

**Nafarroako Arartekoaren agerraldia  
Nafarroako Foru Komunitateko toki  
administrazioko administrazio  
funtzionala berratolatzeko lan-taldean**



**Defensor del Pueblo  
de Navarra  
Nafarroako Arartekoa**





**Defensor del Pueblo  
de Navarra**  
**Nafarroako Arartekoa**



# NAFARROAKO ARARTEKOAREN AGERRALDIA NAFARROAKO FORU KOMUNITATEKO TOKI ADMINISTRAZIOKO ADMINISTRAZIO FUNTZIONALA BERRANTOLATZEKO LAN-TALDEAN

5

(2009ko irailaren 29a)

Arratsalde on, lehendakari jauna; arratsalde on, jaun-  
andreak.

Lehenbizi, eskerrak eman nahi dizkizuet lan-talde honetara  
gonbidatzeagatik, Nafarroako Arartekoaren erakundea  
kontuan hartu nahi izatearekin gai zail eta konplexu  
honetan, horrelakoa baita Nafarroako toki-maparen  
berrantolatze administratiboarekin eta funtzionalarekin  
lotuta dagoen guztia.

Dakizuen bezala, gai hau ez zaio arrotz zuzentzeko ohorea dudan erakundeari. 2008an, txosten berezi bat aurkeztu genuen Nafarroako Parlamentuko Toki Araubideko Batzordean kontzejuei buruz, eta txosten hartan legealdaketa batzuk proposatu genituen toki entitate horiek direla eta, ezertan kendu gabe Nafarroako Gobernuak eta Nafarroako Parlamentuak Nafarroako udalen mapari eta toki administrazioaren mapari buruzko aldaketa sakonagoa egiteko aukera aztertzea, orain egiten ari den bezala.

Bestalde, arreta handiz aztertu dugu Nafarroako toki maparen erreformari buruz Nafarroako Gobernuako Toki Administrazioako Departamentuak, haren kontseilari Amelia Salanueva Murguialday kontseilariaren bitartez, zehaztasunez azaldu zigun eta eskuratu zigun azterlana. Nire iritziz, oro har, azterlan sakona, zehatz, oparo, serio eta zorrotza da, pertsona eta entitate askok parte hartuta landutakoa. Haren ondorioak, gainera, oso logikoak eta zuzenak dira. Horietako gehienekin ados nago, ausartak direlako. Atsegin handiz bultzatu nahi dut hurrengo urteetan ere azterlana egin dadin, zeren eta haren ildo eta aukera nagusiek jarraitu beharreko ibilbide egokia markatzen baitute, nahiz eta ibilbide horretan oztopo asko dagoen eta toki batzuetan erresumina sor daitekeen.

Zuzentzea egokitu zaidan erakundeari dagokionez, egokiagoa iruditzen zait nire uztako gogoeta batzuk azaltzea, egungo mapari buruz edo toki mapa aldatzeko moduari buruz –hala behar edo komeni bada– eztabaidan hasi beharrean. Gogoetak diren aldetik, ez dute egia absoluturik ezkututzen, iritzi soil batzuk baizik, erakundean urte hauetan metaturiko esperientzian oinarrituak eta –barkatzen badidazue– Administrazioan jardun dudak urteetan izan dudak esperientzia propioan ere oinarrituak. Herritarren sentimenduan, kezketan eta kexetan oinarritutako iritzia da. Bestalde, dirudienez, askotan hobe da aldaketa baketsuak egitea eta ez erreforma sakonak egitea, zeren eta azken horiek batzuetan interes korporatiboen arroketaraino iristen baitira eta herritarrengan aurkako mugimenduak sorraraz baititzakete identitate sentimenduak direla medio.

**Lehenengo ideia.** Zail egiten zait defendatzea, ikuspuntu teorikotik bainoago ikuspuntu praktikotik, Nafarroako udalen kopurua gutxitu behar dela edo udalak kendu behar direla. Askotan, fede-dogma baten gisara finkatutzat eman dugu 272 udal izatea, berez, garestia edo disfuntzionala dela. Hala eta guztiz ere, gizakiaren gauza guztiekin gertatzen den bezala, baieztapen hori erlatiboa izan daiteke. Espainiak 8.000 udal dauzka eta Frantziak, berriz, 28.000, portzentajeaz askoz handiagoa

den kopurua, baina Frantzian ez dute sekula serioски planteatu horren inguruko berrantolamendu administratibo bat egitea. Azkenean, Nafarroako udal mapa gutxitu nahi izateagatik, gerta daiteke aurretik uste ez genuen bezalako tamaina izan dezakeen gatazka politiko bat topatzea; hain zuzen ere populazio gehiagoko ondoko beste udal batzuek xurgatuko edo fusionatuko dituztela uste duten udaletan sortutako arazoa. Berriz azpimarratu nahi dut demagogia errazari buruz adierazitakoa, hain zuzen ere udal edo pertsona-talde jakin batzuek erabiltzen dutena, eta nabarmendu nahi dut udal batzuk –handiak nahiz txikiak, edo beste auzo batzuegandik urrun samar daudenak– desagertzearekin edo deuseztatzearekin lotutako identitate-sentimenduek sor dezaketen ezinegona. Azken horren adibide gisa honakoak bururatzen zaizkit: Luzaideko, Petilla de Aragón, Goizueta, Lapoblación, Zugarramurdi eta abar. Haien populazio eskasa batez bestekoaren gainetik izan duten biztanle-galera edo zahartzea ez lirateke berez arrazoi bat izan behar hain desagertzea defendatzeko, zeren eta lurraldearen despopulatzean sakontzea besterik ez baikenuke lortuko.

Biztanle gutxi dituzten udalen kasuan –eta halakotzat hartzen ditugu ehun biztanle baino gutxiago dituztenak



(hogeita hamarreko bat)– komenigarria dirudi Nafarroako Gobernuak lehentasunezko laguntza-araubide bat eskaintzea (juridikoa, administratiboa, oinarrizko eskumenei buruzkoa, ekonomikoa eta teknikoa eta behar den erakoa, horretan berez tutoretza administratiboan erori gabe, orain dela hogeita hamar urte ulertzen zen bezala, baizik eta lankidetzaren printzipioa zabalduz) eta haien zamak eta legezko betebeharrak gutxitzea. Toki Administrazioari buruzko Foru Legeko 34. artikulua horretarako bidea ematen du. Ez litzateke, ezta ere, gehiegizkoa haiei eskaintzea, pizgarri batzuk emanez, beren borondatez deusezta daitezen udal gisa, edo hurbileko beste udal batekin bil daitezen, edo kontzeju bihur daitezen, Toki Administrazioari buruzko Foru Legeko 20.2 artikuluan xedatutakoarekin bat.

Nolanahi ere, ez zait komenigarria iruditzen ez zabaltzea ez modu zabalean interpretatzea Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen Legeak udal txiki horietarako ezarritako gutxieneko eskumenen zerrenda, haien populazioaren araberakoa, zamak larriagotuko lituzkeelako eta gerta litezkeen ahalmen eta kudeaketa zailtasunengatik. Ongi dakizuen bezala, Estatuko legeko 26.2 artikulua eta Toki Administrazioari buruzko Foru Legeko 31.1 artikulua bidea ematen diote Nafarroako Gobernuari udalak gutxieneko

zerbitzuetako batzuk eskaintzetik libratzeko, haiek ezartzea eta ematea zaila edo ezinezkoa denean.

Besterik da udalak arrazionalki integratzea behartutako multzoetan, zerbitzu publiko edo administratibo batzuk eman ahal izateko. Horretarako, izan ere, Toki Administrazioari buruzko Foru Legeak legegintzazko konponbide batzuk eskaintzen ditu, eta konponbide horiek baliagarriak dira eta baliagarri izan daitezke idazkari eta kontu-hartzaile zerbitzuetarako eta beste zerbitzu administratibo batzuetarako. Hain zuzen ere, langile horiekin –eta udalek behar duten gainerakoekin– lortzen da eskumen batzuk batera betetzea, kasuan kasu, eta lurralde-eredu itxirik gabeko esperientziak gomendatzen duenaren arabera, eta jarduteko eta jokatzeko batasun erreala eskaintzen da. Formula hori bera egokiena izan daiteke udal hauteskundeetan zerrendarik aurkezten ez den udal txikien kasurako.

**Bigarrena.** Halaber, dirudienenaren arabera, egokia da –eta nire ustez, guztiz beharrezkoa– ezaugarri komunak dituzten udal batzuen hirigintza-antolamendua, landa alorreko udalak izan nahiz hiri izaerakoak izan, Hirigintza Plan Orokor bakarraren bidez ezartzea. Plan hori guztien artean egingen da, Nafarroako Gobernuaren eta ukitutako udalen

laguntzarekin. Udal horiek, izatez, batasun baten modura jokatzen dute eta hirigintza-batasun horren isla izanen litzateke plan orokor bakarra edo batasunekoa izatea – Lurraldearen Antolamenduari eta Hirigintzari buruzko Foru Legeak bideratzen duen bezala; eta beharrezkoa bada, aldatu egin beharko litzateke—. Ia Nafarroa osoak azpi- eskualdeen edo udalez gaindiko unitateen arabera funtzionatzen du. Horietan, jatorri naturaleko edo hiri-jatorriko sentimendu batzuk erdietsi dituzte biztanleek, batez ere Nafarroako iparraldean eta erdialdean, nahiz eta hegoaldeko udal garrantzitsu batzuetan ere funtzionamendu hori badagoen; izan ere, hegoalde auzoak diren udalen arteko ezinikusiaren orde zerbiztu publikoak eskaintzeko lankidetzak ezarri da. Hona adibide batzuk: Leitzaan, Bortzirriak, Erronkari, Zaraitzu, Aezkoa, Baztan-Urdazubi-Zugarramurdi, Sakana-Burunda, Iruña eta haren inguruko herriak, Lizarra eta harekin lotutako udalak, Tafalla eta harekin lotutako udalak, Valtierra eta ingurukoak, Tuterako Fontellas eta abar.

Erakunde honek Foru Araubideko Batzordean azken urteetako kexen jatorriari buruz aurkeztu zuen lan batean, udalen berrantolamendu bat diseinatu zuen, baterako udal plangintza bat aztertzeko baliak zitekeena. Emaitzaren arabera, nahikoa litzateke 33 plan orokor egotea, eta plan

bakoitza plan partzialen bitartez, lursailen birzatatzeen, lizentzien eta barren bitartez garatzea 272 udaletako bakoitzean, salbu eta plan orokorrak besterik ezartzen duenean garapen partzialeko edo bereziko planen bat dela eta. Nolanahi ere, 272 udaletako bakoitzaren eskumena izanen litzateke planeamendua exekutatzeko eta lizentziak ematea, eta horrekin haien autonomia bermatuko litzateke.

Hirigintzaren eta ingurumenaren diziplinak ere hirigintza-elkarteei esleitu lekieke (horiek, betiere, Nafarroako Gobernuaren behar den laguntza teknikoa edukiko lukete), udalei –alkateari edo zinegotzi delegatuari, gehienetan– hirigintzaren edo ingurumenaren arloko lege-hausteen zama pisu eta estugarria kenduta.

Aipatutakoak bezalako ekintza gutxi batzuk –esate baterako, udalen arteko plan orokorrak edukitzea, exekuzioa udalen eskuetan utzita–, guztiz konstituzionalak direnak eta udalen autonomia urratzen ez dutenak –Auzitegi Konstituzionalak martxoaren 20ko 61/1997 epaian deklaratu bezala–, nahikoak izanen lirатеke zerbitzu publiko guztiak berrantolatzeke orain hain atomizatuta dagoen eskala gaindituta. Horrekin lortuko lirатеke, erabateko efizientziarekin, gastu publiko arrazionalagoa, zerbitzu publikoen banaketa orekatua eta herritarrak, epe laburrean,

populazio handiagoko udalen zerbitzuetatik benetan hurbil egotea.

Hirigintzari buruzko plangintzako 33 unitate izateko proposamena oinarrituta dago, halaber, 1990ean Toki Administrazioiko Departamentuak eginiko azterlan batean.

13

**Hirugarrena.** Toki Administrazioari buruzko Foru Legean sorturiko administrazio-barrutien figurak, iragan diren hogeitau urteetan, erabateko porrota izan du (nahitaez aitortu beharrekoa da hori), bakarra ere ez baita sortu. Hori dela eta, hobe da hura eredu gisa alde batera uztea eta jotzea, guztizko gardentasunarekin eta ukitutako udalen parte-hartzearekin, legez edo foru dekretuz zerbitzu publiko batzuk “derrigorrez” batzera. Derrigorrezko batasunak baliagarriak izanen dira –esan dudan bezala– baterako zerbitzuak eskaintzeko plangintza bakar eta koherente batez. Plangintza horren bitartez, ekintza publikoa lurraldean zabalduko litzateke, udalen arteko berronkatzea lortuz, haien artean zamak eta etekinak banatuz eta zerbitzu publikoak koherentzia funtzionalez eta lurralde- eta gizarte-koherentziaz ezarriz. Nire irizpidearen arabera, batasun horietan sartu beharko lirateke –jada adierazi dudan bezala– legegintzaldiz legegintzaldi beren buruari udal edo gobernu-araubide arrunta emateko gauza izan ez diren udalak eta

Nafarroako Gobernuak udaleko kudeaketa batzordeak izendatzeaz baliatu izan direnak, zuzeneko legitimazio demokratikotik aldentuta.

**Laugarrena.** Mankomunitateek lan egin izan dute, inongo euforiarik gabe, zuzentzat jo daitekeen modu batez. Zerbitzuak elkarrekin emateko udalek berek hautatu eta Nafarroako Gobernuak bultzatu duten bidea izan da mankomunitateena. Mankomunitateek zerbitzu batzuk emateko eta haien lurralde-esparrua mugatzeko izan duten malgutasuna arrakastaren gakoetako bat izan da, baina, era berean, lurralde-mapa desberdinak ekarri ditu, hautatu den ikuspegi sektorialaren arabera: hondakinak, urak, euskara eta abar. Hala eta guztiz ere, figura horri juridikoki indar handiagoa eman behar zaio, Toki Administrazioari buruzko Foru Legean behar den aldaketa eginez. Mankomunitatearen figura eskumenetan hazi daiteke eta hazi beharra dauka; esate baterako, hirigintza diziplinak; nahitaezko desjabetzeak; eskuordetze bidez udal eskumenak hartzea; administrazioari buruzko foru legediak haien autonomiarako ezartzen dituen tutoretzak edo oztopoak kentzea; lurralde-homogeneotasun handiagoa izatea; gaitasun juridiko eta ekonomiko eta giza baliabideen arloko gaitasun handiagoak edukitzea; indar handiagoko tresna juridikoak izatea –muga-kasuetan– haietan dauden

udal menderakaitzen aurrean, gehiengoak atzerarazten dituztenak; eta, azken batean, beren funtzionamenduan, behar den kasuetan, zerbitzuen elkarteen berezko ahalmenetatik hurbilago egotea. Mankomunitateek ezin dute izan hura osatzen duten udalen tresna bat. Aitzitik, bitzta propioa eta goi mailakoa erdietsi behar dute, behin sortu ondoren eta haiei eskumenak eta zerbitzuak esleitu ondoren.

15

**Bosgarrena.** Kontzejuei dagokienez, jada adierazia dut 2008an, txosten berezi bat aurkeztu zela Foru Araubideko Batzordean. Une honetan, erakunde honen iritziz, ezin dira orduan adierazitako konponbideak geroratu. Txosten hori egiteak bi gauza egiaztatzeko balio izan zuen: lehenengoa, txosteneko proposamenek izan zuten erresistentzia txiki-txikia, ia deuseza –horrek adierazten du kontzejuak, zalantzarik gabe, ahulak direla gaitasun errealeko toki entitate publikoak izateko–; eta bigarrena, kontzejuek, sakonean, gure txostenean proposatutakoa gehiago ikusten zutela beren arazo errealetarako konponbide baten gisara, mehatxu baten moduan baino –izan ere, hautatutako nahiz izendatutako kudeatzaileak (bokaziozkoak eta ez batere profesionalak) liberatzen zituen baliabide ekonomikorik, giza baliabiderik eta gauza baliabiderik gabeko erakunde bat zuzentzeko erantzukizunetik.

Denborak gero eta gehiago berresten duen zerbait adierazi genuen orduan: kontzeju gehienek zailtasunak dituzte XXI. mendeko erronkei aurre egiteko, ezertan kendu gabe haien sinbolismoa eta Nafarroako toki entitate juridikoak izatearen sentimendu historikoa.

Idea horrekin ez genuen nahi ez kontzejua desagertzea, ez nortasun juridikoa galtzea, ez eta bere kontzeju-interesak ezin defendatzea edo defentsa legitimoan ezin parte-hartzea ere, horretarako erabateko eskubidea izanen baitu existitzen den bitartean.

Soilik iradokitzen genuen kontzejuei eskumen batzuk ematea –arautzea eta antolatzea bere ondarearen (herri-lurrak barne) aprobetxamendua eta erabilera, kontzejuaren artxiboa eta herriko jaiak– eta gainerako eskumenak (besteak beste, hirigintza lizentziak eta obretarako lizentziak) udalen esku uztea. Eta, halaber, iradokitzen dugu kontzejua gorde dadin Nafarroako entitate tradizional gisa, haren nortasun juridikoari eutsiz –jada esan dugun bezala–, baina bere baliabideetan arrazionaltasun handiagoa jarriz eta beti udalaren laguntza teknikoa edukiz.

**Seigarrena.** Azkenik, udalek osatutako entitate administratibo tradizionalei dagokienez, mankomunitate



bihur litezke, edo, hobeagoa litzatekeena, udalen derrigorrezko batasun, jada daukaten batasun-sentimendu handia dela eta. Aezkoa, Zaraitzu eta Erronkariko batzarretako kasua da, zeina esperientzia gisa balia liteke, hain zuzen ere ondoko arloei dagokienez, besteak beste: baterako hiri-plangintza, hirigintzaren legezkotasunaren kontrolaren gaineko eskumenak, ingurumenaren eta kulturaren arloko eskumenak eta beste arlo batzuetako eskumenen baterako antolakuntza. Hau da, benetako udal berriaren ernamuina.

Hau da, jaun-andreok, hasteko zuei helarazteko atrebentzia izan dudana. Espero dut zuentzat erabilgarritasunen bat izatea, eta prest nago sortutako zalantza guztiak argitzeko edo argitzerik izan ez ditudan gaiak azaltzeko. Bestela ere, etorkizunean egin nahi dizkidazuen kontsulta guztiei atsedeen handiz erantzunen diet.

Eskerrik asko denoi zuen arretagatik.

*Francisco Javier Enériz Olaechea*  
**Nafarroako Arartekoa**





**Defensor del Pueblo  
de Navarra**

**Nafarroako Arartekoa**







Defensor del Pueblo  
de Navarra  
Nafarroako Arartekoa