. Ordezkatzen emate horrek berarekin dakar une honetatik aurrera udalek eskumen horiek garatu ahal izateko, ezinbestean eskumen horiek udalen esku uztea; horrek, ondorioz, udalek eskumen horiek onartzea eskatzen du, eta behar besteko finantziazioa edukitzea.

Nafarroan, udalak, momentuz, zerbitzu hori finantziazio partekatuarekin ematen ari dira. Alabaina, aurrera begira nola proposatzen den ikusi beharko da.

Eskumen inpropioak

Azkenik, legeak udalei aukera ematen die berariaz haien esku ez dituzten beste eskumen batzuk burutzeko; betiere, udalaren finantza-jasangarritasuna arriskuan jartzen ez bada, eta beste administrazio batek ematen ez baditu. Bi baldintza horiek eskumena duten administrazioen bi txostenekin bermatu behako dira.

Orain arte, toki-erakundeek, herritarrengandik hurbilen dagoen administrazioa izanik, askatasuna zuten beren herritarrek eskatzen zizkieten zerbitzuak emateko. Zerbitzu horietako aunitz martxan jarri dira Nafarroako Gobernuaren diru-laguntza finalisten bitartez, eta horrek, inolako zalantzarik gabe, orokortzen lagundu du. Horren adibide garbia dugu toki-erakunde askotan ezarri izan diren musika-eskolak.

Azken urteotako egoera ekonomiko zailak eta egoera horren ondoriozko murrizketek zerbitzu horiek arriskuan jarri dituzte. Egoera larriagotu egin du eskumenen erreformak, zerbitzu horiek aurrera begira ezinbestean berraztertzea ekarritz.

Jarraian, gaur egun gauzatzen diren udal-eskumen guztien zerrenda emanen dugu, eta zein eskumen-mota den adieraziko dugu, azaldu berri dugun sailkapenaren arabera.

ESKUMENEN ZERRENDA

BEREZKO ESKUMENA

1. **Hirigintza.** Hirigintzako planeamendu orokorra eta garapenerakoa, planeamenduaren kudeaketa, gauzatzea eta diziplina (hirigintzako lizentziak ematea, gauzatzeko aginduak, auri-adierazpena). Ondare historikoaren babesa eta kudeaketa. Etxebizitzaren sustapena eta kudeaketa. Zaharberritzeko jardueren sustapena.
2. **Ingurumena eta osasun publikoa.** Atmosferaren kutsadura, ingurumenaren kontrola (jarduera-lizentziak ematea), kutsadura akustikoaren aurkako babesa, hiri-hondakinen* kudeaketa* eta tratamendua (derrigorrezkoa soilik 5.000 biztanletik gorako udalerrientzat), parkeak eta lorategiak*.
3. **Ura.** Ur-hornidura, hondakin-uren ebakuazioa eta tratamendua.
4. **Titularitatekoak dituzten bide-azpiegitura eta bestelako ekipamenduak.** Kanpo geratzen dira: herrietarako sarbideak*, estolderia*, herriko argiak*, zolaketa*.
5. **Gizarte-zerbitzuak.** Gizarte Zerbitzuei buruzko Foru Legea betez, zabal betetzen ari dira 4 programa. Estatuko araudiak orain udalen eskumena honako hauekara mugatzen du: gizarte-premiako egoerak ebaluatu eta horri buruzko informazioa eman, eta gizarte-bazterkia egoeran edo arriskuan dauden pertsonen bideratutako berehalako laguntza.
6. **Udaltzaingo** (5.000 biztanletik gorako udalerrietan soilik). Babes zibila* (derrigorrezkoa soilik 20.000 biztanletik gorako udalerrientzat), suteen prebentzioa eta suteak itzaltzea.

7. **Trafikoa.** Trafikoaren erregulazioa eta kontrola, ibilgailuen aparkalekua, aparkatzeko txartelak banatu, trafiko-arloko arau-hausteak zigortu, hiri-garraio kolektiboa* (50.000 biztanletik gorako udalerrietan derrigorrezkoa).
8. **Turismoa.** Interes eta esparru lokaleko turismo-jarduerari buruzko informazioa eta sustapena.
9. **Azokak, merkatuak, lonjak eta kale-merkataritza.**
10. **Hilerrriak* eta hileta-araudia.**
11. **Kirola.** Kirola eta kirol-instalazioak eta aisialdirako instalazioak sustatu.
12. **Kultura.** Kultura eta kultur ekipamenduak, liburutegiak* sustatu (5.000 biztanletik gorako udalerrietan).
13. **Hezkuntza.** Derrigorrezko eskolatzeari betetzen dela zaindu, eta ikastetxe berriak eraikitzeko orubeak lortzen parte hartu. Haur-hezkuntzarako, lehen hezkuntzarako nahiz hezkuntza bereziko ikastetxe publikoak izanen diren udal-titularitateko eraikinen kontserbazioa, mantentze-lana eta zaintza.
14. **Osasun-kudeaketa.** Herriko kontsultategiak edo kontsultategi osagarriak eraiki, birmoldatu eta/edo hornitu, eta kontserbazioa eta mantentze-lanak bermatu.
15. **Teknologia berriak.** Informazioaren eta komunikazioaren teknologia berriak eragimenez eta modu jasangarrian erabili.

* Udalerri guztietan edo parentesi artean aipatzen direnetan nahitaez bete beharreko eskumenak edo eman beharreko zerbitzuak.

DERRIGORREZKO ZERBITZUEN KOADROA BIZTANLERIA MAILEN ARABERA

- herriko argiak, hilerria, hondakin-bilketa, bide-garbiketa, edateko ura etxeetara hornitzea, Estolderia, herrietarako sarbidea eta bide publikoen zoladura.
- 5.000 biztanle baino gehiagoko udalerrietan, aurrekoek gain: Parke publikoa, liburutegi publikoa eta hondakinen tratamendua.
- 20.000 biztanle baino gehiagoko udalerrietan, aurrekoek gain: babes zibila, gizarte-premiako egoerak ebaluatu eta horri buruzko informazioa eman, eta gizarte-bazterkia egoeran edo arriskuan dauden pertsonei bideratutako berehalako laguntza, suteen prebentzioa eta horiek itzaltzea, eta erabilera publikoko kirol-instalazioak.
- 50.000 biztanle baino gehiagoko udalerrietan, aurrekoek gain: bidaiarien hiri-garraio kolektiboa, eta hiri-ingurumena.

PROBINTZIAKO DIPUTAZIOAK EDO ESKUMENA DUEN AUTONOMIA ERAKUNDEAK
NAHITAEZ KOORDINATU BEHARREKO ZERBITZUAK 20.000 BIZTANLETIK BEHERAKO
UDALERRIETAN.

(Koordinazio horrek berarekin dakar bai Diputazioak zerbitzu horiek zuzenean ematea, bai kudeaketa partekatuko formulak ezartzea -partzuergoak, mankomunitateak, nahiz bestelako formulak-)

- a) Hondakinak jaso eta horiek tratatu.
- b) Etxeak edateko urez hornitzea, eta hondakin-urak ebakatu eta tratatu.
- c) Kaleak garbitu.
- d) Herri barrurako sarbideak.
- e) Hiri-bideak zolatu.
- f) Herriko argiak.

**ORAIN ARTE UDALERRIEK ZITUZTEN ESKUMENAK, ETA ORAIN
AUTONOMIA ERKIDEGOARENAK DIREN ETA UDALERRIEN ESKU UTZ
DAITEZKEEN ESKUMENAK**

- 0-3 urteko haur-hezkuntza.
- Gizarte-zerbitzuak. Udalek "gizarte-premiako egoerak ebaluatu eta gizarte-bazterkia egoeran edo arriskuan dauden pertsonen bideratutako berehalako laguntza" eskumenetik gora dauden zerbitzu guztiak.
- Ingurumen-kutsadura zaindu eta kontrolatu.
- Aukera-berdintasuna sustatu.
- Emakumearen aurkako indarkeriari aurrea hartu.
- Ikastetxeetan ekintza osagarriak burutu.
- Merkataritza-establezimenduak eta -jarduerak ikuskatu eta zigorrak ezarri.
- Turismoa sustatu eta kudeatu.
- Ikuskizun publikoen inguruko komunikazioa, horiei baiena eman, ikuskatu eta zigorra ezarri.

BERARIAZ ESLEITU GABE ORAIN ARTE UDALAK GAUZATZEN ARI DIREN ESKUMENAK (“BEREZKO ESKUMENAK”).

- Musika-eskolak.
- Euskara babesteko, sustatzeko eta normalizatzeko ekintzak.
- Arte- eta hizkuntza-eskolak.
- Enplegua sustatzeko ekintzak.
- Zaharren egoitzak, eguneko zentroak.
- Gizarte-jangeletako zerbitzuak.
- Ludotekak.
- Gazteguneak eta gizarte-etxeak.
- Kontsumitzaileen eta erabiltzaileen defentsa.
- Eskolaz kanpoko jarduerak antolatu.
- Gazteen aterpetxea.
- Garraio-zerbitzu bereziak.
- Garapenean laguntzeko programak.

KONTZEJUEN ESKUMENAK

Toki Administrazioari buruzko Foru Legeak ezartzen du Kontzejuei dagokiela ondoren aipatzen diren gaien inguruko eskumenak gauzatzea:

- a) Kontzejuen ondarea administratu eta zaindu, baita ondare horren aprobetxamendua erregulatu eta antolatu.
- b) Kontzejuaren barruko landa-bideak eta kontzejuarenak beste inorenak ez diren gainerako ondasunak eta zerbitzu publikoak zaindu, mantendu eta jagoletza egin.
- c) Planeamenduaren arabera, hirigintza-lizentzia eman, udalaren alde aurretiko txosten loteslea jasota.
- d) Kaleak garbitu.
- e) Herriko argiak.
- f) Hilerriak zaindu eta horietan mantentze-lana egin.

g) Kontzejuaren agiritegia.

h) Herriko jaiak.

Halaber, kontzejuentzat ez beste inorentzat interesekoak izan daitezkeen obrak (kontzejuen kargura) burutu eta zerbitzuek eman ditzaketela aurreikusten du, baldin eta udalak egin edo ematen ez baditu, eta udalak edo Nafarroako Gobernuak haien esku uzten badituzte.

II. TOKIKO MAPAREN ANTOLAMENDUA

Erreformaren funtsezko beste gai bat tokiko mapa da, mapa osatu behar duten erakundeei buruzko erabaki garrantzitsuei heltzea jasotzen baitu. Tokiz gaindiko erakundeek ezaugarriak definitu behar dira, horiek esleitu edo eskuordetu daitezkeen tokiko eskumenak gauzatzeko ezinbestekotzat jotzen direnean.

Ahal den neurrian, zehaztu beharko litzateke erakunde horien tamaina egokia zein den (adibidez, udalerrizko dozentza batekoa izan daiteke, edo berrogeita hamarrekoa, edo bitarteko beste tamaina batzuetakoa), eta hori, esleituko zaizkien eskumen- edo zerbitzu-motaren baitan egon daiteke.

Halaber, lortu nahi den tokiz gaindiko erakundearen tipologia zehaztu beharko litzateke. Batoren edo bestearen egokitasuna baloratu ahal izateko, garrantzitsua da zer tipologia-mota dauden eta bakoitzak zer ezaugarri dituen ezagutzea. Horretarako, Nafarroako Toki Administrazioari buruzko Foru Legean gaur egun araututa dauden toki-erakundeek zerrenda eta bakoitzaren deskribapen labur bat eginen dugu, erreformak gaur egun dauden horiek aldatzea eta, bere kasuan, beste batzuk sortzea aurreikus dezakeela kontuan hartu gabe.

TOKI ERAKUNDEEN TIPOLOGIA

Udalak. Nafarroako Foru Erkidegoko lurraldea antolatzen duten oinarrizko toki-erakundeak dira. Gaur egun **272 udal** daude.

Udal berriak sortzeko, ezinbestekoa da egoera bereziak ematea, eta azken buruan Nafarroako Gobernuak onartu behar duen espediente bideratzea.

Egungo araudiak udalerrizko aldatzeko beste egoera batzuetarako (bat-egitea, udalerrizko bat beste batean sartzea, eta abar) jarraitu beharreko prozedura ezartzen du.

Kontzejuak. Udalerrizko barnean kokatzen diren toki-erakundeak dira, eta biztanleria eta lurralde-eremua udalerrizkoenak baino txikiagoak dira. Ondasun eta nortasun juridiko propioak dituzte legeak ematen dizkien eskumenen barnean beren interesak kudeatzeko eta administratzeko.

Nafarroako foru-araubideko instituzio propioa dira. Gaur egun **347** daude.

Kontzeju berriak sortzeko, gutxienez 100 biztanle egotea eskatzen da.

Elkarte tradizionalak. Izaera tradizionaleko toki-erakundeak dira; herri-lurren jabeak izan daitezke, edo herri-lur horien administrazioa izan dezakete esleitua. Berariazko arauak dituzte; hortaz, ez dute araubide homogeneorik. Zenbait arauk aurreikusitakoaren arabera, erakunde horiek barne hartzen dituzten udalek haien esku utzitako eskumenak eskura ditzakete.

Honako elkarte tradizional hauek daude: Nafarroako Errege Bardeako Komunitatea, Aezkoa Ibarreko Komunitatea, Erronkari Ibarreko Mankomunitatea, Zaraitzu Ibarreko Unibertsitatea, Aralarko Elkartea.

Mankomunitateak. Foru Erkidegoan oso orokortuta dagoen toki-erakundea da. Mankomunitateak udalen elkarteak dira, elkarrekin obrak burutzeko, eta beraien eskumenekoan diren zerbitzuak emateko.

Gaur egun dauden mankomunitateetatik honako hauek bereiz ditzakegu: eginkizun anitzetakoak; hau da, hainbat zerbitzu emateko sortu direnak; eta zerbitzu bereziak emateko sortu direnak (horien artean aipagarriak dira gizarte-zerbitzuetako mankomunitateak).

Mankomunitateek dituzten mugei dagokionez, esan behar dugu ez dezaketela elkartutako udalen eskumen guztiak bete.

Berezko estatutuak dituzte, eta gobernu-organismoek, ezinbestean, mankomunaturik dauden erakunde guztiak ordezkatu behar dituzte.

Irudi horrek aukera ematen du mankomunitatea eratuta, beste udal batzuk horretara biltzeko, estatutuetan jasotako prozeduraren arabera. Gauza bera esan daiteke mankomunitatea osatzen duten kideak banantzeari dagokionez.

Administrazio-zerbitzuen batasuna. Lanpostuak partekatze erabili ohi den irudia da; nagusiki, idazkariarena eta kontu-hartzailearena. Nolanahi ere, ez dago oso argi erakunde horien egungo erregulazioa. Aurreikusitakoaren arabera, Nafarroako Foru Erkidegoak hainbat udal batzen dituzten erakundeak sor ditzake, udal horien ezaugarriek zerbitzu komunak izatea eskatzen badute. Batasun horiek foru-legez edo foru-dekretuz egin daitezke zerbitzu administratiboen kasuan, tokiko mapa arautzen duen foru-legeak jasotako baldintzetan. Hortaz, gaur egun ezin litezke sor ahalako batasunak foru-dekretuz.

Nolanahi ere, bada aurreikuspen bat itxura guztien arabera aldi baterako izaera eduki dezakeena, foru-lege hau landu bitartean, zerbitzu-elkarte edo batasun horiek borondatez sortzeko aukera ematen duena. Betiere, horien estatutuek gutxienez zehaztutako hauek jasotzen badituzte:

- a) Elkartutako udalek elkarrekiko mugakideak izan behar dute, eta azpiero batekoak edo azpiero horrekiko mugakidea den beste batekoak izan behar dute, betiere Nafarroako Lurralde Estrategiako eremu berekoa. Batasun edo elkartze horren beste

edozein eraketa instituzionalek Nafarroako Gobernuaren berriazko baimena beharko du.

- b) Batasunaren helburu soziala, hau da, administrazio zerbitzuak batera ematea, bere jardun esparruan dauden kontzejuetako behar administratiboetara ere zabalduko da, kasuan kasuko udalerrriaren kargura, kontzejuak berriaz hala adierazten badute.
- c) Udalerriek batasunari esleitutako edo eskuordetutako eskudantziak erabiltzean, batasunak errespetatu egin beharko ditu betiere aurrekontu egonkortasunaren eta finantza iraunkortasunaren arloan indarra duten legeak.
- d) Administrazio-zerbitzuen batasun berri bat eratzeko, nahitaez eskatuko da entitate berriak ukitutako udal guztietako osoko bilkurek gehiengo osoz onets dezatela batasun horretan sartzea.

Borondatezko batasun edo elkarte horien antolaketa eta jarduna kasuan kasuko estatutuetan ezarritakoak zuzenduko ditu, eta, modu subsidiarioan, mankomunitateetarako ezarritako araubide orokorra aplikatuko zaie.

Aipatu dugu batasun horiek idazkaritza eta kontu-hartzaitza lanpostuetarako sortu izan direla, baina azkenaldian administrazio-lanpostuetarako ere sortu izan dira batasun horiek. Batasunak lanpostu teknikoagoetarako eta diziplinarteko lanpostuetarako ere sor litezke.

Azpitarratu behar dugu legeak aukera ematen duela erakunde horiek beste eskumen batzuk berenganatzeko, estatutuetan jasotako baldintzetan.

Barrutia

Toki-erakunde baten izaera ematen zaio, baina legeak berak 5.000 biztanletara iristen ez diren landa-izaerako udalerrientzako araubide berezi gisa definitzen du.

Barruti gisa eratuko diren udalerriek barruti horren esku utz ditzakete eskumen **guztiak** jarduerak burutzeko eta zerbitzu publikoak emateko. Administrazio-barruti gisa eratuko dira barrutia osatzen dutenek, gutxienez, ondoren aipatzen diren arloetako eskumenak haren esku uzten badute:

Barrutia izanen bada, honako eskumenak bereganatu beharko ditu ezinbestean:

- a) Hirigintza-antolakuntza, kudeaketa, jarduketa eta araudia; etxebizitzak sustatu eta kudeatu.
- b) Elektrifikazioa eta herriko argiak.
- c) Ur-bilketa, -hornikuntza eta saneamendua.
- d) Hiri-hondakin solidoak bildu eta tratatu.
- e) Hiri-bideak zolatu.
- f) Ingurumena zaindu.
- g) Langileak eta administrazio-zerbitzuak elkarrekin kudeatu.

Nafarroan ez da sekula ezarri irudi hori.

III. FINANTZIAZIOA

Tokiko ogasunak toki-administrazioaren funtsezko elementuak dira. Horiek behar bezala erreformatzea Nafarroako Toki Administrazioaren berrantolaketa-prozesuaren zutabeetako bat da. Toki-erakundeen finantzaketaren funtsezko printzipioak dira **askitasuna, autonomia eta ekitatea**. Azken horretatik ondorioztatzen da finantzaketa-tresnek gaitasun handiago duten erakundeen premia handiago duten erakundeekiko **elkartasun-** edo konpentsazio-tresnak jaso behar dituztela.

Tokiko finantzaketak nagusiki lau diru-sarrerara ditu: zerga propioak, Foru Erkidegoko zergetan duten partaidetza, ondarezko sarrerak, eta zorpetzea. Horrez gain, toki-ogasunak diru-laguntza finalistekin hornitzen dira, gastu berezietara bideratuta. Halaber, bestelako zergaz kanpoko ordainarazpenak dituzte; hau da, borondatez ematen diren zerbitzuak edo burutzen diren ekintzak. Oro har, berariaz toki-sektoreari ez dagozkion eta burutzen dituzten eskumenekin lotura duten zerbitzuak dira. Sarrera-iturri horiek hainbat arazo sortzen dute. Analisi eta erreforma sakona behar dituzte, Nafarroako toki-administrazioaren berrantolaketara atxikitzeko.

TOKI ERAKUNDEEN BALIABIDEAK (2013)		
	Zenbatekoa	%
Zerga-baliabideak	343.163	46,58
Foru Erkidegoko tributuetan parte hartzeko funtsa	215.377	29,23
Beste transferentzia batzuk	118.210	16,05
Ondare- eta hirigintza-sarrerak	53.597	7,27
Zorpetzea	6.387	0,87
GUZTIRA	736.734	

Iturria: Sektore publikoari buruzko 2013ko txostena, Nafarroako Kontuen Ganbera.

[Foru Erkidegoko tributuetan parte hartzea](#)

Baliabide hori, gutxi gorabehera, finantzaketa osoaren % 29 da. Finantza-nahikotasuneko printzipioaren arabera ezartzen da, kontuan izanik tokiko zerga propioak ez direla aski toki-erakundeei emandako eskumenen kostua ordaintzeko. Bi lerro ditu; transferentzia arrunten funtsa, eta kapital-transferentzien funtsa. Lehenengoaren banaketan, gastu-premiak eta gaitasun fiskala neurtzen duten irizpideak ezartzen dira, eta funts horretara biltzen dira udalerrriak eta kontzejuak. Kapital-transferentzien funtsa zuzenean bideratzen da oinarrizko azpiegituretarako inbertsioak finantzatzera, eta horretara biltzen dira mankomunitateak ere. Zati bat plan zuzendarien bidez banatzen da. Horiek, Nafarroako Gobernuak udalaz gaindiko azpiegituretarako onartutako plangintza-tresnak dira. Aipatu azpiegituren artean daude ur-hornidura, saneamendua eta hondakinak biltzea eta tratatzea. Gainerakoa toki-erakunde bakoitzak eskatutako eta lehenetsitako inbertsioetara bideratzen da; zati bat libreki erabiltzera bideratu da, betiere udalaren eskumenekoak diren inbertsio-gastuetarako badira.

Funtsa oroharreko prezio baten arabera hornitzen da, eta prezio hori Foru Erkidegoaren aurrekontuko diru erabilgarria aintzat hartuta zehazten da. Transferentzia arruntei dagokienez, legealdiaren hasieran zenbatekoa ezarrita, aurrez finkatutako tasa baten bitartez (oro har, KPlaren bilakaerari loturik dagoena) igotzen da. Kapital-transferentziek askoz ere aldaketa handiagoak dituzte, Foru Erkidegoaren aurrekontu-gorabehereri loturik. Azkenaldiko esperientziak erakusten digu bi transferentzia horiek izozturik egon direla; areago, kapital-transferentzien kasuan, murrizketa gogorrek ere izan dituzte.

Foru Erkidegoaren zergetan parte-hartzearen oinarrizko printzipioa da, hain zuzen ere partaidetza hori bera sortzen duten zergekin lotu beharra dagoela; horrek, zuzkidurak gaur egun dauden kopuruetatik askoz ere gorago jarriko lituzke, izan ere, funtsaren etengabeko beherakada gertatu baita foru-erkidegoaren titularitatekoak diren zergetan. Halaber, transferentzia arruntak birbanaketa formala baten bitartez banatzen dira. Formula hori aldizka berrikusi behar izaten da erakunde bakoitzaren gastu-premia errealetara eta sarrera propioen bilakaerara egokitzeko. Bestalde, kapital-transferentziak inbertsio-premiei aplikatu behar zaizkie. Transferentzia horiek herriguneei dute garapenaren, eta tokiko zerbitzu publikoek beren gain hartzen dituzten azpiegiturei dute berrikuntzaren arabera bilakatzen dira.

Udal-zergak

Udalen fiskalitatea udal-titularitateko derrigorrezko sei zergek eta borondatezko zerga batek osatzen dute, baita udalen nahiz kontzejuen titularitatekoak diren tasek eta kontribuzioek ere. Badira zerga-izaera ez duten baina antzera kudeatzen diren beste ordainarazpen batzuk; besteak beste, prezio publikoak eta urbanizazio-kuotak.

Udal-zergak jabetza higiezinaren gainekoak dira (lurralde-kontribuzioa, gainbalioaren gaineko zerga eta hutsik dauden etxebizitzaren gaineko zerga), ekonomia-jardueren gainekoak (ekonomia-jardueren gaineko zerga -EJZ-), trakzio mekanikoko ibilgailuen gainekoak (zirkulazio-zerga), eta inbertsio errealen gainekoak (eraikuntzen, instalazioen eta obren gaineko zerga -EIOZ-). Horiez gain, luxuzko gastuen gaineko zerga bat ere ezar daiteke; oro har, ehiza- eta arrantza-barrutiak gozatzearen gainekoak dira.

Tokiko zerga-sistemaren arazo nagusiak

Lurralde-kontribuzioak du zergak biltzeko ahalmen nagusia. Desberdintasun nabarmenak daude zerga-oinarriak eguneratzeko epeetan. Bere aldetik, EJZk eta zirkulazioko udal-zergak nagusiki errolda-eginkizuna dute, ekonomia-jardueren eta ibilgailuen errolda eguneratuta edukitzeko balio baitute. Oro har, bi zerga horien kuotak sakonki aztertu beharko lirakeke. Hutsik dauden etxebizitzaren gaineko zerga gaur egun ezar ezina da, eta gainbalioaren eta EIOZaren gainekoei dagokienez, hirigintza-jarduerak eragin ikaragarria du horietan; higiezinaren krisiaren ondorioz nabarmen jaitsi dira. Gainera, gainbalioaren gaineko zerga une honetan egoera makalean dago, izan ere hainbat auzitegi eztabaidatzen ari baitira zerga hori aplikatzea balioaren igoera erreala ziurtatzerik ez dagoenean.

Udal-zerga guztiek koordinazio sakona eduki behar dute Nafarroako Gobernuko zergen administrazioarekin, bai zehaztapenetan, bai zergak jasotzeko kudeaketan, izan ere beti ez baitu behar bezala funtzionatzen.

Tasa eta prezio publikoak administrazioak zerbitzuen kostua edo beharrezkoa irizten dioten zatia erabiltzaileei jasanarazteko ezartzen dira. Hori dela-eta, kostu hori zenbatekoa den ezagutu beharra dago. Gaur egun, kontabilitate-sistemak ez daude prestatuak informazio hori zuzenean emateko.

Zorpetzea

Toki-ogasunek besteren finantziatziora jo dezakete inbertsio-gastuak ordaintzeko. Araudiak muga batzuk ezartzen ditu; hau da, erakundeak zorraren kargei aurre egiteko duen gaitasunaren inguruko mugak. Nolanahi ere, aurrekontu-egonkortasunaren egungo esparruak muga horiek herri-administrazio osoak duen jasangarritasun-egoerara zabaltzen ditu. Horregatik, Estatuaren eta autonomia-erkidegoen zorpetze-maila altuak gehiago mugatzen du toki-erakundeek duten zorpetzeko gaitasuna; areago, denboran zehar metatutako altxortegiko soberakinei irteera ematea eskatzen die, zorra murriztera bideratuz.

Diru-laguntza finalistak

Foru Erkidekoaren zergetan parte hartzeko funtsaz gainera, toki-administrazioak bestelako herri-administrazioen diru-laguntzen onuradunak dira. Kopuru handienak Nafarroako Aurrekontu Orokorretatik datoz, eta gaur egun "eskumen inpropio" gisa hartzen diren zerbitzuak sustatzeko ezartzen dira. Baliabide horrek dituen arazo nagusiak dira zerbitzuak finantzatzeko portzentajea arian-arian murriztea, eta erakunde bakoitzari dagokion zenbatekoa zehazteko erabiltzen diren kostu-moduluak kalkulatzeko zailtasunak. Kostu horiek zerbitzuaren kostu errealetatik oso behera daude. Hortaz, kasu honetan ere, zerbitzuen kostu unitarioaren kalkulu egokia eduki behar dugu.

Baliabideen banaketa udalerrien eta kontzejuen artean

Toki Ogasunei buruzko Foru Legeak udalerrien eta kontzejuen artean banatu beharreko baliabideak ezartzeko, zerga guztiak udalaren titularitatekoak izatea xedatu zuen. Gainerako zerga-baliabideak toki-erakunde bakoitzak burutzen dituen eskumenen baitan esleituko dira. Halaber, partaidetza-funtsa bi erakunde-mota horien artean banatzea erabaki zen, eta, orobat, funtsa arautzen duten legeek biztanle bakoitzeko dagokion kopuruaren % 30 kontzejuei esleitzea ezarri zuten.

Erakunde guztien analisiak agerian uzten du bi erakunde horien arteko gastu-banaketa oso desberdina dela tamainaren eta egoeren arabera, eta, halaber, ez dagoela portaera-eredu orokor bat. Alabaina, kontzejuek dohainik eman behar dituzten zerbitzuei aurre egiteko zuzkidura ekonomiko eskasa dagoela antzematen da, bereziki herriko argien kostuari aurre egiteko, ezohiko ondare- edo hirigintza- baliabideak ez badituzte behitatzat.

Ondare- eta hirigintza-baliabideak

Zenbateko handiko baliabide-iturria ez bada ere, ondare-baliabideak oso modu desberdinean banatzen dira. Bestalde, desberdintasun hori ez da behar bezala antzematen Foru Erkidegoko Zergen Partaidetza Funtsa birbanatzeko mekanismoetan. Zehazki, sarrera-iturri hori kontzejuen diru-sarrera guztien % 33 da; horrek erakusten du zenbateko garrantzia duten ondare-baliabide horiek tamaina txikiko hainbat erakunderentzat.

Bestalde, hirigintza-baliabideak ondare-lurrak besterentzetik, eta garapen berriek sortzen dituzten hirigintza-aprobetxamenduak diru bihurtzetik datoz. Hirigintza-zikloarekin lotura duten sarrerek dira, eta garapen berrien hornidura publikoak finantzatzeko beharrezkoak diren baliabideen metaketan oinarritzen badira ere, ezohiko portaera izan dute, lurzoruairen prezioen igoera irrealak kaltetu baititu. Sarrera-igoera horrek soberakina ekarri du, eta egoera horrek ezohiko finantziazio-iturri baten bidez gastu arruntak gehiegi haztea ekarri du; finantziazio-iturri horiek desagertuta, desoreka handia ekarri dio aurrekontuari.