



Nafarroako Kontzejuen
Eskumenei



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

NAFARROAKO KONTZEJUEEN ESKUMENEI BURUZKO TXOSTEN BEREZIA



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

Izenburua: **Nafarroako konzetjuen eskumenei**

Argitaratzailea: Nafarroako Foru Komunitateko Arartekoaren erakundea

© 2008ko, Iraila

Diseinua eta maquetazioa: Carlos Fernández Prego

Inprimatzailea:

Lege gordailua:

%100 birziklatua, erabat klororik gabea eta bizi ziklo osoan ingurumen inpaktu gutxikoa den paperean inprimatua, ondoko ziurtagiriak dituena: Blauer Engel, Nordic Swan eta Europako Batasuneko etiketa ekologikoa.



0

AURKIBIDEA

AURKIBIDEA

I. AITZINSOLASA ETA TXOSTENAREN HELBURUA	11
II. TXOSTENA EGITEA. TOKI ADMINISTRAZIO DEPARTAMENTUAREN ETA NAFARROAKO UDAL ETA KONTZEJUEN FEDERAZIOAREN JARRERA	17
III. NAFARROAKO KONTZEJUAK ETA ESKUMENAK, INDARREAN DAGOEN ANTOLAMENDUAREN ARABERA	29
IV. KONTZEJUEK ESKUMENAK BETETZEKO ARAZOAK ETA HAIEN ERAGINA ADMINISTRAZIO PUBLIKOAREN JARDUNAREN PRINTZPIOETAN ETA HERRITARREN ESKUBIDEETAN	37
V. ESKUMENAK BERREGITURATZEKO PROPOSAMENA	45
VI. ONDORIOAK ETA IRADOKIZUNAK	55

1

ATIZINSOLASA
ETA TXOSTENAREN HELBURUA



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

1. AITZINSOLASA ETA TXOSTENAREN HELBURUA.

Nafarroako Foru Komunitateko arartekoari buruzko uztailaren 3ko 4/2000 Foru Legeko 16.c) artikularekin bat, arartekoak “legediaren hutsuneak ikusarazi eta gomendioak eman” ditzake, “administrazioaren jarduna eta zerbitzu publikoak behar bezain objektiboak izan daitezen eta herritarren eskubideak modu eraginkorrean berma daitezen”. Gomendioak Parlamentuari helarazten ahal dizkio, eta baita erakundeak ikuskatzen duen edozein erakunde publikori ere.

11

Agindua Espainiako Konstituzioko 103. artikularekin lotu beharrean gaude. Haren arabera, “Herri Administrazioak objektibotasunez betetzen ditu interes orokorrak, eta eragingarritasun-, hierarkia-, dezentralizazio-, deskontzentrazio- eta koordinazio-printzipioen arabera dihardu, legeari eta zuzenbideari bete-betean men eginez”.

Zalantzarik gabe, toki administrazioari ere aplikatu behar zaizkio Konstituzioko aginduak antolamenduari eta funtzionamenduari buruz ezartzen dituen printzipio orokorrak. Horrexen adierazgarri da Nafarroako toki

administrazioari buruzko uztailaren 2ko 6/1990 Foru Legea ere. 1. artikuluari jarraiki, Nafarroako Foru Komunitateko toki administrazioa, autonomia, partaidetza, deskontzentrazio, eraginkortasun eta koordinazio printzipioen arabera, Foru Legeak berak dioenarekin bat antolatu behar da interes publikoak kudeatzeko, herritarrek konfiantza izan dezaten harengan. 317.2. artikuluari jarraiki, berriz, Nafarroako toki erakundeek erabat men egin behar diote legediari eta zuzenbideari, eta ekonomia eta eraginkortasun printzipioen arabera jardun behar dute.

Printzipio horien guztien argitan, herritarrek azken urteotan hainbat kexa aurkeztu dituztela eta alor honetan esperientzia lortu dugula kontuan hartuz, egoki iritzi diogu, arartekoari egokitutako eginkizunen esparruan, geure kabuz lan egin eta indarrean dagoen antolamendua aldatzea iradokitzeari, Nafarroako kontzejuen eskumeneren banaketari dagokionez.

Izan ere, berriki, kexa baten kariatara, arartekoa udal batekin mintzatu zen, eta udalak jakinarazi zion arazoak daudela Nafarroan udalerrri elkartuak izatearen ondorioz, Nafarroako toki administrazioari buruzko Foru Legeak kontzejuei zerbitzu publikoak eman beharra ezartzeari dagokionez.

Bestalde, 2001aren eta 2008ko apirilaren 1aren artean, 37 kexa helarazi dizkigute kontzejuen aurka. Nafarroako Foru Komunitateko arartekoari igortzen dizkioten kexa asko bezala, garrantzitsuena ez da kexen kopurua, azaltzen dituzten arazoak baizik. Kontzejuen aurkako kexa gehienek diotenez, toki erakundeok ez dute ahalmen nahikoa herritarren arazoak konpontzeko eta helarazten dizkieten beharrei erantzuteko.

Gure iradokizuna da kontzejuek eginkizun gutxiago izatea, udalen mesedetan, udalak Nafarroako Foru Komunitateko lurraldea antolatzeko oinarrizko toki erakundeak diren aldetik, Nafarroako toki administrazioari buruzko Foru Legeko 2. artikuluaekin bat.

Eskumenak berriz banatzeko proposamenaren abiapuntua da ohartu garela, hein handi batean, Nafarroako kontzejuek nekez betetzen ahal dituztela bere eginkizunak modu eragingarri, arduratsu eta objektiboan eta, horren ondorioz, herritarrek aukera gutxiago dutela zerbitzu publiko egokia eman diezaieten.

Txostenaren helburua ez da inolaz ere toki erakundeotako (kontzejuetako) langileen jarduna kritikatu edo txarrestea,

Foru Komunitateko toki esparru juridikoa hobetu egin dadin bultzatzea baizik, Espainiako Konstituzioak administrazio publikoaren jardunari ezartzen dizkion printzipioen eta indarrean dagoen antolamenduak herritarrei onartzen dizkien eskubideen ikuspegitik.



2

TXOSTENA EGITEA.
TOKI ADMINISTRAZIO
DEPARTAMENTURAREN ETA
NAFARROAKO UDAL ETA
KONTZEJUEN FEDERAZIOAREN
JARRERA



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

2. TXOSTENA EGITEA. TOKI ADMINISTRAZIO DEPARTAMENTUAREN ETA NAFARROAKO UDAL ETA KONTZEJUEK FEDERAZIOAREN JARRERA.

1- TXOSTENA EGITEA

Hasiera batean, aholkularien laguntzaz, arartekoak gomendio orokor bat proposatu zuen Nafarroako kontzejuen eskumenei buruz.

17

Geroago, 2008ko urtarrilaren 16an, gomendioaren zirriborroa Nafarroako Gobernuoko Toki Administrazio kontseilariari eta Nafarroako Udal eta Kontzejuen Federazioko lehendakariari igorri zion, haien iritzia bildu eta haien iruzkinak, iradokizunak eta alegazioak aztertu nahian. Horiek guztiak aurkezteko epearen amaiera eguntzat 2008ko otsailaren 11 finkatu zuen.

Hasierako helburua zen, iruzkinak bildu eta aztertu ondoren, gomendia behin betiko bihurtu eta bi erakundeei (Departamentuari eta Federazioari) helaraztea, egoki zeritzoten bezala erabil zezaten. Halaber, Nafarroako Parlamentuari gomendioaren berri eman eta gomendia

Nafarroako Aldizkari Ofizialean argitaratzeko asmoa genuen, guztiek izan zezaten haren berri.

2008ko otsailaren 8an, Toki Administrazio Departamentuak egindako txosten bat hartu genuen, eta Departamentuak bere jarrera eta proposamenak eragindako iruzkinak azaldu zizkigun.

Nafarroako Udal eta Kontzejuen Federazioaren txostena, berriz, ez genuen garaiz hartu. Hala ere, 2008ko otsailaren 18an, arartekoaren aholkulari nagusia eta aholkulari tekniko bat Federazioko idazkari nagusiarekin eta aholkulari batekin bildu ziren. Geroago, martxoaren 31n, behin alegazioak aurkezteko epea amaitu eta gero, haien txostena hartu genuen.

Alegazioak eta gomendio orokorraren edukia eta norainokoa ikusirik, formatua berriz aztertu genuen, eta egokiago iritzi genion mailaz goititu eta txosten berezi bihurtzeari, Nafarroako Parlamentua izan zedin hartzailea azkenean.

2. TOKI ADMINISTRAZIO DEPARTAMENTUAREN TXOSTENA

Toki Administrazio Departamentuak honako hau egiaztatu zuen Nafarroako kontzejuen egoerari dagokionez:

19

1. Kontzejuek zailtasunak dituzte bere eskumenak eta eginkizunak modu objektibo eta eragingarrian betetzeko, antolamendua eskasa dela eta oso hurbileko gauzei buruz erabaki behar dutela eta.
2. 1990etik, oso kontzeju gutxi (29) desagertu dira bere kabuz. Nafarroako toki administrazioari buruzko Foru Legea indarrean sartu zenean, berriz, 87 kontzeju desagertu ziren automatikoki.
3. Departamentuak ahalegin handia egin du aurrekontuaren eta baliabide informatikoen aldetik kontzeju gehienetako kontabilitatea informatizatzeko –353 daude guztira–, 1. atalean aipatutako zailtasunak “nolabait leuntze” aldera.
4. Kontzejuak “aldian behin” Departamentuarekin eta udalekin elkarlanean aritzen direla-eta, eta

Departamentuaren beraren “etengabeko” aholkularitzari esker, “kontzejuak bere eskumenak eskas betetzearen kalteak txikiagoak dira eta, aldi berean, lasaitua hartu dute, gehienek nork bere nortasunarekiko karrari eutsi eta protagonismoa galarazi edo kentzeko proposamenei aurre egin baitiete”.

Arartekoak Departamentuari helarazi zion proposamenari dagokionez, berriz, zera adierazten du txostenak:

20

1. Nafarroako arartekoa gaituta dago legez ekimen hau guztia sustatzeko.
2. Foru erakundearen ekimena koherentea eta egokia da eta Toki Administrazio Departamentuak hasitako hausnarketa prozesuarekin bat dator; izan ere, “Nafarroako Foru Komunitateko toki administrazioaren antolamendu administratibo eta funtzionala berregituratzeko azterketa” egiteko sustatu du gogoeta Departamentuak.
3. Arartekoak eskumenak berregituratzeko proposamena egin du eta, era berean, Departamentuak kontzejuetako administrazioa nork

bere kabuz berrantolatzeko prozesuak sustatzen ditu. Proposamena eta prozesuok bat datoz; hainbestera, funtsean, arartekoaren proposamena Departamentuak udalei eta kontzejuei aholkatzen dizkien elkarlan hitzarmenen proposamenekin bat dator. Tokian tokiko bestak, kontzejuetako artxiboak eta ondarearen ustiapena eta erabilera arautu eta antolatzea kontzejuen esku uzten ditu berariaz hitzarmen ereduak.

Departamentuaren txostenak aipatzen du proposamenaren aurkako eragozpen edo oztoporik ere:

1. Arartekoaren ekimena mugatua da, kontzejuen eskumenak bakarrik aztertzen baititu. Departamentuak hasitako azterketaren ikuspegia, berriz, zabalagoa da eta, horrenbestez, haren proposamena da arartekoaren ekimena Departamentuak aldi berean sustatutakoan txertatzea.
2. Arartekoaren ekimena mugatuta gelditu daiteke eta arazoak ekar ditzake. Batetik, arazo ekonomikoak ekar ditzake, ez baitizkie esleitzen kontzejuei eskumen

bakoitzari zegozkion baliabide ekonomikoak eta ez baitu ezartzen finantzazio sistema berri bat, udalek baliabide nahikoak izan ditzaten lehen kontzejuek zituzten eskumenak betetzeko. Bestetik, arazoak eragin ditzake erakundeen baitan; izan ere, sarri askotan, udalek ere ez dute eskumen guztiak kudeatzeko ahalmen nahikoa, eta litekeena da kontzejuak baino are egoera ekonomiko okerragoan egotea, kontzejuek baino ondarezko baliabide gutxiago baitituzte oro har.

Toki Administrazio departamentuak arartekoari adierazitako espiritu konstruktibo eta adeitsua eskertu beharrean gaude ezinbestean. Funtsean, hiru ondorio atera zituen: a) arartekoak egindako proposamena Toki Administrazio Departamentua zenbait udalerrri elkartutan egiten ari den proposamenekin eta sustapen lanarekin bat dator ia erabat eta, hortaz, ezin erran daiteke gure proposamena zentzugabea denik; b) gure proposamena ez litzateke izan behar eskumenen araubidea aztertzea bakarrik; eta c) gure ekimena ezin hobeto txertatzen ahal da Departamentuak Nafarroako toki administrazioaren berrantolaketa administratibo eta funtzionalari buruz hasitako gogoetan, eta txertatu egin beharko litzateke.

Lehen eragozpenari dagokionez, egia erran, gure proposamena partziala da, eta legediak kontzejuei egokitzen dizkien eskumenak bakarrik aztertzen ditu, baina gure asmoa ez da hasieran finkatutako helburua gainditzea, eta ezta Nafarroako toki esparruak nolakoa izan behar duen lantzea ere.

Bigarren eragozpenari dagokionez, berriz, iruzkin ekonomikoa da argi eta garbi eta, gaia zenbateko ekonomikoei buruzkoa denez gero, instrumentala da aurrez hartu beharreko erabakiaren aldean. Ezin hobeto ebatz daiteke baliabideak kontzejuen eta udalerrri elkartuen artean banatzeko formulen bidez, eta foru administrazioko teknikariek luze eta sakon planteatzen eta azter ditzakete formulok, Nafarroako Udal eta Kontzejuen Federazioaren laguntzaz, egokien irizten diotena proposatzeko.

3. NAFARROAKO UDAL ETA KONTZEJUEN FEDERAZIOAREN TXOSTENA

Txostenak adierazten du Nafarroako Udal eta Kontzejuen Federazioa helarazitako proposamenaren kontrakoa dela. Batetik, Nafarroako arartekoaren eskumenen esparrutik

kanpo omen dago gaia, administrazioak, erakundeak eta aginteak zalantzan jarri eta balioestea ez omen baita haren eginkizunetako bat; bestetik, proposatutako gomendioak toki arau esparrua eta kontzejuak beraiek aldatzea omen dakar, haiek ia batere eskumenik gabe uztea proposatzen omen baitu eta ez omen baitakar neurri zehatzik kontzejuen funtzionamenduari buruz, proposamenari eusteko.

Arartekoa ez dago ados Nafarroako Udal eta Kontzejuen Federazioaren iritziarekin. Uztailaren 3ko 4/2000 Foru Legeko 16.c) artikulua argi eta garbi dioenez, arartekoak “legediaren hutsuneak ikusarazi eta gomendioak eman” ditzake, “administrazioaren jarduna eta zerbitzu publikoak behar bezain objektiboak izan daitezten eta herritarren eskubideak modu eraginkorrean berma daitezten”. Erakundeak sortu zenetik, azken zortzi urteotan hartu dituen hainbat kexari esker, esperientzia handia eskuratu du, eta ezinbestean jabetu da kontzejuak hala-hola funtzionatzen dutela eta, horren ondorioz, herritarrek aukera gutxiago dutela administrazioa eraginkorra izateko; alabaina, Espainiako Konstituzioko 103. artikulua eskubide horixe aitortzen die. Kontzejuen funtzionamendua eskasa izanen ez bada, haiei buruzko legedia halaberrez aldatu behar da, kontzejuen funtzioak berregituratze aldera. Hain zuzen ere,

16.c) artikulua egokitzen dizkion eskumenen esparruan, horixe iradoki du arartekoak, txosten berezi honen bidez.

Are gehiago, gogoan izan behar da Nafarroako Gobernuako Toki Administrazio Departamentuak (Nafarroako toki erakundeak arautzen dituen legedia aldatzeko ekimenak sustatu eta bideratzeko organo eskudunak), onartzeaz gain arartekoak ahalmen eta eskumena duela txosten berezi honetako iradokizunak eta gomendioak bezalakoak egiteko, jo duela haren ekimena koherentea dela Departamentuak alor honetan sustatutako hausnarketa prozesuarekin, eta harekin bat datorrela.

Bestalde, Nafarroako arartekoari buruzko Foru Legeko 1.1. artikuluekin bat, Nafarroako arartekoa Nafarroako administrazio publikoen jarduna ikuskatzeko Nafarroako Parlamentuaren goi mandataria da, kasuz kasu ez ezik, baita ikuspegi orokorra eta baterakoa izanik ere. Era berean, abuztuaren 10eko 13/1982 Lege Organikoko 11. eta 46. artikuluekin bat, Nafarroako Parlamentuak eskumena du toki administrazioan eragina duten legegintza ekimenak sustatu eta onartzeko, are gehiago Foru Komunitateak bakarrik arautzen dituen erakundeen esparruan. Horregatik, zentzugabea da Nafarroako Parlamentuaren goi mandatariak eskumenik ez

izatea iradokitzeko legediaren hutsuneak betetzea, edo legedia herritarren mesedetan hobetzea, baita bere kabuz eta bere iritzira ere.

Auziaren mamiari dagokionez, txostenak inolaz ere ez du iradokitzen kontzejuak desagertzea, ezta berezko izaera kentzea ere –alde horretatik, ez dakigu zein den kontzejuen “berezko izaera”–; aitzitik, gure iradokizuna da kontzejuen eskumenak bestela egituratzea eta haien zati bat (onartu beharra dago, zati handi bat) Espainiako Konstituzioak ezartzen duen toki erakundeari (udalei) esleitzea, ahalmen tekniko handiagoa duela-eta XXI. mendeko gizarte modernoak aldarrikatzen dituen eskakizunei erantzuteko. Hau da, arartekoak ez du aldarrikatu kontzejuak deuseztatzea, Nafarroako Udal eta Kontzejuen Federazioak leporatu zionez, kontzejuak antolamendu ezberdin eta eskumen esparru txikiko toki erakunde bihurtzea baizik, berezko nortasun juridikodunak. Areago, litekeena da zenbait urteren buruan eskumenak itzuli behar izatea kontzejuei, baina badirudi egokiago dela orain udalen esku egon daitezen.



3

NAFARROAKO KNOTZEJUAK ETA
ESKUMENAK, INDARREAN
DAGOEN ANTOLAMENDUAREN
ARABERA



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

3. NAFARROAKO KONTZEJUAK ETA ESKUMENAK, INDARREAN DAGOEN ANTOLAMENDUAREN ARABERA.

Nafarroako toki administrazioari buruzko Foru Legeak dioenez, udalak dira Nafarroako Foru Komunitateko lurraldea antolatzeko funtsezko toki erakundeak, baina onartzen du Nafarroan badirela bestelako toki erakundeak, hala nola, kontzejuak.

29

Kontzejuak erakunde tradizionalak dira, eta foru araubide juridikoari men egin izan diote. Hots, Nafarroako eskumen historikoen esparruko gaia da hau, Nafarroako foru eraentza birrezarri eta hobetzeari buruzko Lege Organikoko 46.1.a) artikulua araber.

Nafarroako toki administrazioari buruzko Foru Legeko 37. artikuluaekin bat, kontzejuak udalerrri baten barneko toki erakundeak dira, harenak baino biztanleria eta lurralde txikiagokoak, berezko ondasunak eta nortasun juridikoa dituztenak nork bere interesak kudeatu eta administratzeko, Foru Legeak berak egokitzen dizkien eskumenen esparruan.

Alegia, kontzejuak lurraldeko toki erakundeak dira, aukeran sortzen direnak eta udaletatik bereiziak, eta Nafarroako toki administrazioari buruzko Foru Legeak egokitzen dien autonomiaren jabe. Kontzejuen autonomia desberdina da udalen autonomiaren aldean eta, horrenbestez, ez dira Espainiako Konstituzioko 137. artikulua bermatzen duen erakundeetako bat, udalak ez bezala. Dena dela, legeek egokitzen dizkieten eskumenen esparruan, udalen ahalmen eta eskumen berberak dituzte.

Nafarroako toki administrazioari buruzko Foru Legeko 37.2. artikuluaekin bat, kontzeju izateko, beharrezkoa da kontzejuan bizi direnen kopurua 15etik gorakoa izatea eta, gutxienez, hiru familia izatea. Gainera, kontzejuak osatzen duen udalerrian egon behar dute erroldatuta kontzejuko biztanleak.

Legez ezartzen diren toki erakundeak diren aldetik, hau da, foru legegileek sortzen dituzten toki erakundeak diren aldetik, foru legegileek beraiek zehazten dituzte haien eskumenak eta ahalmenak. Gaur egun, Nafarroako toki administrazioari buruzko Foru Legeko 39. artikulua arautzen ditu, eta zera xedatzen du:

“Kontzejuetako kudeaketa eta administrazio organoei dagokie honako alor haueko eskumenak betetzea:

- a) Ondarea administratu eta kontserbatzea eta haren ustiapena eta erabilera arautu eta antolatzea.
- b) Kontzejuen barrutiko landa bideak eta kontzejuari bakarrik dagozkion erabilera eta zerbitzu publikoko ondasunak kontserbatu, mantendu eta zaintzea.
- c) Hirigintza baimenak ematea, plangintzarekin bat, Udalak nahitaezko txosten loteslea egin ondoren.
- d) Karrika garbitzea.
- e) Karrika argizatzea.
- f) Hilerrak kontserbatu eta mantentzea.
- g) Kontzejuetako artxiboak.
- h) Tokian tokiko bestak.

Kontzejuko erkidegoari bakarrik dagozkion lanak egin eta zerbitzuak eman kontzejuak berak egin eta eman ditzake, bere kontu, udalek egin edo ematen ez badituzte.

Halaber, udalek eta Nafarroako Gobernuak haien esku uzten dituzten eskumenak ere betetzen ahal dituzte kontzejuek”.

Legezko aginduaren kariatara, honela sailkatzen ahal dira kontzejuen eskumenak:

a) Berezko eskumenak. Nafarroako toki administrazioari buruzko Foru Legeak zuzenean egokitutakoak dira, lehentxeago aipatutako gaiei buruzkoak.

b) Udalek deus egin ez eta haien lana nork bere gain hartzeagatiko eskumenak, hala nola, kontzejuko erkidegoari bakarrik dagozkion lanak egin eta zerbitzuak ematea, nork bere kontu.

c) Kontzejuen esku uzten diren eskumenak. Udalek eta Nafarroako Gobernuak haien esku uzten dituztenak dira. Horretarako, udalek eta Nafarroako Gobernuak Herri Administrazioen Araubide Juridikoaren eta Administrazio Prozedura Erkidearen Legeko 27. artikulua bete behar dute, Nafarroako toki administrazioari buruzko Foru Legeko 30.1. artikulua ezartzen dituen mugen esparruan; hots,

kontzejuek oniritzia eman behar dute eta kontzejuaren berezko interesetan eragina duten lan edo zerbitzuak utzi behar dira haien esku, kudeaketa publikoaren eragingarritasuna hobetu eta herritarren parte hartzea handiagoa izateko moduan, baina hirigintza arloko eskumenak inolaz ere ezin dira utzi haien esku.

33

Edonola ere, bertzeren esku uzten diren eskumenez ari garela, aipatzekoa da ohikoena alderantzizko egoera dela, alegia, kontzejuek udalen esku uztea bere eskumenak betetzea. Horrek guztiak adierazten du kontzeju gehienek ez dutela ahalmenik bere kabuz kudeatzeko Nafarroako toki administrazioari buruzko Foru Legeak egokitzen dizkien eskumenen gaiak.



4

KONTZEJUEK ESKUMENAK
BETETZEKO ARAZOAK ETA HAIEN
ERAGINA ADMINISTRAZIO
PUBLIKOAREN JARDUNAREN
PRINTZPIOETAN ETA
HERRITARREN ESKUBIDEETAN



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

4. KONTZEJUEK ESKUMENAK BETETZEKO ARAZOAK ETA HAIEN ERAGINA ADMINISTRAZIO PUBLIKOAREN JARDUNAREN PRINTZIPIOETAN ETA HERRITARREN ESKUBIDEETAN.

“Udalen mapa” delakoari dagokionez batez ere, jakin badakigu zer-nolako arazoak dakartzan toki erakunde txiki asko izateak. Toki administrazio bakoitzak dagozkion eskumenak bere gain hartzeko, minifundismoak ezin ukatuzko oztopoak eragiten dituela erran izan da eta, horren ondorioz, ezinbestean, administrazio publikoak nekez bete ditzake bere eginkizunak behar bezain modu objektibo eta eragingarrian.

37

Kontzejuak arazoaren adierazgarri garbiak dira. Maiz, oso oso erakunde txikiak dira, eta ez dute giza baliabide eta baliabide material egokirik legez ezarritako egitekoak betetzeko. Alde horretatik, antolamendu juridikoak interes orokorra babesteko egokitu dizkienez gero, egitekook nahitaez bete behar dituzte, uko egin gabe, baina ez da inolako ausarkeria erratea behar baino kontzeju gehiagok ezin dituztela hartu bere gain behar bezala dagozkien eskumenak.

Egoera askotariko faktoreen ondorio da eta, era berean, faktoreok halako administrazio publikoak hain txikiak izatearen emaitza dira. Alegia, aurrekontuak ez dira egokiak dagozkien funtzioak betetzeko; ez dute giza baliabide profesionalik; oso hurbileko gauzei buruz erabaki behar dute; etab.

lido berean, bertze faktore bat da parte hartzea oso txikia dela kontzeju gehienetako hauteskundeetan, eta horrek adierazten du halako administrazio publikoen jardunak oso interes gutxi pizten duela herritarrengan.

Errandako guztiaren adierazle, hona hemen zenbait datu:

1. Nafarroako Kontzejuetako populazioaren zifrak, 2006ko urtarrilaren 1ari dagozkionak, ofizialtzat jotzen dituen Ekonomia eta Ogasun kontseilariaren otsailaren 22ko 59/2007 Foru Aginduaren arabera, 60 udalerrri elkartu daude Nafarroan. Hain zuzen ere, Nafarroako 272 udalen % 22 udalerrri elkartuak dira.
2. Foru Aginduak dioenez, 355 kontzeju daude. Hau da, kontzeju gehiago daude Nafarroan udalak baino.

3. Biztanle kopuruaren arabera, honako hau da kontzeju guztien sailkapena:

- 1.000 biztanletik gorakoak: 1 (Zizur Txikia, 1.160 biztanlekoa)
- 500 eta 1.000 biztanle artekoak: 6 (Arre, 934 biztanlekoa; Olatz, 781ekoa; Artika, 765ekoa; Arrada, 547koa; Ororbia, 533koa; eta Berriobeiti, 514koa).
- 300 eta 500 biztanle artekoak: 12 (Antzin, Narbarte, Figarol, Asterain, Badoztain, Eugi, Zubiri, Ezkirotz, Aratzuri, Tiebas, Aitzoain eta Berriogoiti).
- 100 eta 300 biztanle artekoak: 78.
- Gainerakoetan (257 kontzejutan) 100 lagun baino gutxiago bizi dira, eta 161etan, ezta 50 ere.

4. Biztanle gehieneko kontzeju gehientsuenak Iruñearen eraginpeko eremuan daude. Berez,

kontzejuak baino gehiago, azken bizpahiru hamarkadetan sortutako bizitegien urbanizazioak dira.

5. Biztanle gehien galtzen ari diren kontzejuak, eta biztanle kopuru txikienekoak, mendialdean daude.

6. Kontzejuen eta udalen kopuruak handiegia dirudi 600.000 biztanleko eta 10.000 km² pasatxoko lurraldearen aldean. Comptos Ganberak ere adierazi zuen Nafarroako toki erakundeen kopurua handiegia zela, 2008ko martxoan, Nafarroako toki sektore publikoaren 2005eko egoera ikuskatzeko egin zuen txostenaren bidez; izan ere, 815 toki erakunde daude guztira, mankomunitateak eta bestelako erakundeak barne, kontzejuez eta udalez gain.

7. 2000 eta 2005 artean zortzi kontzeju desagertu dira; egia erran, zortzi kontzejuak 2000 eta 2005 artean desagertu ziren.

Auzi horrek guztiak ezin eztabaidatuzko desabantailak dakartza, Espainiako Konstituzioarekin eta Nafarroako toki administrazioari buruzko Foru Legearekin bat, Nafarroako

toki erakundeen jarduna arteztu behar duten printzipioak eraginkorrak izateko.

Lehenik, eraginkortasun printzipioaren kontrakoa da argi eta garbi; hari jarraiki, administrazio publikoek zuzen eta zehatz-mehatz bete behar dituzte bere eginkizunak, herritarren eskubideak bermatzeko. Eraginkortasun printzipioa aldarrikapen espezifiko bat da, administrazioak bere helburuak lortzeko lan egiteko gaitasuna izan dezan, eta baita eskakizun espezifiko bat ere, helburuak lortu egin ditzan, emankorra izan dadin.

41

Bigarrenik, kolokan dago eraginkortasun edo ekonomia printzipioa betetzen ote den, baliabide publikoak esleitu eta erabiltzeari eta, hartara, administrazio publikoek lan egin ahal izateari dagokionez. Hari jarraiki, helburu bakarra lortzeko aukera guztien artean, gastu gutxien sorrarazten duena hautatu behar da.

Hirugarrenik, objektibotasun printzipioa ere arriskuan dago. Administrazio publikoak objektibotasunez erantzun behar die interes orokorrei eta, horretarako, inolako alderdikeriarik gabe jokatu behar du, eta bere legezko aginpidearen peko gaietatik urrun egon nolabait.

Azkenik, baliabide nahikorik ez izatearen ondorioz, zailagoa da legezotasun printzipioa (legediari eta zuzenbideari betebetean men egitea) betetzea. Hari jarraiki, administrazio publikoek antolamendu juridikoak ezartzen dizkien ahalmenak erabili behar dituzte.

Azkenean, egoera horrek guztiak herritarren eskubideei egiten die kalte, eta arartekoak babestu behar ditu, administrazio publikoak ez dienez gero behar bezala erantzuten legez agindu dizkioten funtzioei.



5

ESKUMENAK
BERREGITURATZEKO
PROPOSAMENA



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

5. ESKUMENAK BERREGITURATZEKO PROPOSAMENA.

Aipatutako arrazoi guztiak direla medio, zentzuzkoa da arartekoak legedia aldatzeko iradokitzea, eskumenak udalen eta kontzejuen artean banatzeko modua berregituratzearen eta, azkenean, herritarrei eman behar zaizkien zerbitzu publikoek hobeto funtziona dezaten.

45

Erran bezala, abiapuntuak izan behar du udalak hartzea Nafarroako Foru Komunitateko lurraldea antolatzeko oinarrizko toki erakundetzat, eta herritarrek kontu publikoetan parte hartzeko bide nagusitzat, Nafarroako toki administrazioari buruzko Foru Legeko 6. artikuluaekin bat. Kontzejuak, berriz, aukeran sortzen dira eta bertzeren mendean daude eta, hori dela-eta, kontzejuei eskumenak egokitzeko arrazoi bakarra da interes publikoak hobeto kudeatzea hartara, herritarrei zerbitzu eraginkorragoa ematea eta herritarrek gehiago parte hartzea dagozkien erabakietan.

Alabaina, arartekoaren ustez, indarrean dagoen antolamenduaren arabera esparruak ez dio erantzuten eskakizun horri eta, horregatik, aldaketa jakin batzuk egin beharko lirateke. Aldaketak bi oinarri ditu:

1. Kontzejua babestea, Nafarroako erakunde tradizionala den aldetik, baina Nafarroako toki administrazioari buruzko Foru Legeak egokitzen dizkionak baino eskumen gutxiago izatea. Hartara, kontzejuek beraiek eta haien ondarearen eta kulturaren balioak iraun eginen lukete, eta udalei egokituko litzaizkieke ez ondarearekin eta ez kontzejuen kultura edo historiarekin zuzeneko zerikusirik ez duten zerbitzu publikoak emateko eskumenak, baliabide gehiago dituztela eta.

2. Udalak Nafarroako Foru Komunitateko lurraldea antolatzeke oinarritzko toki erakunde gisa sustatzea eta, horretarako, haien eskumenak areagotzea (gaur egun kontzejuen dauden zenbait haien esku uztea), hobeto egokitu daitezkeelako Espainiako Konstituzioak ezartzen dituen printzipioetara, handiagoak direnez gero.

Proposamenari jarraiki, kontzejuen eskumenak honako hauek bertzerik ez lirateke:

a) Kontzejuen ondarearen ustiapena eta erabilera arautu eta antolatzea.

b) Kontzejuetako artxiboak.

c) Tokian tokiko bestak.

Nafarroako toki administrazioari buruzko Foru Legeak zuzenean toki zerbitzuekin lotuta aipatzen dituen gainerako eskumenak (kontzejuen ondarea administratu eta kontserbatzea, landa bideak kontserbatzea, zerbitzu publikoak ematea, hirigintza baimenak ematea, karrika garbitzea, karrika argizatzea eta hilerriak kontserbatzea) udalek beteko lituzkete. Izan ere, erran bezala, ahalmen handiagoa eta baliabide gehiago dute horretarako

Azken batean, arartekoaren proposamena da, bertzerik gabe, Nafarroako zenbait udalerrri elkartuk (Toki Administrazio Departamentuak iradokitako lankidetzaren hitzarmenaren eredia sinatu dutenek) eskumenak banatzeko erabili duten eskema behin betiko bihurtzea.

Ikusten denez, eskumenak berregituratzea da kontua eta, arartekoaren aburuz, zerbitzu publikoek hobeto funtzionatzea ekarriko luke horrek, jakin baitakigu kontzeju askok eta askok ez dutela gaitasun nahikorik gaur egun lege dagozkien eginkizunak behar bezala betetzeko.

Hots, kontua ez da inolaz ere kontzejuak Nafarroako toki erakunde gisa deuseztatzea, baizik eta, batetik, haien baliabide ekonomikoen eta materialen eta giza baliabideen eta, bertzetik, XXI. mendeko gizartean bizi diren herritarrei bermatu behar dizkieten eskumenen arteko harremanaz hausnartzea.

1.000 biztanletik beherako udalek nekez betetzen dituzte legez dagozkien eskumenak. Ildo horretan, guztiz ezinezkoa da biztanle eta baliabide gutxiagoko eta lurralde txikiagoko 350 kontzejuk halakorik egitea, nork bere esparruan.

Udal eskumenak batu eta elkartze aldera, Nafarroako Foru Komunitateko administrazioa ahalegin handia egiten ari da azken 25 urteotan eta, hori dela-eta, ez dirudi desegokia denik zera iradokitzea, kontzejuen zenbait eskumen (gutxienez, herritarrengan ondorio nabaria dutenak) oinarrizko toki erakundeen (udalen) esku uztea.

Hartara, kontzejua udalaren barneko toki erakundea izanen litzateke, eta ondarea, kontzejuko artxibo historikoa eta bestak administratu eta kudeatzeko eskumena luke. Udaleko auzo bat baino gehiago litzateke, berezko izaera eta nortasun juridikoa bailuke, eta ez litzateke desagertu beharko.

Jabeen erkidegoak, auzoak eta mendiak batera kudeatzeko erakunde tradizionalak ditugu. Hortaz, ez dago arrazoi sendorik kontzejuak a radice deuseztatzeko.

Jakina, eskumenak berregituratzeko, Nafarroako toki administrazioari buruzko Foru Legea eta, bereziki, 39. eta 319.4. artikulua aldatu beharko lirateke; hurrenez hurren, kontzejuei dagozkien eskumenak mugatu eta, hirigintza baimenak kontzejuak eman behar dituztenerako, administrazioaren isiltasuna arautzen dituzte. Halaber, Lurraldearen antolamenduari eta hirigintzari buruzko abenduaren 20ko 35/2002 Foru Legeko 191. artikulua ere egokitu beharko litzateke, hura ere kontzejuak hirigintza baimenak emateari buruzkoa denez gero.

Hain zuzen ere, hirigintza baimenak emateko eskumena udalei egokituko balitzaie, askoz azkarragoa izanen litzateke hirigintzaren kudeaketa, eta horrek, dudarik gabe, interesdunei eginen lieke mesede. Izan ere, kontzejuari baimen bat eskatzeko egungo sistema oso konplexua da eta, gainera, kontzejuak itxita egoten dira sarri askotan: hainbat kopia aurkeztu behar dira, kopia bat udalari helarazi behar zaio, udalak aldeko txostena egin behar du, txostena kontzejuari igorri behar zaio eta, azkenean, kontzejuak

hirigintza baimena ematen du. Bere garaian, legegileek arrazoi bakarra zela medio eutsi zioten sistema horri, baimenak lortzeko ordaindu beharreko tasak ez galtzeko kontzejuek, baina hirutariko kaltea egin zuten hartara: udalei, eskumenik izan ez baina haiek ematen baitute egitez baimena –egin behar duten txostena nahitaezkoa eta loteslea da– eta, trukean, ez baitute tasarik kobratzen; kontzejuei, udalen mendean egon behar baitute eta ematen dituzten baimenen balioa formal eta ekonomiko hutsa bertzerik ez baita; eta herritarrei, administrazioaren konplexutasunari, are atzerapen handiagoei, bi administrazioekin harremanetan egon beharri eta administrazio bakarra izanen balitz ordaindu beharko luketen tasa bera ordaindu behar izateari aurre egin behar baitiote.

Kontzejuen baliabide ekonomikoei dagokienez, eskumenen banaketaren aldaketa onartu eginen balitz, erran dugu jada lehenengo erabaki egin beharko litzatekeela, eta gaia gero aztertu; alegia, baliabideek ezin dutela baldintzatu erabakia. Lehenik, eskumenak berregituratzea erabaki beharko litzateke, eta, ondoren, aztertu guztietan zer formula egokitzen den hobekien udalerrri elkartuen eta kontzejuen arteko harremanen eredu berrira. Behinik behin, horixe egin dute toki erakunde guztietan, Nafarroan ez ezik, baita

Espainian ere: toki esparru orokorra eta batzuen eta bertzeen eskumenen esparru orokorra finkatu dute lehenbiziko, eta ondoren, erakunde bakoitza finantzatzeko modua. Alde horretatik, gomendioaren lehen zirriborroa egin genuenean, bide bat proposatu genuen, hainbaten artean. Hari jarraiki, kontzejuak bi funtsetatik eskura litzakete baliabide ekonomikoak: bata udalaren esku legoke, eta udalak barne transferentziak egingen lizkioke kontzejuari, haien beharra arrazoitu ondoren, eskumenak erabil zitzan; eta bertzea Foru Komunitatearen esku legoke, udalak kontzejuak kontserbatzen laguntzeko.



6

ONDORIOAK
ETA IRADOKIZUNAK



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

6. ONDORIOAK ETA IRADOKIZUNAK.

1. ONDORIOAK

Lehena. Kontzejuak Nafarroako toki erakundeak dira, eta foru legegileei esker existitzen dira, haiek mugatzen baitituzte kontzejuen eskumenak eta ahalmenak. Udalak, berriz, Nafarroako Foru Komunitateko lurraldea antolatzeko oinarrizko toki erakundeak eta herritarrek kontu publikoetan parte hartzeko bide nagusia dira, eta Espainiako Konstituzioak haien autonomia bermatzen du.

55

Bigarrena. Arartekoaren ustez, gaur egun indarrean dagoen eskumenen banaketa (Nafarroako toki administrazioari buruzko Foru Legeko 39. artikulua ezartzen duena) ez dator bat Nafarroako ia kontzeju guztien benetako egoerarekin, ez baitute baliabide nahikorik legez dagozkien eginkizunak modu eraginkorrean betetzeko.

2. IRADOKIZUNAK

Hori guztia ikusirik, Arartekoari buruzko Foru Legeak egokitzen dizkigun eskumenen esparruan, egoki iritzi diogu iradokitzeari indarrean dagoen esparru juridikoa (Nafarroako toki administrazioari buruzko Foru Legeko 39. eta 319.4. artikulua eta Lurraldearen antolamenduari eta hirigintzari buruzko Foru Legeko 191. artikulua) aldatzeko, eta udalen eskumenak sendotzeko.

56

Zehatz-mehatz, honako hau da gure iradokizuna:

Lehen. Kontzejuei honako alor hauetako eskumenak egokitzea:

a) Kontzejuen ondarearen ustiapena eta erabilera arautu eta antolatzea.

b) Kontzejuetako artxiboak.

c) Tokian tokiko bestak.

Bigarrena. Nafarroako toki administrazioari buruzko Foru Legeak egokitzen dizkien gainerako eskumenak

udalek betetzea, toki zerbitzuekin lotuta baitaude argi eta garbi.

Hirugarrena. Toki esparruko eskumenak berregituratu eta, Nafarroako erakunde tradizional diren aldetik, kontzejuei eustea, baina haien eskumenak haien izarira egokitu eta kontzejuek honako eskumen hauek soilik izatea, lehen erran bezala: ondarea kontserbatzea, kontzejuko artxibo historikoa kudeatzea eta tokian tokiko bestak antolatzea.

57

Laugarrena. Eskumenak berriz banatzearen aurkako eragozpen ekonomikoak berregituraketari buruzko erabaki nagusia hartu ondoren aztertzea, aurrez Nafarroan (lehenik, 1990ean, Nafarroako toki administrazioari buruzko Foru Legea eta, gero, 1995ean, Nafarroako toki ogasunei buruzko Foru Legea eman zutenean) eta Espainian egin izan den bezala. Alde horretatik, hainbat bide daude kontzejuak finantzatzeko, eta egokiena aukeratzea kontu instrumentala eta antolamenduzkoa baino ez da, Toki Administrazio Departamentuko eta Nafarroako Udal eta Kontzejuen Federazioko zerbitzu teknikoak entzun ondoren.

Txosten honetako ondorioak eta gomendioak Comptos Ganberak 2008ko martxoan Nafarroako toki sektore

publikoaren 2005eko egoera ikuskatzeko egin zuen txosteneko en ildotik datoz. Zehazki, zera gomendatu zien Ganberak agintari publikoei txosten haren bidez:

- “Legegintza eta administrazio arloan lehenetasunez eta berehala hartzea beharrezko neurriak Nafarroako toki administrazioaren gaur egungo egoera arrazoizkoa izateko, toki administrazioak modu eragingarrian erantzun ahal izan diezaien XXI. mendeko herritarren beharrei eta horretarako finantza baliabide nahikoak izan ditzan. Nafarroako gizarte osoak eta agintari publiko guztiek parte hartu behar dute neurriok hartzen eta, horregatik, adostasun handia lortzen saiatu behar da eredu berria finkatzeko, herritarren borondatea eta interes zilegiak babestuz betiere”.
- “Toki erakundeei buruzko arau esparruko xedapenak osatzea, indarrean dagoen legediak ezartzen dituen bitartekoak eta mekanismoak izan ditzaten toki erakundeek eta, hartara, bere baliabideak eraginkortasun handiagoaz kudea ditzaten. Horretarako, administrazioaren eredu berria diseinatu behar da Nafarroako toki erakundeen askotariko antolamendua (tamaina,

baliabideak eta giza baliabideak) kontuan hartuz, arauzko eskakizunetara egokitze aldera. Halaber, indarrean dagoen legediak Foru Komunitateko toki sektoreko administrazioa arrazoizkoagoa izateko xedatzen dituen neurriak ere hartu behar dira, zerbitzuak hobeto emateko toki esparruan”.





**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa