

**ARAUGINTZA POLITIKAKO**  
**DOKUMENTUA:**

**"EUSKADIKO UDAL LEGEAREN**  
**OINARRIAK"**

**EUDEL**  
**2010eko martxoa**

## **LABURPENA:**

AURKEZPENA

I.- PLANTEAMENDU OROKORRA

II.- EUSKADIKO UDAL LEGEAREN HELBURUAK

III.- "EUSKADIKO UDAL LEGEAREN" IZAERA. LEGEAREN ALDERDI "FORMALAK". ALTERNATIBAK

IV.- UDAL LEGEAK BARNE HARTU BEHAR DITUEN PRINTZIPIOAK, UDAL AUTONOMIA BABESTEKO

V.- UDAL ANTOLAMENDUA. UDAL ORDEZKARIEN ESTATUTUA

VI.- HIRITAR-AUZOTARRAREN ESTATUTUA. HIRITARREN PARTAIDETZA

VII.- UDAL ESKUMENAK

VIII.- EUSKAL UDALEN PARTAIDETZA AUTONOMIA ETA FORU POLITIKEN ERAKETAN

IX.- TOKIKO ZERBITZU PUBLIKOEN KUDEAKETA ETA UDALARTEKO LANKIDETZA MOTAK

X.- EUSKADIKO UDAL LEGEAREN FINANTZAKETA.

XI.- EUSKADIKO UDAL LEGEAN SAR DAITEZKEEN BESTELAKO GAIAK

## **AURKEZPENA**

1.- Euskal autogobernua berreskuratu zenetik hogeita hamar urte igaro direla, Euskadiko instituzionalizazio-prozesua osatzeke dago oraindik. Izan ere, autonomia- eta foru-alorreko instituzionalizazio-prozesua burutu den arren, Euskadiko Udal Legeari ez zaio onespenerik eman.

2.- Eusko Legebiltzarraren 2005-2008 legegintzaldian, Euskadiko Udal Legearen Proiektua egin zen estreinakoz, baina izapide parlamentarioei ekitear zeduzenean, Arabako eta Bizkaiko Foru Aldundiek aurkaratu egin zuten Arbitraje Batzordearen aurrean.

3.- Arbitraje Batzordearen erabakiaren arabera, aipatutako lege-proiektuaren artikulua batzuek foru-autonomian eragina zuten. Baina, egia esan, hizpide dugun lege-proiektuak izapidetzeko denbora politikoa, berez ere urria, ia agortuta zegoen Batzordeak erabakia hartu zuenean, 2008ko urrian, alegia.

4.- Eusko Jaurlaritzak Legebiltzarrari aurkeztutako Udal Legearen Proiektuak bazuen alde on bat: konpontzeke dagoen arazo bati heltzen zion. Proiektu horretaz gain, Eusko Legebiltzarreko Euskal Sozialisten Talde Parlamentarioak ere Euskadiko Udal Legearen proposamen bat aurkeztu zuen. Aipatutako bi legegintza-ekimenak, ordea, ez ditugu kontuan izan dokumentu hau egiterakoan.

5.- Bistakoa da Eusko Legebiltzarraren egungo legegintzaldian (2009-2013) Euskadiko Udal Legeari agian ez zaiola behin betiko onespenerik emango, eredu instituzionala bukatutzat jotzeko. Euskal udalgintzari lotutako gai osagabe horren ibilbide instituzionala izugarri ari da luzatzen, eta alderatutako beste testuinguru batzuetan ez dugu halako moteltasunik aurkituko. Gainera, botere autonomiko eta foralaren sendotasun instituzionalak are gehiago nabarmentzen du euskal udalen ahultasun instituzionalari buruzko ikuspegia.

6.- Udal Legearen Proiektua gainbeheran erori da joan den legegintzaldia bukatu eta gero. Hala ere, gaiari lotutako eskakizunak egitea Ganbera berriaren aukera den arren, "sua piztuta" mantentzea komeni da, eta edukietan oinarritzko hobekuntzak egitea, azken helburua lortzeko: euskal udalen erakunde- eskumen- eta finantza-sistema finkatzea. Aipatutako sistemak, egungo egoerarekin bat etortzeaz gain, udalen zereginak betetzeko baliagarria izan behar du, eta, batik bat, kalitate egiaztatua duten udal-zerbitzu publikoak bermatu behar dizkie euskal hiritarrei.

7.- Premisa horiei jarraiki, etorkizuneko Euskadiko Udal Legearen oinarriak finkatzeko asmoz egin dugu dokumentu hau, aipatutako legeak ezinbesteko helburu bat lortu behar baitu: euskal udalen egungo arazoak konpontzea. Ildo horretan, ekar ditzagun gogora arazoaren iturburuak: batetik, estatuko oinarritzko udal-legeria zorrotzegia da, eta, gainera, ez dator bat, inondik inora, XXI. mendeko udalen behar errealekin; bestetik, legeria horren ondorioz, ez dago autonomia mailako araudi-esparrurik.

8.- Esku artean dugun dokumentuak honako atal hauek ditu:

- Planteamendu orokorra (I).
- Euskadiko Udal Legearen helburuak (II).
- Euskadiko Udal Legearen izaera (III).
- Udal Legeak barne hartu behar dituen printzipioak (IV).
- Udal-antolamendua eta, bereziki, udal-ordezkarien estatutua (V).
- Auzotarraren estatutua eta hiritarren partaidetza (VI).
- Udal-eskumenak (VII).
- Udal-autonomia bermatzeko eta udalen autonomia eta foru mailako herri-politiketan parte hartzeko mekanismoa (VIII).
- Tokiko zerbitzu publikoen kudeaketa eta udalarteko lankidetzak motak (IX).
- Toki-finantzaketa (X).
- Bestelako gaiak (XI).

9.- Euskadiko Udal Legearen etorkizuneko edukiei buruzko gogoeta-esparrua izatea du helburu dokumentu honek. Ikuspegi horretatik abiatuz, euskal udalen arau-sistema osatzerakoan kontuan hartu beharko liratekeen oinarri orokorrak edo gutxieneko oinarriak iradokitzen mugatu gara. Gutxieneko oinarrien ildo nagusiekiko atxikimendua lortzea nahi genuke, alegia, aktore instituzionalek horiekin bat egitea. Gero, jakina, aukera politiko anitzek beren ikuspegiak plazaratuko lituzkete, Euskadin gobernu hori egituratzeko moduari buruz.

10.- Gai erabakigarri horren tratamenduari heltzen dion edozein legegintza-proiekturen izaera instituzionalaren ondorioz, adostasun politiko handia lortzea nahitaezkoa dela azpimarratu behar da, horrelako lege ororen nahitaezko helburua zein den kontuan hartuta: joko instituzionalaren arauak finkatzea. Beraz, gehiago hauskorretan edo adostasun ahuletan oinarritutako planteamenduak baztertu egin beharko lirateke, planteatzen den jarduketa-esparrua legebiltzarrean ordezkaritza duten indar politikoen gehiengoak eta Euskadiko aktore instituzional guztiek onartzen ez badute .

11.- Halaber, Euskadiko Udal Legearen Oinarri hauen sustapena eta EUDELEN zeregin instituzionalaren finkapena, udal mailako erakunde ordezkaria eta solaskidea den aldetik, elkarri lotutako alderditzat jo dira. Izan ere, oinarrietan egindako proposamenak eta EUDEL-Euskadiko Udalen Elkartearen ahaleginak (Euskadiko Udal Legea zentzuzko epe batean errealitate bihurtzeko asmoak) helburu berberak dituzte: udalen erabateko aitortze instituzionala lortzea eta Elkartearen araudia finkatzea, udalen ordezkari instituzionala baita. Azken alderdi horri dagokionez, aipatutako ordezkaritza onartu arren, aurreko legealdietan gaia ez da benetan mamitu. Hori guztia ezinbestekoa da euskal udalek erakunde- eta administrazio-

harremanetan ahotsa izan dezaten, merezi duten beharrezko eta ukaezinezko legitimitatearekin.

## **I.- PLANTEAMENDU OROKORRA**

1.- Euskadiko Udal Legearen premia objektiboa eztabaida ezina da. Toki-autonomia berreskuratu zenetik hogeita hamar urte igaro dira, eta Lurralde Historikoen Legea onartu zenetik hogeita bost, eta Euskadik, beste Autonomia Erkidego askok ez bezala, 2010ean oraindik ez du udal-errealitatea arautzeko moduko araudi-esparru instituzionalik.

2.- Orain ez gara hasiko, ez baita gune egokia, toki-araubidearen legeak edo, behintzat, alor horri lotutako gutxieneko legeak dituzten Autonomia Erkidego guztien izenak aipatzen. Baina adibide bakar batzuk ekarriko ditugu gogora: Katalunian eta Galizian gaiari buruzko lege espezifikoak dituzte, eta Andaluzian, berriz, toki-araubidearen alderdi jakin batzuk arautzen dituen lege multzoa onartu dute. Oro har, lege horiek guztiak Estatuko oinarritzko legerian jasotako aurreikuspenekin bat datozen arren (legeri horrek nahiko muga estuak finkatzen baitizkio erkidegoetako legegileen jarduketa-askatasunari), badira berrikuntza batzuk: adibidez, Kataluniako Udal eta Toki Araubidearen Legean eta, bereziki, zenbait alderdiren erregelamendu-garapenean. Azken horiei dagokienez, toki-erakundeen obra, jarduera eta zerbitzuei buruzko erregelamendua, 1995ekoa, nabarmentzen da (Kataluniako Generalitateak ekainaren 13ko 179/1995 Dekretuaren bidez onartua).

3.- Edonola ere, "bigarren belaunaldiko" Autonomia Estatutuak onartu eta indarrean sartu ondoren, Autonomia Erkidego batzuetan tokiko gobernuen arau-esparrua orokorrean eraldatzeko urratsak ematen hasi dira. Horrela, Katalunian Toki Gobernuen Legearen Aurreproiektua egin dute, "Kataluniako Toki Gobernuen Legearen Aurreproiektua osatzeko oinarriak" izeneko dokumentu teknikitik abiatuta, baina azkenean ez da Lege Proiektu izatera heldu. Dokumentuaren metodologiari dagokionez, oinarri teknikoak soilik jorratu dituzte (akademikoak eta goi-funtzionarioak), lortu beharreko helburuei buruz aurretiaz inolako zehaztapen politikorik egin gabe. Dena den, gaur egun, Kataluniako legebiltzarrean zenbait toki-arazo lantzen dituzten Lege Proiektu batzuk ari dira izapidetzen: Tokiko Gobernuen Kontseiluaren Lege Proiektua; Veguerien Lege Proiektua, eta Bartzelonako Metropoli-areako Lege Proiektua.

4.- Andaluziako Toki Autonomiaren Legeak garrantzi berezia du. Gaur egun, parlamentu-izapideak ari dira gauzaten. Ildo horretan, 2007ko Autonomia Estatutuan aurreikusitako eskumenak garatzeko araudia aurrerakoia da alor horretan, Legearen ardatz egituratzailea "toki-komunitatea" baita. Gainera, geroago azalduko dugunez, udal-eskumenen sistema zehatza finkatu eta bermatu dute, Legea "gehiengo indartuan" oinarrituz, legegile sektorialen etorkizuneko jardueren eraginetik at egon daitezen.

5.- Jakinekua da tokiko gobernuen inguruko araudiak aldatzeko prozesu guztietan zalantza bera sortu ohi dela, geroago ikusiko dugunez: zer egingo duen Estatuak gaiari lotutako oinarritzko legeriarekin. Zalantza hori, dena

den, laster argituko da, baldin eta Gobernuak Tokiko Gobernu eta Administrazioen Legearen Aurreproiektua onartzen badu (2010), 2006ko testuko premisen arabera prestatu dena. Baina, zalantzak gorabehera, Kataluniako eta Andaluziako prozesuek abantaila jakin bat dute, gainerako Autonomia Erkidegoetakoekin alderatuta: beren Estatutuetan, toki mailako (edo lurralde-antolamenduko) gai horren araudia "Estatutuaren oinarrizko garapen-legeen" (KAEaren 62.2. artikulua) edo "proiektu osoari buruzko azken bozketaren gehiengo osoari lotutako legeen" (AAEaren 108. artikulua) mende dagoela. Desberdintasun kualitatibo horrek berebiziko garrantzia du, ez bairik gabe, tokiko legegileen xedapenak lege sektorialen gainetik baitaude, eta, beraz, udalen autonomia eta, zehazki, udalen eskumenak askoz ere hobeto berma daitezke.

6.- Hain labur azaldu ditugun araudi-egoera horiek eta hemengo aurrez aurre daude, Euskadin ez baitago ia inolako "toki-legeriarik". Eskumenak banatzeko barne-sistemaren ondorioz, tokiko eremuko gaia batzuei buruzko foru-arauak onartu ohi dira (batik bat ogasun-alorrekoak), baina Eusko Legebiltzarrak tokiko esparrua ez du ia batere arautu, zenbait lege sektorialen bidez izan ezik (gizarte-zerbitzuak, hirigintza etab.).

7.- Ondorioz, Euskadiko Udal Legea onartzea premiazkoa da, eta atzeratzen hasiz gero, araudi-esparru hori sustatzeko eta onartzeko eskumenak dituzten organoek ez lituzkete beren erantzukizun instituzionalak beteko. Gure herriaren barne-antolamendua kontuan hartuta, Udal Legea nahitaezko osagarria da, Erakunde Komunak, Lurralde Historikoen eta Udalen osaketa instituzionala hezurramitzeko prozesuari behin betiko bukaera emateko.

8.- Udal Legearen onarpena behin eta berriz atzeratu denez, euskal udalgintzak gaur egun ahultasun instituzionala du ezaugarri. Euskal Udalek beren izaera behingoz aitortzeko eskatzen dute: Euskadiko erakunde-egituraren oinarrizko hiru gobernu mailetakoa bat eta, beraz, lurralde-botere publikoak (ondorio guztietarako) direla aldarrikatzen dute. Euskal udalak, halaber, hiritarren berehalako arazoetatik hurbil dauden botere politiko propio eta desberdinak (gainerakoak ez bezalakoak) dira, eta guztiek hala ikustea nahi dute.

9.- Euskal udalek, orain arte ukatu zaien "agerikotasun instituzionala" aldarrikatzeaz gain, Erakunde Komunak (Eusko Legebiltzarrak eta Jaurlaritzak) eta Lurralde Historikoen abiarazten dituzten herri-politika guztien diseinuan eta gauzapenean partaidetza aktiboa izaten uzteko eskatzen dute, betiere politika horiek udaletako hiritarren zuzenean eragiten eta udal-eskumenean gauzapeña baldintzatzen badute.

10.- Argi dago egungo oinarrizko esparruak izugarri mugatzen duela udal-gobernurako sistema propioa eratzeko abagunea, eta zeharo murrizten dituela orain artekoarekin inolako zerikusirik ez duen beste esparru bat sortzeko benetako aukerak. Dena den, arazoak arazo, berritzea, hiriak eraikitzea eta kalitatezko udal-zerbitzuak ematea lortu dugu. Eta oraingoa, euskal udalek Euskadiko gobernuaren lurralde mailen egituraren duten indarra areagotzeko aukera egokitu zaigu.

11.- Etorkizuneko Euskadiko Udal Legeak aipatzea merezi duen hipotesi eta baldintza jakin batzuk hartu behar ditu oinarri ezinbestean. Lehenengoa estatuko legegileek "oinarriari" emandako erabilera hedakorra dugu, Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen Legeak errotik erkidegoetako legegileen jarduketa-aukerak errotik mugatu baititu.

12.- Oinarrizko alderdiei buruzko ikuspegi "maximalista" hori, Konstituzio Auzitegiak ere onetsi zuena, baztertu eta toki-araubidearen oinarriak arautzeko oinarrizko beste legeri bat onartu beharko luke estatuak. Legeri "nagusia" izango litzateke, eta erkidegoetako legegileei jarduteko askatasuna eta udalei zuzentzeko eta garatzeko aukera bermatuko lieke. Estatuak ezin du jarraitu tokiko gaien "oinarriak" maila eta neurri horretaraino arautzen, TAOLean egin duen bezala. Ildo horretan, 2003an hizpide dugun legean egindako erreforma ekarriko dugu gogora, udalen auto-antolamenduan bete-betean hartu baitzuen esku, maila onartezinetara iritsiz.

13.- Oinarriak arautzeko zeregina are premiazkoagoa da egun, 2006tik aurrera onartutako "Estatutu berriek", alor horretako oinarriak finkatzeko aukerak mugatzeaz gain, toki mailako gobernuak Autonomia Erkidegoetako politika propioetan are gehiago "barneratzearen" alde egin baitute. Aurreko legegintzaldian, Herri Administrazioen Ministerioak Tokiko Gobernu eta Administrazioen Oinarrizko Legearen Aurreproiektua egin zuen, eta dokumentuak bide zuzenetik jo zuela esan behar da, oinarrizko edukia askoz ere laburragoa izan zitekeen arren. Esaten genuenez, Lurralde Politikarako Ministerioak Tokiko Gobernu eta Administrazioen Oinarrizko Legearen Aurreproiektua landu berri du, 2006ko zirriborroan oinarrituta. Beraz, eredu horri jarraitzen bazaio, Autonomia Erkidegoei joko emango die toki-esparrua arautzeko.

14.- Bestalde, baldintzapenei dagokienez, Estatutuak eta LHLak tokiko gaien eskumenak banatzeko ezarri zuten barne-sistema konplexuari erreparatu beharko diogu (finantza-eskumenak alde batera utziko ditugu oraingoz, dokumentu honen azken aurreko epigrafera iritsi arte).

15.- "Tokiko administrazioa" Erakunde Komunen (Legebiltzarraren eta Gobernuaren) eskumena da, baina toki-araubidearen alderdi jakin batzuei lotutako eskumenak (Lurralde Historikoetako mugak gainditzen ez dituzten udalez gaindiko barrutiak, udal-ondasunen araubideak, udal-hauteskundearen araubideak eta LHLak aitortutako gainerako guztiak) Lurralde Historikoei dagozkie, estatutu-xedapenen edo LHLaren aurreikuspenen ondorioz. Beste zenbait alderdi tokian tokiko Lurraldeen eskumen bihurtu dira, berariazko foru-arauden bidez (adibidez, bandera, armarrak eta sinboloen ingurukoak, udalen izenak aldatzeari buruzkoak...). Ikusten denez, tokiko gaien eskumenak "foru-eremuari" loturik daude nola edo hala, eta euskal legegileek ezaugarri hori kontuan izan behar dute ezinbestez.

16.- Bada kontuan hartu beharreko beste datu bat ere: euskal Lurralde Historikoei, "tokiko gaiekin" zuzeneko lotura duten hainbat eskumen berenganatzeaz gain, udalei dagozkien eskumen-alorretan zeharkako eragina izan dezaketen eskumen "sektorialak" hartu dituzte (esate baterako, errepide eta bideak, mendiak, herri-lanak, kultura, ondare historiko-artistikoa, kirola, gizarte-laguntza, ingurumena etab.).

17.- Beraz, Euskadiko Udal Legeak, Lurralde Historikoei dagozkien eskumenei kalterik egin gabe, udal-gobernuen erabaki-eremu politikoak bermatu beharko lituzke, eta, ondorioz, Erakunde Komunek eta Lurralde Historikoei gai horietan esku hartzeko duten ahalmena murriztu egin beharko litzateke. Azken puntu horretan, hain zuzen, zenbait oztopo erantsi sortuko dira beharbada.

18.- Euskadiko Udal Legeak, lehenik eta behin, aipatutako esparru politiko-instituzionala errespetatu egin behar du, baina horrek ez du esan nahi udalen gobernu mailari eta udalen autonomiaren erabateko bermeari (batik bat eskumen propioen gauzaperari) lotutako aldarrikapenetan aurrerakoa izan behar ez duenik. Azken finean, XXI. mendearen bigarren hamarkadako euskal udalgintzaren arazoei aurre egitea da kontua. Eta arazo horiek ezin dira konpondu, inondik inora, joan den mendeko laurogeiko hamarkadaren erdian (orain dela hogeita bost urte) diseinatutako araudi-esparruaren bidez, tokiko gobernu-sistema eta sistema horren oinarria den gizarte bera errotik eta izugarri azkar eraldatu baitira gero eta globalizatuagoa den mundu honetan.

19.- Euskal udalak, aktore instituzionalak diren aldetik, erakunde arteko lehiaketa bizia gairatu eta modernizazioaren eta berrikuntzaren aldeko apustu irmoa egin behar dute, hurbileko bestelako eremu instituzionalak (hala nola, estatu frantseseko edo autonomia-erkidego mugakideetako udalak) bezain lehiakorrak izateko. Araudi- eta erakunde-esparrurik ez izatea kaltegarria da, argi eta garbi, euskal udalentzat, hiri arteko lehia gero eta handiagoa baita nagusi den ingurune globalizatuaren baitan.

20.- Europar Batasuneko Eskualdeetako Lantaldeak aitortu duen bezala, globalizazio-prozesuaren ondorioz, subsidiaritatearen eta hiri eta eskualdeen garrantzia handitu egin da, teknologiaren eta ezagutzen transferentzia-gune estrategikoak eta berrikuntzaren sustapen-ardatzak direlako. Horiek guztiak, noski, funtsezko faktoreak dira ekonomia-hazkundearentzat. Beraz, toki-enpresei eta berrikuntzaren sustapenari zeregin erabakigarria dagokie toki-garapenerako estrategian.

## **II.- EUSKADIKO UDAL LEGEAREN HELBURUAK**

1.- Euskadiko Udal Legearen nahitaezko lehen helburua **udalen autonomia indartzea** da. Horretarako, udalen autonomiaren aitortpen formala lortu eta bermatu egin behar da, alegia, euskal udalek tokian tokiko gaiak beren erantzukizunpean antolatzen eta kudeatzeko benetako ahalmena izango dutela ziurtatu behar da.

2.- Euskadiko "tokiko gobernu" edo tokiko botere publikoen funtsezko oinarriak eta tokiko gobernu-sistemen ardatzak udalak dira, izan ere. Bestela esanda: Euskadin, toki mailako gobernuaren antolamendua udalen esku dago ia bete-betean.

3.- Lurralde Historikoak, beren izaera bereziaren ondorioz, ezin dira hartu toki-erakundetzat, ezaugarri bereizgarri jakin batzuk dituzten gobernu maila independentetzat baizik. Bistakoa da, beraz, Euskadin tokiko botere publiko nagusiak udalak direla.

4.- Euskadiko Udal Legearen bigarren helburu nagusitzat, lehenago ere zehaztu dugunez, honako hau hartu behar da: **udalei agerikotasun instituzionala** ematea. Legeen bidez udalak botere publikoak direla aitortzea da kontua, eta, halaber, udaletako oinarri demokratikoen ezaugarriak, legitimitatea eta kalitatea Autonomia Erkidegokoen eta Lurralde Historikoetakoen parekoak direla onartzea.

5.- Izan ere, euskal udalen eraketa-oinarria printzipio demokratikoa da, baina hiritarrek parte hartzeko tresnak ere ezarri behar izaten dituzte, unean uneko hauteskunde-prozesuen bidez osatu ohi den ordezkari-tasua demokratikoaren kalitatea hobetzeko. Bestela esanda, udal-ordezkariek aukeratzeko hauteskundearen bidez mamitzen den zuzeneko legitimitate demokratikoa eta hiritarren partaidetzarako tresna ahaltsuak uztartzen dituzte euskal udalek. Ondorioz, lurralde-botere publiko horien oinarri demokratikoa gainerako gobernu mailena baino handiagoa dela esan daiteke, hiritarrengandik "hurbil" daude eta.

6.- Eusko Legebiltzarraren legeek eta Lurralde Historikoetako foru-arauek euskal udalen dimentsio politiko hori barne hartu behar dute, eta udaletan eragina izan dezakeen legegintza-prozesu edo araudi orotan horien jarrera instituzionalari arreta bereziz erreparatu behar diote.

7.- Euskadiko Udal Legearen hirugarren helburua –ordenaren arabera beste bien ondoren aipatzen dugun arren, garrantziari erreparatuz gero, lehenengoa izango litzateke ziurrenik– **euskal hiritarren** arteko elkarrizketa eta **bizi kalitatea handitzea** da. "Hiritartasun" hitzak hiri (edo udal) batekoa izatea adierazten du, baina "hiritartasun-auzotasun" enuntziatuari egokiagoa deritzogu, inklusiboagoa baita. Izena alde batera utzita, aipatutako kontzeptuak etorkizuneko testuaren ardatz nagusietako bat beharko luke izan.

8.- Udalak eta, zehazkiago, Udaletxeak administraziorik hurbilekoenak dira. Hiritar-auzotarrek konfiantza instituzional handia dute tokian tokiko udaletxeengan eta udal-agintariengan. Ezin konta ahala arazo, asko udal-administrazioen eskumen eta ahalmenetatik kanpokoak, konpontzera jotzen dute udaletxeetara. Baina hurbiltasuna ("gertutasuna" edo "eskuragarritasuna") udalen berezko ahalmen bereizgarria da, gainerako lurralde-botere publikoekin alderatuta.

9.- Adierazi bezala, Euskadiko Udal Legeak euskal hiritarren bizi kalitatea hobetzea izan behar du helburu. Eta horretarako, nahitaezkoa da erantzukizun-sistema (eskumen-sistema) argia eta zehatza eratzea, finantzaketa-sistema indartuz eta egituraketa politiko-instituzional sendo eraginkorra finkatuz udaletan. Hori izango da, hain zuzen, hiritar-auzotarren bizi kalitatea hobetzeko politikak (azpiegitura eta hirigintzakoak, sozialak, linguistikoak, kulturalak, ingurumenekoak eta bestelako edozein alorretakoak) bultzatzeko modu bakarra.

10.- Udalek hainbat eskumen propio behar dituzte, erabateko lurralde-botere publikoak izatea, hitzaren esanahiaren arabera. Argi dago, beraz, Udal Legearen laugarren helburua zein den: **udalei eskumen propioak**

**ematea.** Edo bestela esanda, argi eta garbi mugatutako botere-esparru publikoa ezartzea, beste gobernu maila batzuek (Lurralde Historikoek, Autonomia Erkidegoak edo Estatuak) nahi bezala esku hartzeko aukerarik izan ez dezaten.

11.- Egungo tokiko gobernu-sistemen ohiko gabeziak bat, hain zuzen udalek eskumen-eremu propiorik ez izatea da, kasuan kasuko lege sektorialen edo, hala dagokionean, Lurralde Historikoetako foru-arauen xedapenen mende baitaude. Erabaki-eremu propiorik gabe, udalak goragoko lurralde mailen "zeharkako administrazio" bihurtzen dira, nolabait, udalak eta beren benetako autogobernu-gaitasuna mugatu egiten da.

12.- Udalen eskumen-eremu propioa bermatzeko edo ziurtatzeko moduan datza arazoa, baina horretaz geroago mintzatuko gara. Orain, ñabardura bat egingo dugu, besterik gabe: udal-eskumenei erantsitako "propioak" terminoa ez dela elementu neutroa, gure ustez berebiziko garrantzia baitu.

13.- **Udal-eskumenak gauzatzeko behar den finantzaketa egokia** izango litzateke, noski, bosgarren helburua. Ez dago esan beharrik finantzaketa eta eskumenak hartu beharko liratekeela Euskadiko Udal Legearen funtsezko ardatza. Izan ere, finantzaketa behar adinakoa ez bada, ez da udal-autonomia benetan mamitzerik egongo.

14.- Gai hori dokumentuko beste pasarte batzuetan jorratuko dugun arren, aipatzekoa da Euskadiko egitura politiko-instituzional konplexuaren eta, batik bat, Lurralde Historikoek finantzaketa-alorrean duten egoera bereziaren ondorioz, are zailagoa dela -baina ez ezinezkoa- euskal udalen finantza-autonomia bermatzea ahalbidetuko duten konponbide instituzionalak bilatzea, Eusko Legebiltzarraren Lege baten bidez. Aipatutako konponbideek, gainera, Lurralde Historikoen eskumen pribatiboak ez lituzkete inola ere murriztu behar.

15.- Euskal antolamendu juridikoan badira euskal udalen ekonomia- eta finantza-sisteman aurre egiteko aukera ematen duten zenbait arau-tresna. Horiek zentzuz ustiatzea da kontua, udal-ordezkariek Herri Dirubideen Euskal Kontseiluan eraginkortasunez parte har dezaten, eta udalen finantzaketa-sistemaren egitura nabarmen hobe dadin

### **III.- "EUSKADIKO UDAL LEGEAREN" IZAERA. LEGEAREN ALDERDI "FORMALAK". ALTERNATIBAK.**

1.- EAEko egungo estatutu-esparruan, Andaluziakoan edo Kataluniakoan ez bezala (erreformen ondorioz) ez da aurreikusten azken onespentarako eskatutako gehiengoari buruzko inolako lege indarturik. Hau da, Euskadiko Udal Legea, printzipioz, "gehiengo soileko legea" edo "lege arrunta" izango litzateke.

2.- Euskal antolamendu autonomikoak zenbait ekonomia- eta finantza-lege izapidetzeko prozedura-jardunbide jakin batzuk berariaz aurreikusten dituen arren (adibidez, Autonomia Estatutuaren 42 a) artikuluan, LHLaren 22.8 "in fine" artikuluari buruz), ez du jasotzen legeak onartzeko gehiengo kalifikatuei buruzko inolako aurreikuspenik.

3.- Euskal antolamendu autonomikoan "arrunten" bestelako ezaugarri formalak dituzten "legeak" ez egoteari dagokionez, Arbitraje Batzordeak gaiaren inguruko ñabardurak egin zituen "Lurralde Historikoen Legea" aldatzeko aukerari buruzko hainbat erabakiren bidez. Arbitraje Batzordearen iritziz, LHLak funtzio instituzional jakin bat betetzen du: Erakunde Komunen edo Foru Erakundeen arteko eskumen-banaketa finkatzea. Irizpide horren ondorioz, ildo doktrinal garbia ezarri du: LHLean "zuzeneko eta berariazko" aldaketak bakarrik egin ahal izango dira, egoki arrazoituak eta osatuak betiere.

4.- Aipatutako hori **berme formala** da. Beraz, lege sektorial batek LHLean edozein aldaketa ezarri nahi badu, berariaz egin beharko du, Legeari azken xedapen bat erantsiz oro har, araudi-gorabehera nabarmentzeko, lege-segurtasunaren printzipioa indartzeko, eta, beraz, Legebiltzarra kasuan kasuko aldaketari edo ezeztapenari buruzko erabakia hartzera behartzeko.

5.- Premisa horietatik abiatuz, Udal Legeak gure Herriko araudi-esparru instituzionalaren osagai bihurtu eta, LHLarekin batera, Euskadiko barne instituzionalizazio-prozesuari amaiera eman beharko lioke.

6.- Euskadiko Udal Legea "lege instituzionala" dela azpimarratu behar da, eta Lurralde Historikoen Legeak bere garaian xedatutako aurreikuspenak osatuko (eta zenbaitetan, zuzenduko edo zehaztuko) dituela. Hala egin zuen, halaber, joan den legegintzaldian Eusko Jaurlaritzari bidalitako Udal Legearen Proiektuak ere. Ildo horretan, funtsezkoa da Euskadiko Udal Legearen zioak azaltzerakoan Legearen izaera "instituzionala" berariaz aipatzea, "Euskadiko Barne Konstituzioaren" -izen hori hizkuntza-lizentzia bat da- baitan koka dadin.

7.- Mintzagai dugun eraketa arrazoi askorengatik da garrantzitsua, baina guztien artean bat nabarmentzen da: Udal Legea "lege instituzionalizat" hartzen bada, geroago onartutako beste Lege baten bidez edozein enuntziatu indargabetzeko, aldatzeko edo kentzeko, ezinbestekoa izango da Udal Legean kasuan kasuko berariazko aldaketa egitea.

8.- Azken finean, Udal Legearen edukiak "babestea" edo "ziurtatzea" da kontua, euskal legegile sektorialek gerora gauza ditzaketen jarduketan aurrean, Arbitraje Batzordeak Lurralde Historikoen Legea aldatzeko orain arte erabili dituen doktrinari jarraiki.

9.- Udal Legearen zioen azalpenean "lege instituzionalizat" hartzearen aldeko apustuari dagokionez, jakin badakigu interpretazio-tresna hutsa dela hori, eta gerora Arbitraje Batzordeak hartu beharko dituela izaera hori onesteari buruzko erabakiak. Aipatu dugun aukera, beraz, nahitaezkoa den arren, agian ez da izango nahikoa.

10.- Bada beste aukera bat: etorkizuneko "Euskadiko Udal Legearen" edukia LHLean txertatzea, titulu berezi baten bidez, hots, III. tituluan sartuz. Aukera horren arazo-iturri nagusia Legearen enuntziatua da, ez bairik gabe. Izan ere, "Autonomia Erkidegoko Erakunde Komunen eta Lurralde Historikoetako Foru Organoen arteko harremanak" zehazten dira, baina ez

da azaltzen udal-erakundeei buruzko inolako erreferentziarik, Legearen testuko pasarte batzuetan zuzenean edo zeharka aipatzen diren arren.

11.- Dena den, Udal Legeari, "izaera instituzionala" eman behar zaio, zioen azalpenaz baliatuta, lehen adierazi dugun moduan. Horrela, Arbitraje Batzordeak Lurralde Historikoen Legeari aitortutako berme formal berberak izango lituzke. **EUDELen ustez, aukerarik egokiena da une hauetan.**

12.- Egia esan, behin edo behin beste estatutu-esparru bat finkatzen bada, berariazko aurreikuspen bat ezartzea izango litzateke onena: Udal Legea onartzeko eta aldatzeko, gehiengo kalifikatuaren aldeko botoa lortzeko betebeharra (Eusko Legebiltzarraren gehiengo osoa, 3/5koa edo 2/3koa), alegia. Era berean, edukia geroagoko lege sektorialen bidez murrizteko debekua ere xedatu beharko litzateke. Dena den, egungo testuinguru politiko-instituzionalean, toki-autonomia babesteko konponbide bakarrak dokumentu honetan proposatutako biak dira.

#### **IV.- UDAL LEGEAK BARNE HARTU BEHARREKO PRINTZIBIOAK, UDAL AUTONOMIA BERMATZEKO**

1.- Euskadiko Udal Legeak, bai zioen azalpenean bai artikuluetan, kontzeptu multzo jakin bati atxikitzen zaizkion printzipioak hartu beharko lituzke barne (eta oinarri, edukian lantzerakoan), kontzeptu horiek udalen autogobernua ziurtatzen eta bermatzen laguntzen baitute, batik bat beste maila batzuetako lurralde-gobernuen jarduketan aurrean.

2.- Hizpide ditugun printzipioei sarbidea ematea are beharrezkoagoa da Autonomia Estatutuak toki-autonomiaren printzipioaz deus ere ez duela esaten kontuan hartuta. Egia esan, Toki Autonomiaren Europako Gutunera eta konstituzio-enuntziatuetara jotzeko aukera egon badago, baina printzipioak lege baten zioen azalpenetan eta artikuluetan txertatzeak berebiziko garrantzi hermeneutikoa izango luke.

3.- Ildo horretan, Euskadiko Udal Legean "udal-autonomia" babesteko printzipioak berariaz aipatzea eta "toki-autonomiari" buruzko erreferentzia orokorrak saihestea oso garrantzitsua da. Euskadin probintziak ez direnez toki-erakundetzat hartzen (horien funtzioak Foru Aldundiek berenganatu dituzte), udalek toki mailan duten zentraltasuna Legearen edukian bete-betean islatu beharko litzateke.

4.- Aipatutako aukeratik abiatuz, udal-autonomiaren edukia zorrotz eta argi zehaztea da kontua, "toki-autonomia" kontzeptua -orokorragoa eta ilunagoa- erabili beharrean (interpretazio hori eman dio behinik behin konstituzio-jurisprudentziak, "berme instituzional" kontzeptuaren baitan txertatuz).

5.- Euskadiko Udal Legeak, beraz, **udal-autonomiaren printzipioa** berariaz jaso eta argi islatu behar du udal-autonomia toki-autonomiaren printzipioaren erakuslerik nabarmenena dela, eta printzipio horren arabera, udalek dimentsio politiko nabarmena dutela, lurralde-botere publikoak diren aldetik.

6.- Udal-autonomiak, ondorioz, autonomia politikoa ematen du aditzera, hiritarrek beren ordezkariak zuzenean aukeratzen baitituzte, printzipio demokratikoarekin bat. Legitimitate demokratikoa da, izan ere, Euskadiko udal-gobernuen ezaugarri nagusia.

7.- Toki Autonomiaren Europako Gutunean xedatutakoari jarraiki, udal-autonomia honako honetan datza: udalek tokian tokiko hiritarren eragina duten gai publikoak antolatzeke (arautzeke) eta kudeatzeke (ezartzeke) duten benetako ahalmenean. Eta ahalmen hori beren erantzukizunpean gauzatzen dute. Horrela, udal-eskumeneko alorrak arautzeke eta arauok betearazteke ahalmen handia izatea ezinbestekoa da udal-autonomia mamitzeke.

8.- Legeak islatu beharreko bigarren printzipioa **finantza-nahikotasuna** da. Udalek beren eskumenak gauzatzeke adina baliabide izateke eskubidea dute, eta eskubide horren oinarria da, hain zuzen, bigarren printzipioa, Toki Autonomiaren Europako Gutunak jasotzen duena. Finantza-nahikotasunaren printzipioa, finantza-autonomiaren printzipioaren ondorioa, udal-autogobernua benetan gauzatzeke funtsezke oinarria da. Finantza-baliabiderik gabe, ez dago udal-autonomiarik.

9.- Sarrerei dagokienez, Kontzertu Ekonomikoaren Legean eta foru-arauetan jasotako aurreikuspenak garatzerakoan, toki-zergei lotutako definizioetan araugintza-ahalmena aitortzea oinarrizkoa da nahikotasun-printzipioa bermatzeke. Gastuei dagokienez, aldiz, udalen finantza-autonomiaren arabera, transferentzia ekonomikoak ezin dira baldintzapean jarri.

10.- Toki Autonomiaren Europako Gutunak honako hau dio: "Toki-erakundeei emandako dirulaguntzak, ahal den neurrian, ez dira erabili behar proiektu jakinak finantzatzeko". Udalen gastu-gaitasunak zuzeneko lotura izaten du udal-gobernuen unean uneko erabaki politikoekin.

11.- Gastu-gaitasun hori murrizten duen neurri orok udalen finantza-autonomia mugatzen eta finantza-nahikotasunaren printzipioa baldintzatzen du. Bestalde, Eusko Legebiltzarreke Legeek eta Batzar Nagusietako Foru Arauek udalei betebeharrak eta zerbitzu jakin batzuk ezartzen dietenean, betebeharrak eta zerbitzu horiei aurre egiteke finantza-estaldura berariaz aurreikusi beharke lituzkete (beharrezke finantza-baliabideak ziurtatzeko) araudi-testu berean.

12.- Ildo horretan, kontuan hartu behar dugu Toki Autonomiaren Europako Gutunaren protokolo-proiektu gehigarrian toki-erakundeen finantza-nahikotasuna indartzea helburu duten printzipio eta arau oso garrantzitsuak finkatzen direla. Aipatzekoa, bestalde, Europako Kontseiluko Toki eta Eskualde Botereen Biltzarraren (TEBB) 228. gomendioak (2007) proiektu gehigarriaren berri ematen duela. Ekar ditzagun gogora printzipio eta arau horiek:

- Toki-erakundeen baliabideak aurreikusi egingo dira, eta, gainera, behar adinakoak izango dira, kasuan kasuko eskumenen eta erantzukizunen arabera.

- Goragoko mailako agintariek toki-zergak murriztea edo kentzea erabakiz gero, toki-erakundeei sarrera-galerak konpentsatzeko baliabideak emango dizkiete.
- Goragoko mailako agintariek toki-erakundeei toki-erakundeei zama gehigarriak ezartzea erabakiz gero, kasuan kasuko baliabide egokiak helarazi edo berriak sortzeko baimena emango die.
- Toki-erakundeei udal-zergak askatasunez ezartzeko aukera izan behar dute.
- Toki-erakundeei emandako dirulaguntza edo transferentziek ez dute izango, oro har, helburu jakinik.

13.- **Udalen erakunde- edo estatutu-autoantolamenduaren printzipioa** ere, erabat funtsezkoa denez, Legearen xedapenetan egoki txertatu behar da. Antolatzeko ahalmena udal-autonomiari atxikitako berezko ezaugarritzat hartu arren, izaera hori nabarmentzea garrantzitsua da.

14.- Euskadiko Udal Legeak, lehenik eta behin, autoantolamendu-printzipioa onartu eta gutxieneko udal-antolamendu instituzionala finkatu behar du. Udal-botere publikoei beren gobernua eta administrazioa egituratzeko aukera eman behar zaie esparru ugaritan, kasuan kasuko lehentasunezko helburu estrategikoekin eta herri-politikekin bat.

15.- Antolatzeko eskubideaz gain, araugintza-esparru ugariri lotutako ahalmenak ere aitortu behar zaizkie euskal udalei, geroago azalduko dugunez. Dena dela, argi dago Euskadiko Udal Legea udal-antolamenduari buruzko oinarritzko legeriak baldintzatuko duela horretan guztian.

16.- Era berean, udalei antolamendu-ahalmenaz bete-betean baliatzen uzten ez dieten oztopoak bideratzen hastea oinarritzko legegileen nahitaezko betebeharra da. Izan ere, egungo araudi-esparruak (Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen Legeak) autoantolamendu-ahalmena (toki-autonomiaren printzipioari atxikitako ezaugarria) gauzatzeko aukerak errotik murrizten dizkie, bai biztanleria handiko udalei bai araubide komunekoei.

17.- Euskal legegileek gai horretan zer egin dezaketen galdetu behar diogu geure buruari, batik bat Estatuaren oinarritzko legeriak ezarritako mugak kontuan hartuta. Legegileak, lehenik eta behin, antolamendu-ahalmena, udal-autonomiaren printzipioari atxikitako berezko ezaugarria, beste ororen gainetik errespetatu behar du beti. Alternatibak eskaini behar ditu, baina udalen autoantolamendu-gaitasunei mugak ezarri gabe.

18.- **Hurbiltasun-printzipioa** printzipio indibidualtzat jaso lezake Legeak, edo, bestela, subsidiaritate-printzipioaren baitan. Udal-botere publikoa hiritarrendik hurbilen dagoen gobernu maila da, ez bairik gabe. Udal-politika kudeatzea "hurbiltasunezko" zeregina da, hiritarrak beren ordezkarien solaskide zuzenak baitira. Hurbiltasunak, era berean, "eskuragarritasuna" eta moldakortasuna dakarzkigu gogora: udal-ordezkariak eskuragarriak behar dute izan hiritarrentzat eta hiritarren

eskarientzat. Euskadiko Udal Legeak printzipio hori aitortu behar du, izaera instituzionala duen arren, eskumen-alorra baita nagusi.

19.- Toki Autonomiaren Europako Gutunak aitortzen duenez, "herri-eskumenak gauzatzea hiritarregandik hurbilen dauden agintarien zeregina izan behar du, oro har". Beraz, barne-botereak Erakunde Komun eta Lurralde Historikoen eta udalen artean banatzerakoan hurbiltasun-printzipioari erreparatu beharko litzaioke.

20.- **Subsidiaritate-printzipioa** funtsezko ardatza da, Legearen testuaren ekonomiari dagokionez. Euskadiko Udal Legearen artikuluetan (eta ez zioen azalpenean soilik) subsidiaritate-printzipioa jaso beharko litzateke. Sarritan, subsidiaritate- eta hurbiltasun-printzipioen esanahiak nahastu egiten dira, baina bigarrena lehenengoaren oinarria da.

21.- Bestela esanda, subsidiaritate-printzipioa hurbiltasunezkoaren ondorioa da, hau da, lehenengoa onartzeko nahitaezkoa da aurretiaz bigarrena aitortzea. Hori guztia udal-eskumenen esleipenean islatzen da batik bat. Izan ere, eskumenak, printzipioz, hiritarregandik hurbilen dauden agintarien esku utzi behar dira (udalen esku, beraz).

22.- Dena den, subsidiaritateak alderdi osagarri bat du. Izan ere, Toki Autonomiaren Europako Gutunaren arabera, eskumenak udaletakoez bestelako agintariei esleitzeko, "kasuan kasuko zereginaren hedadura edo izaera edo eraginkortasun- eta ekonomia-premiak balioetsi behar dira". Ildo horretan, abiapuntu bat kontuan hartzea komeni da: udal-errealitateak oso anitzak direnez, ahalmen edo eskumen jakin bat esleitu aurretik tresna instituzionalak aurreikusi behar dira, udal-botere publikoek kasuan kasuko ahalmena edo eskubidea beren kasa edo "udalarteko" zenbait elkarte edo lankidetzak motaren bidez (mankomunitateen, partzuergoen, elkarlan edo laguntza teknikoaren bidez...) gauzatzeko aukera izan dezaten.

23.- Eztabaida politikoaren ikuspegitik, subsidiaritatearen baitan hiru maila edo alderdi bereizi eta Legearen testuan islatu behar dira:

a) Toki-eskumenak defendatzeko arrazoa da (beste gobernu maila batzuek esku har ez dezaten).

b) Gainerako gobernu maila (Eusko Jaurlaritzari eta Foru Aldundiei) dagokienez, beren eskumenak gauzatzeko laguntzeko eskubideari erantzuten dio.

c) Udal-eskumenak indartzeko modua da.

24.- **Proporzionaltasun-printzipioa** hedatzea ere bereziki garrantzitsua denez, Euskadiko Udal Legean berariaz adierazi beharko litzateke proporzionaltasun-printzipioa Eusko Legebiltzarraren legegintza-zereginak eta Batzar Nagusien araugintza-jarduerak (udal-eskumekin zerikusia dutenak) kontrolatzeko tresna dela. Eta noski, estatu-arauketari ekitea askoz ere egokiagoa litzateke, alderdi horrek legegileengan duen eragina askoz ere lausoagoa baita.

25.- Proporzionaltasun-printzipioak, Erkidegoko zuzenbidean jasota eta konstituzio-jurisprudentzian oinarritzko eskubideen alorrean ezarrita dagoenak, berebiziko garrantzia du, arau jakin baten ondorioz. Aipatutako

arauaren arabera, euskal legegileek edo foru-arauek kasu bakar batean murriztu ditzakete udalen eskumenak: beste aukerarik (hain kaltegarria ez den alternatibarik) ez dagoenean, eta betiere udalen alde eginez.

26.- Eskumenak udaletan bertan gauzatzeko eskubidea bermatzea da proportzionaltasun-printzipioaren helburua. Horretarako, finantza-, kudeaketa- eta laguntza-aukera instituzional guztiak agortuko dira beti, "udalartekotasun-kontzeptuari" edo "udalen arteko kudeaketari" lotutako zenbait tresna edo forma juridikoz baliatuta (hitzarmenez, mankomunitateaz, partzuergoez, udal-sareez...), eta konponbide horiek bideragarriak ez direnean bakarrik utziko dira eskumenak beste gobernu maila baten esku.

27.- Proportzionaltasun-printzipioak legeen eta foru-arauen jurisdikzio-kontrola errazten du, jarduera-alor jakin batzuei buruzko arauak egokiak, beharrezkoak eta zilegizkoak diren jakin ahal izateko, babestu nahi diren herri-interesei erreparatuz betiere. Beraz, proportzionaltasun-printzipioari esker, honako alderdi hauek balioesteko aukera izango dugu: kasuan kasuko arauketaren eragin maila finkatzerakoan, legegileak edo foru-botere araugileak udalen araugintza-ahalmenak eta eskumenak kontuan hartu dituen eta, ondorioz, ezarritako lege-neurria egokia, beharrezkoa eta zehazki proportzionala den.

28.- **elkartasun- eta jasangarritasun-printzipioak** indar handia hartu du azken urteotan, Europako Kontseiluak (Toki eta Eskualde Botereen Biltzarrak) gaiaren inguruan kaleratutako gomendio ugariak agerian uzten duten bezala.

29.- XXI. mendean, euskal udaletako herri-politiken funtzionamendu-ardatz nagusizat, besteak beste, elkartasuna hartu behar da. Europako Kontseiluak adierazi duenez, "hiri solidarioak" eratzeko bidea urratu behar dugu, hiri-politiken helburu nagusia gizarte-, ingurumen- eta lurralde-kohesioa izan dadin.

30.- Halaber, "hiri jasangarrien" alde eginez, hiri-ekologia sustatzeko ildo estrategikoari jarraitzea eta portaera ekologikoen babesa zaintzea ezinbestekoa da. Portaera ekologikoen, izan ere, jasangarriak behar dute izan ingurumenari dagokionez, baina, bereziki, eremu publikoak iraunarazten eta hobetzen lagundu behar dute, hiritarren bizikidetzaren guneak diren aldetik.

31.- Aipatutako ikuspegiari helduz, "gizarte-kohesioko hiri-kontratuak" sustatu beharko lirerateke, beste toki batzuetan egiten ari diren moduan, funtsezko tresnak baitira lurraldeetako herri-politikak etengabe eguneratzeko. Era berean, "administrazio eko-arduratsuak" direlakoak eratzeko bideari ekin behar diogu.

32.- Euskadiko Udal Legeak **diferentziazio-printzipioari** eman behar dio sarbidea, udal-errealitate anitzei loturik dagoelako. Izan ere, oso tamaina eta behar desberdinak dituzten udalak daude hemen. Diferentziazio-printzipioa hainbat modutan azalera daiteke: batetik, erakunde-antolamendu eredu anitzetan (Toki Araubidearen Legearen X. titulu

aurreikusten den moduan), horiek berez oinarrizko legegilearen eskumenak diren arren; bestetik, eskumenen alorrean, hau da, udalen tamainaren arabera eskumenak finkatuz (ez da erraza, ordea) edo, besterik gabe, gaitasuna duten hiri batzuei gai jakin batzuk kudeatzeko eskumena emanaz. Azken aukera horri dagokionez, Eusko Jaurlaritzak edo, bestela, Batzar Nagusiek udal jakin batzuei gai jakin batzuk kudeatzeko eskumena aitortzea izango litzateke helburua, Lege edo Foru Arau bidez. Ondorioz, diferentziazio-printzipioa udal-finantzaketan islatu litzateke.

33.- Euskal udalgintzak "geometria aldakorra" du, eta ezaugarri horri hainbat eratako antolamendu- edo erakunde-konponbideak eman ohi zaizkio (araubide komuneko udalak, araubide berezikoak eta biztanleria handikoak). Diferentziazio-printzipioa, beraz, hainbat antolamendu motatan islatu daiteke.

34.- Era berean, diferentziazio-printzipioak oso eragin handia du derrigorrezko zerbitzuen alorrean, toki-araubidearen oinarrizko legeriak biztanle kopuruaren arabera derrigorrezko zerbitzuak ezartzen baitizkie udalei. Euskadiko Udal Legeak ez dio bereizketa horri eutsi behar, kopuruaren arabera derrigorrezko zerbitzuak ezarri.

35.- **Zerbitzu publikoen eskuragarritasunari dagokionez, hiritarren berdintasun-printzipioa** berariaz aitortu beharko luke Legeak. Beraz, argi dago zerbitzuak udalen tamainaren arabera finkatzeko jardunbidea eztabaidagarria dela, euskal hiritar guztiek udal-zerbitzu berdinak eskuragarri izateko eskubide dutela kontuan hartuta.

36.- Ezbairik gabe, udaletako biztanle kopurua finantzaketa-zenbatekoak zehazteko oinarritzat ere har daiteke. Ildo horretan, Kataluniako 2006ko Autonomia Estatutuan (84.3 eta 88 artikulua), adibidez, diferentziazio-printzipioa berariaz islatu zuten.

37.- Dena dela, "diferentziazio-printzipioa" kontu handiz erabili behar da udal-eskumenen alorrean, udalen tamaina edo kudeaketa-gaitasuna (udal txikiena, adibidez) ez baita hartu behar eskumen batzuek gabetzeko arrazoitzat (ezta hiritarrei zenbait zerbitzu kentzeko arrazoitzat ere). Aitzitik, berariazko salbuespen bakan batzuk gorabehera, udal guztiei eskumen berberak ematen saiatzea da kontua, eta diferentziazio-printzipioa honetarako erabiltzea: tamaina jakin bateko udalei (biztanleria handikoei edo antzekoei) eman (edo transferitu) beharreko eskumenak erabakitzerako. Bestela esanda, "diferentziazio-printzipioa" eskumen propioen alorrean gauzatzeko arrazoi bakarra haxe izan daiteke: salbuespen berezi batzuetan, tamaina jakin bateko udalei nolabaiteko eskumen "osagarriak" ematea, haien kudeaketa-gaitasuna dela eta. Baina adierazi bezala, horrelako erabakiak salbuespenezkoak izango dira.

38.- Legearen testuan **udalen araugintza-autonomiaren printzipioa** islatzea ere komeniko litzateke. Orain arte esandakoari jarraiki, Euskadiko Udal Legeak aipatutako printzipioa jaso lezake, "araugintza-printzipioa" terminoa erabiliz.

39.- Udalen araugintza-autonomiaren printzipioa udal-autonomiaren printzipioaren baitan txertatzeko modukoa dela kontuan hartuta, Legean berariaz aipatzea errepikakortzat jo daiteke agian, baina gogora ekarri behar da euskal udalek, instantzia politikoak diren aldetik, araugintza-ahalmena dutela tokiko udaleko erakunde- eta gizarte-bizitzari lotutako esparru ugaritan. Ahalmen horren ondorioz, hiritar-auzotarren arteko gizarte-harremanak antolatzeke gaitasuna dute.

40.- Esanak esan, nazioarteko (CEAL) eta konstituzio eta lege mailako aitortpenak gorabehera, tokiko botere publikoak ez dira gehiegi baliatzen udalen araugintza-ahalmenaz. Horregatik, egokia litzateke aipatutako ahalmenak lehenbizi legegileak berak aitortzea eta, gero, kultura-aldaketa sustatzea, euskal udalek beren erakunde-bizitzaren eta hiritarren gizarte- eta auzotasun-harremanen alderdi jakin batzuei buruzko arauak ezartzeko dituzten aukerak gehiago erabil ditzaten. Euskal udalek bete-betean ulertu eta sinetsi behar dute instantzia politikoak direla eta beren hiritarren bizimodua hobetzen lagun dezaketen araugintza-ahalmen garrantzitsuak dituztela.

41.- Aztergai dugun printzipioari lotutako araugintza-ahalmena ez da erregelamendu-ahalmena, printzipio demokratiko baten (udalbatzaren edo "ordezkari-biltzarraren") ondoriozko araugintza-gaitasuna baizik. Beraz, horren legitimitatea bestelako gobernuen araugintza-ahalmenarena baino handiagoa da.

42.- Tokiko araugintza-ahalmenak zuzeneko ondorioak eragiten ditu foru-legeen eta -arauen eta tokiko araugintza-ahalmenaren artean, udal-arauek beti ez baitute zertan izan foru-lege edo -arauen garapenak. Foru-lege edo -arauetan jaso gabeko gai guztiak eta horien bidez xedatzen ez direnak arautzeko ahalmena izan behar dute udalek. Beraz, Toki Autonomiaren Europako Gutunaren arabera, udalen araugintza-ahalmena Legearen "esparruan" jorratu behar da, eta ez Legea garatzerakoan. Ondorioz, tokiko botere araugileari jarduteko eskumena dagokio legegileak xedatutakoekin bat datozen kasuetan, xedapen horien kontra inola ere aritu gabe.

43.- Hori guztia modu ulergarriagoan adierazteko, esan dezagun udalen araugintza-ahalmenari politika propioak arautzeko eta antolatzeke benetako gaitasuna atxiki behar zaiola. Gainera, hiritar-auzotarren premiei erantzuteke beharrezkoak diren alderdiak arautzeko eskubidea izan behar dute udalek, foru-lege edo -arauetan jaso gabeko edo horien bidez xedatu beharreko gaiak ez badira behinik behin.

44.- Tokiko araugintza-ahalmena udalen autonomia politikoaren adierazle garbia da. Ildo horretan, udalei zehapen-alorra arautzeko ahalmen handia ematea, adibidez, bereziki garrantzitsua izango litzateke. Euskal udalek araugintzaren bidez islatu behar dute beren autonomia politikoa, tokian tokiko udalean edo hiritar-auzotarrengan eragina duten erakunde- eta gizarte-alderdi guztiei buruzko arauak ezarriz. Jardunbide hori sustatu egin behar da, lehenago ere adierazi dugun bezala.

45.- Arauak ezartzea (edo udalen araugintza-ahalmenaz baliatzea) udalen eskumenei atxikitako ezaugarria den arren, ez dirudi horretaz erabat jabetu

direnik. Eta zeregin horri erantzukizun politiko eta teknikoaren bidez heldu behar zaio: besteak beste, toki-horniduren (hilerrien, portuetako kaien, wifi guneen...) erabilerak eta hiri-ekipamendu eta -altzarien nondik norakoak (tokiko bideen kontserbazioa eta mantenimenduak, katak etab.) arautuz. Horrela, udal mailan arautu gabeko alderdietan ez lirateke beste administrazio maila batzuetan onartutako arauak ezarriko.

## **V.- UDAL ANTOLAMENDUA. UDAL ORDEZKARIEN ESTATUTUA.**

1.- Lehenik eta behin, honako hausnarketa hau egin behar dugu: Euskadiko Udal Legeak zenbateraino arautu behar dituen udal-antolamendua eta udal-ordezkarien estatutua. Oinarrizko legeriak gai horretan benetan eskaintzen dituen berrikuntza-aukeren ikuspegitik zalantza sortuko litzateke, aipatutako oinarrizko legeriak ezarritako mugak hain estuak direnez, hasierako galderaren erantzuna ezezkoa litzateke. Izan ere, Tokiko Gobernu eta Administrazioen Oinarrizko Legearen Aurreproiektuak (2006) udal-ordezkaritzari lotutako karguak arautu zituen, udalen gobernu-sistemari buruzko tituluan.

2.- Dena den, Euskadiko Udal Legean udal-antolamenduaren inguruko alderdi jakin batzuk arautzeko arrazoiak egon badaude, eta are arrazoi gehiago egongo dira aipatutako Lege Aurreproiektua lege-proiektu bihurtzeko izapideei egungo legegintzaldian bukaerarik ematen ez bazaie, eta, beraz, Toki Araubidearen oinarriak arautzen dituen egungo Legeak (1985ekoak) indarrean jarraitzen badu. Aipatutako alderdiak arautuko balira, oinarrizko legegileek utzitako hutsune batzuk beteko lirateke, eta, gainera, agerian geratuko litzateke euskal udalek beren autoantolamendu-ahalmenez benetan baliatzeko aukera ugari izan behar dituztela aukeran. Ildo horretan, Andaluziako Toki Autonomiaren Lege Proiektuaren (LAULA) 5. artikuluan aurreikusten denez, autoantolamendu-ahalmena berariaz arautuko da. Ildo horretan, beharrezko antolamendua egituratzerakoan oinarrizko legerian jasotako aurreikuspenei jarraituko zaien arren, antolamendu osagarria toki-erakundeen eskumena izango da, eta tokian tokiko udal-estatutuetan (erregelamendu organikoetan) aurreikusitakoarekin bat jokatuko dute.

3.- Gainerako toki-erakundeak –“udalez gaindikoak” edo “udalartekoak” behintzat– Lurralde Historikoen eskumenekoak dira (lurralde bat baino gehiago hartzen dutenak dira salbuespen bakarrak). Udal Legean, horrelako toki-erakundeen funtzioei buruzko aipamena egin daiteke: udalen erakunde “osagarriak” edo “subsidiarioak” direla eta udalen ahalmen eta eskumenak eraginkortasunez gauzatzen laguntzea dutela helburu (mankomunitateak, metropoli-barrutiak etab.) Era berean, gobernu mailen arteko lankidetzak eta elkarlan-tresnak aipa daitezke Legean. Dena den, hizpide ditugun arauak sarbidea emanez gero, euskal erakundeen antolamendu bereizgarria eta lurralde historikoen alor horretako eskumenak kontuan hartu beharko dira ezinbestez.

4.- Euskadiko Udal Legeak, erakundeen autoantolamendu-printzipioari jarraiki, ikuspegi epidermikoan edo printzipioetan oinarrituz arautu beharko du gaia. Horrela, udal-antolamenduari lotutako ahalmenak gauzatzeko

esparru zabalak finkatu beharko ditu, tokiko egiturak eta herri-politikak egoki uztartu ahal izan daitezen.

5.- Edonola ere, lehenago aipatu bezala, Estatuko oinarrizko legeriak zuzenean baldintzatzen du hizpide dugun gaia, erakunde-antolamenduaren alorra neurri onartezinean arautzen baitu, udalen autonomia-printzipioa zuzenean urratuz. Tokiko Gobernu eta Administrazioen Oinarrizko Legearen Aurreproiektua lege gisa izapidetzen bada, beharbada autonomia-erkidegoek are aukera gehiago izango dituzte araugintza egituratzeko, baina, bestalde, eraldatzen ari diren aipatutako oinarrizko araudiak udal-ordezkarien gobernu eta erregimen moduari lotutako alderdi guztiak nahiko zehazki arautuko ditu, 2006ko Aurreproiektuan jasotako irizpideei jarraitzen bazaie behintzat (eta hala egingo dela dirudi). Hala eginez gero, biztanleria handiko udalen "diferentziazioa" bertan behera geratuko dela azpimarratu behar da, gobernu mota hori ia udal guztietara hedatuko delako. Aurreikuspenen arabera, gobernu modua eta alkatearen eta osoko bilkuraren eskumenak errotik berrantolatuko lirateke, alkatearen eskumen betearazleak indartu eta Tokiko Gobernu Kontseilu orokorra sortuko litzateke (5.000 biztanletik gorako udaletan). Kontseiluak bere eskumenak izango lituzke. Azkenik, tokiko zuzendaritza-kargu profesionalen jarduna zehatz-mehatz arautuko litzateke udal-egituraren baitan.

6.- Beraz, gomendagarria iruditzen zaigu euskal legegileek egungo esparru juridiko-instituzionalak eskaintzen dizkien aukera guztiak erabiltzea, Euskadiko udalen autoantolamendu-ahalmena indartzeko. Hala ere, noski, hurrengo hilabeteetan estatuko oinarrizko araudian iragarritako aldaketak banetan gauzatzen diren ikusi beharko da.

7.- Horretarako, ordea, autoantolamendu-ahalmena bete-betean aitortzea (legeetan ezarritako mugak onartuz) ezinbestekoa da. Toki Autonomiaren Europako Gutunak aurreikusten duen moduan, udal bakoitzak bere barne-egitura administratiboak antolatzeko aukera izan behar du, tokian tokiko beharrekin bat etorri eta eraginkortasunez kudea daitezen.

8.- Tokiko Gobernu eta Administrazioen Oinarrizko Legearen Aurreproiektuan proposatu zenez, oinarrizko legegileak bi ardatz finkatu beharko lituzte udal guztietako erakunde-antolamenduarentzat (biztanleria handiko udalek egiten duten bezala): Udalbatza eta Udal Gobernu. Lehenengoak araugintza-ahalmenak izango lituzke eta udal-gobernuaren jarduna behatuko luke. Bigarrena alkateak eta gobernu-kontseiluak (tokiko gobernu-batzordeak) osatuko lukete, biek ere eskumen edo ahalmen propioak izanik. Erakunde-diseinu hori, gutxienez, biztanle kopuru jakin batetik –finkatu beharko litzateke zenbat- gora duten udalerrietan ezarriko litzateke.

9.- Udal Erregelamendu Organikoak ("Udal Estatutu" izena ezarriko litzaioke, Oinarrizko Legearen Aurreproiektuan ezarri zitzaion moduan, eta gai organikoez gain, beste hainbat ere arautuko lituzke) udal-antolamenduaren oinarrizko ildoak soilik finkatu eta kasuan kasuko egiturak garatzeko eta onartzeko ahalmena alkatearen edo gobernu-batzordearen esku utziko luke.

10.- Euskadiko Udal Legeak alkatearen eta udalbatzaren (edo, hala badagokio, gobernu-batzordearen) eskumenak finkatzea zenbateraino den beharrezkoa aztertzea komeni da, eskumen horiek oinarrizko legeriak xedatzen baititu (tokiko gobernu-batzordeei dagokienez, biztanleria handiko udalenak bakarrik). Argi dago, oinarrizko arau-esparrua aldatu ezean, azterketa hori ez dela beharrezkoa izango; hala ere, oinarrizko legegileak gai horretan ere arrazoizko konfigurazio-tarteak uzten badizkio legegile autonomikoari, zentzu osoa izango luke.

11.- Halaber, Euskadiko Udal Legean udalen araugintza-ahalmenari buruzko atalburua sartzeari egokia den ere aztertu behar da, betiko arazoa sortzen baitzaigu: udal-antolamenduaren birdiseinua arautuz gero, udalen araugintza-ahalmenari buruzko araudi berria finkatzea ezinbestekoa izango litzateke agian.

12.- Horrela, Udal Erregelamendu Organikoaren ordean Udal Estatutua finkatu beharko litzateke, HAMaren Gobernu eta Administrazioen Oinarrizko Legearen Aurreproiektuak (2007ko otsaila) egin zuen moduan. Izan ere, Andaluziako Toki Autonomiaren Lege Proiektuan izendapen hori erabili zuten. Gainera, gobernu-batzordeari araugintza-eskumenak eta alkateari eta gobernu-batzordeari antolamendu-alorreko araugintza-ahalmenak eman beharko litzaizkieke, betiere premiazko erabakiak hartzeko eta bandoak kaleratzeko ahalmenari kalterik egin gabe (TAOLen X. titulua eta Bartzelonako Udal Gutuna arautu zuen Kataluniako Parlamentuaren 22/1998 Legearen 26. artikulua eredutzat har daitezke).

13.- Halaber, ordenantzak egiteko eta onartzeko prozedura berriro arautzea ere komeniko litzateke, foru-lege eta -arauak onartzeko prozedurarekin parekatzeko. Horrela, udal-gobernuak onartutako ordenantza-proiektuak jendaurrean ikusgai jarriko lirateke lehenbizi, informazio publikoko epean zehar, eta, gero, gobernu-batzordeak hasierako onespina eman ondoren, udalbatzak eztabaidatu eta ontzat emango luke. Sistema hori aipatutako Oinarrizko Legearen Aurreproiektuak finkatu zuen, eta Madrileko Kapitaltasun eta Araubide Bereziaren 22/2006 Legeak jaso zuen. Alor horretan ere eskumen-arazoak sor daitezke, ordea, gaia gaur egun Toki Araubidearen Legeak arautzen baitu, baina, lehenago adierazi dugunez, Oinarrizko Legearen 2006ko Aurreproiektuak ordenantzak egiteko jardunbidea errotik eraldatu zuen, zeharo zaharkitutako jarraibide tradizionaletan oinarritzen baitziren, eta, beraz, ez baitziren baliagarriak toki-gobernuari lotutako berezko araugintza-ahalmenak gauzatzeko.

14.- Antolamendu-aldaketei dagokienez, Euskadiko Udal Legeak, besteak beste, herri-zuzendari profesionalak izendatzeko aukera eskaini beharko lieke udalei, tokian tokiko kudeaketa publikoa eguneratzeko eta berritzeko. Herri-zuzendariak izendatzekoan, publikotasun- eta konkurrentzia-irizpideetan oinarrituz, merezimenduak, gaitasuna eta egokitasuna hartuko lirateke kontuan, aurretiaz ezarritako lehiakortasun-profilen arabera. Aipatutako zuzendariak alkateak edo gobernuak eskuordetzan emandako ahalmenak izango lituzkete. Toki-zuzendari profesionalak dagokienez, egun indarrean dagoen oinarrizko legeriak inondik inora ez dituela aipatzen kontuan hartuta, printzipioz ez litzateke egongo inolako arazorik Udal

Legear horien jarduna arautzeko. Hala ere, Lurralde Politikako Ministerioak egindako Oinarrizko Legearen Aurreproiektua izapidetuko balitz, Udal Legea bertan jasotako aurreikuspenetara egokitzea komeniko litzateke, zentzuzkoak eta onargarriak baitira, gainera.

15.- Udal-antolamendu osagarriari dagokionez, Euskadiko Udal Legeak euskal udalen antolamendu-ahalmenen aitorpenaren aldeko apustu irmoa egin beharko luke, nahitaezko antolamendu-organoez bestelakoak ezartzeko aukera izan dezaten. Ildo horretan, zenbait kargu edo instituzio ahalmendun izendatzeko aukera eskaini beharko lieke udalei: udal-sindikoa, hiri-batzordea edo ekonomia- eta gizarte-batzordeak, adibidez (edo ekonomia-sustapeneko batzordeak eta berrikuntzakoak). Dena den, instituzio horien araudi-diseinua sortzeko aukera aurreikustera mugatuko litzateke. Udalek erregelamendu bidez sortuko lituzkete, agian gehiengo kalifikatuan oinarrituz.

16.- Jakinekoa da, ordea, proposamen horietako asko benetan gauzatzeko ezinbestekoa dela oinarrizko legeria aldatzea. EAeko Autonomia Estatutuak toki-administrazioaren alorreko eskumena baldintzatu egiten du, toki-administrazioen erregimen juridikoaren oinarriari dagokienez. Eta horretan datza arazoa. Kataluniako Estatutuaren testu berrian eta, hein batean, Andaluziako Estatutuan, berriz, ez da halakorik gertatzen, eta horrek argi erakusten du aukerak egon badaudela, ildo horretako lege-proiektuak egiten ari baitira jadanik.

17.- Udalez bestelako toki-eraketak ere kontuan hartu behar dira, hala nola, Arabako kontzejuak edo kuadrillak, baina gai hori Lurralde Historikoetako foru-organoen eskumena denez, euskal legegileek ezin dute deus ere egin, geroago azalduko dugun bezala.

18.- Udalen antolamendu-araubidean udal-ordezkarien estatutuari buruzko aurreikuspenak sartzea komenigarria da, gai garrantzitsua baita kalitatezko udal-ordezkaritza bermatzeko eta kargu horiek beren funtzio publikoak egoki beteko dituztela ziurtatzeko. Ildo horretan, kontuan hartu behar da bai toki-araubideko oinarrizko legegilea bai Tokiko Gobernu eta Administrazioen Oinarrizko Legearen Aurreproiektua gaiari buruzko oinarrizko araudia ari direla lantzen.

19.- Euskadiko Udal Legeak udal-ordezkarien estatutuari buruzko titulua edo kapitulua jaso beharko luke. Udal-ordezkaritzaren kalitatea handitzeko arauak onartzea da kontua. Lehenago adierazi dugunez, gai hori, neurri batean, Estatuko oinarrizko legeriak arautzen du, baina oinarrizko araudi horrek jarduteko esparru ugari uzten ditu erkidegoko legegileen esku. Eta esparruok lege autonomikoen bidez arautzen ez badira, Toki Erakundeen Antolamendu eta Funtzionamendu Araudia ezartzen zaie, nahiz eta desagokia izan toki-ordezkarien estatutua zehaztean sortu ohi diren arazo ugariari aurre egiteko.

20.- 2007ko abenduan, "Udal Gobernagarritasunerako eta Euskal Zinegotziek eta Alkateek euren karguak askatasunez betetzeko akordioa" onartu zuen EUDELeK, eta Euskadiko Udal Legearen etorkizuneko edukiei buruzko proposamen hau egiterakoan, erreferentziazat hartu dugu.

21.- Udal-ordezkaritza politikoa oinarrizko eskubide baten adierazle nagusia da: funtzio eta kargu publikoak berdintasunezko baldintzetan eskuratu ahal izateko eskubidearena, alegia. Kasu honetan, gainera, "udal-ordezkariek", beste ordezkari-taldea kargu batzuek ez bezala, zuzeneko legimitate demokratikoa dutela azpimarratu behar da, hautesleek bozketan unibertsal, aske, zuzen, berdin eta sekretu bidez aukeratu baitituzte. Horregatik, nahitaezkoa da udal-ordezkaritza horien estatutuan zenbait berezitasun jasotzea, tokiko gainerako karguei (ordezkaritza-karguei eta gainerakoari) ez dagozkienak.

22.- Izan ere, Toki Autonomiaren Europako Gutunaren abiapuntua honako hau da: udal-ordezkaritza estatutuak beren aginpidea askatasunez gauzatzeko ahalbidetzeko oinarriak finkatu behar dituela. Halaber, Gutunak ordezkari horien eskubide bat nabarmentzen du: agintaldian zehar, kasu kasuko zereginen arabera finantza-konpentsazioa eta, hala dagokionean, ordainsaria eta gizarte-estaldura jasotzeko eskubidea. Eta bateraezintasunak Legeak finkatu behar dituela gaineratzen du.

23.- Toki-ordezkaritza estatutuak beren zereginen lotutako gai ugari hartzen ditu barne. Oraingoan, gai horietako batzuk jorratuko ditugu:

- a) Udal-ordezkaritza ekonomia-eskubideak eta dedikazio-araubidea.
- b) Udal-ordezkaritza kode etikoa. Bateraezintasunak eta interes-gatazka.
- c) Udal-taldea politikoa.
- d) Udal-ordezkaritza prestakuntza.
- e) Udal-ordezkaritza informazio-eskuragarritasuna.

24.- Gaur egun, ez bairik gabe, Euskadiko alkate askok (udal txiki-taldea izan ezik) eta zinegotzi-taldea batzuek dedikazio osoa eskaintzen diete ordezkari-taldea karguei dagozkien zereginen, hala jardutea ezinbestekoa baita, tokiko gobernuaren konplexutasunaren ondorioz. Oinarrizko legeriak dedikazio osoa edo partziala izateko aukera eskaintzen die alkate eta zinegotzi-taldea. Udal-zereginak eta ohiko jarduerak profesionalak bateratzea ezinezkoa denez, noski, udal-karguei ordainsaria eman behar zaie beren funtzioen eta erantzukizunen truke.

25.- Era berean, udal-taldea, Gizarte Segurantzaren alta emateaz gain, dagozkien kotizazioak ordaindu behar dituzte. Azken urteotan, udal-munduan aspaldiko aldarrikapen bat lortu egin da azkenean: udal-ordezkaritza langabezia-sorospena kobratzeko eskubidea izatea ordezkari-taldea kargu publikoa edo kasu kasuko dedikazioa uzten dutenean, lanposturik ez badute betiere.

26.- Euskadiko Udal Legean edo Estatuak tokiko gaien inguruan ezarritako oinarrizko legerian aurreikuspen bat –Eusko Legebiltzarreko Erregelamenduaren 88 a) artikulukoaren xedatutakoaren antzekoa– jasotzeko aukera aztertzea behar litzateke. Aipatutako artikuluen arabera, botoa ezin da inolara ere eskuordetu, salbuespenezko kasu bakar batean izan ezik: amatasun-atsedenaldian dauden legebiltzarkideek bozeramalearen edo beste legebiltzarkide baten esku utzi dezakete botoa.

27.- Alkate eta zinegotzien udal-ordainsarien inguruan eztabaidak eta arazoak sortu izan dira betidanik. Beraz, udal-ordezkariek beren karguei lotutako funtzio eta erantzukizunen arabera soldata jasotzeko eskubide dutela azaldu behar zaie hiritarrei argi eta garbi. Izan ere, eskubide hori berdintasun-printzipioaren eta udal-erakundeen izaera demokratikoaren berezko ondorioa da, eta, gainera, hiritarren interesen zerbitzura dedikazio osoz aritzeko aukera ahalbidetzen du.

28.- Euskadiko Udal Legeak alderdi horiek zioen azalpenean eta artikuluetan txertatu beharko lituzkete, Toki Autonomiaren Europako Gutuna azpimarratuz, pedagogia-tresnatzat har dadin. Horrela, Europako udal guztietan erabat hedatuta dagoen ezaugarri hori normaltasunez onartzea lortuko litzateke.

29.- Edonola ere, udaletako ordezkari-tzita-karguen ordainsariak finkatzeko erabili den oinarria ez da egokia. Doktrina- eta jurisprudentzia-azterketetan abiapuntu jakin bat hartu da oinarri: ordainsarien zenbatekoak finkatzea udalen antolamendu-ahalmenei atxikitako eskumena dela eta, ondorioz, toki-autonomiarekin zuzeneko lotura duela.

30.- Ezbairik gabe, udal-ordezkarri jakin batzuei dedikazio osoa edo partziala dagokien erabakitzea aipatutako antolamendu-ahalmenei erabat loturik dago, baina ordainsarien zenbatekoa finkatzerakoan ere ildo beretik jotzea eztabaidagarriagoa da.

31.- Usteak uste, Auzitegi Gorenaren jurisprudentziaren arabera, "udal-karguentzat finkatutako ordainsarien zenbatekoak, gehiegikeria nabarmenik ez badago behintzat, botere publiko arduradunen eskumeneko jarduketa-parametroen baitan daude, eta, ondorioz, kritika publikoaren mende eta hautesleen kontrolpean". Aipatutako baieztapenak ordainsariak finkatzea tokiko udalaren zeregina dela ematen du aditzera, eta kontrol juridikzionala baztertuz (gehiegikerietan izan ezik, horiek mugatzea konplexua den arren), iritzi publikoaren eta hautesleen kontrolpean uzten du gaia. Baina Auzitegi Gorenaren arrazoibidearen emaitzak ez dira onargarriak, inondik inora.

32.- Ez dago esan beharrik, egoeraren ondorioz, udaletako ordezkari-tzita-karguen neurritz kanpoko soldatei buruzko albiste ugari hedatu direla komunikabideetan, batzuk zuzenak eta beste batzuk interesatuak. Ordezkaritza-karguen ordainsarien bidezko eta zentzuzko zenbatekoa zein den balioesteko zereginari dagokionez, udal-erakunde bakoitzaren esku utzi arren, gutxieneko irizpideak finkatzea izango litzateke egokiena, udalen ezaugarrien arabera ordainsariak bateratzen has daitezen.

33.- Komunikabideen salaketa eta hiritarren kritika bidegabeak saihestea funtsezkoa da, udal-ordezkarrien eta, batik bat, alkateen soldaten alorrean. Izan ere, gai horretaz demagogia egitea oso erraza da, eta onartezina da euskal udalek horrelako deslegitimizazio-prozesu instituzionalak jasan behar izatea udalbatzek alkate edo zinegotzietzita ordainsari jakin batzuk ezarri izanagatik.

34.- Euskadiko Udal Legeak horri guztiari arretaz erreparatu eta arazoa konpontzeko neurriak bideratu behar ditu. Araugintzan badaude era horretako aurrekariak, eta ez dituzte hartu toki-autonomiaren kontrako jardunbidetzat (adibidez, maiatzaren 4ko 6/1984 Foru Legea, Nafarroako udalbatzetako hautetsien ordainsariei buruzkoa). Gainera, beste zenbait lege- eta erregelamendu-aurreikuspenen ondorioz, nahikoa baliabide ez dituzten 2.000 biztanletik beherako udalak konpentsazio-sistema ekonomiko jakin batez balia daitezke alkateen ordainsariei aurre egiteko (Kataluniako Generalitatearen apirilaren 1eko 69/2008 Dekretua).

35.- EUDELek "Udal-gobernagarritasunerako Akordioan" arazoari heldu eta udalen tamainaren araberrako ordainsari mailak finkatu zituen alkate, zinegotzi eta oposizioko kideentzat. Horrela, biztanle kopuru jakin batetik gorako udaletako alkateen ordainsariak EAEko herri-administrazioetako funtzionario edo goi-kargu jakin batzuen soldaten parekoak izango lirateke.

36.- Udal-ordezkarien ordainsari-sistemak publikoa eta gardena behar du izan, kalitate demokratikoaren printzipioarekin bat, eta udaletako ordezkaritza-karguen ordainsari eta kalte-ordainen zenbatekoak uneoroko ezagutu behar dituzte hiritarrek. Beraz, Euskadiko Udal Legeak aipatutako printzipioak berariaz jaso beharko ditu.

37.- Euskadiko Udal Legeak, udal-gobernagarritasunerako akordioari jarraiki, sistemaren bat ezar lezake, aurrekontu-ekitaldi bakoitzean udal-ordezkarien soldatak aurretiaz eta homogeneotasunez finka daitezzen, Euskadiko Udalen Elkartearen (EUDEL) akordio-proposamen baten bidez.

38.- Ildo horretan, EUDELen proposamen-akordioa erreferentziatzen hartu, autonomia-erakundeetan hedatu eta tresna formal baten bidez ezagutzera eman daitezke. Aipatutako tresna formala Euskal Autonomia Erkidegoko Aurrekontu Orokorren Legearen xedapen gehigarria edo Euskadiko Udal Legea bera izan daitezke, edo, bestela, Eusko Jaurlaritzak erregelamenduzko xedapena onar dezake akordioa ezagutzera emateko.

39.- Udal-autonomia ziurtatzeko, klausula bat erantsiko litzateke: akordioaren edukiekin bat jardun nahi ez duten udalek erabaki hori berariaz onetsi beharko dute. Horrela, udal-autonomiaren printzipioa erabat betetzeaz gain, erabakien (batik bat, ordezkaritza-karguen soldata-igoerekin zerikusia dutenen) zergatiak tokian tokiko udalbatzaren eta, ondorioz, hiritarren aurrean azaltzea nahitaezko betebeharra izango litzateke. Halaber, hautetsiek ordainsariei uko egiteko eskubidea dute, eta bermatu egin beharko litzateke.

40.- Euskadiko Udal Legean aipatutako gaia berariaz ez jaso arren, prozedura eta ahalmen horiek behintzat aurreikusi egin beharko litzateke. Arauetan, aurreikuspen osagarriak eransteaz gain, biztanle kopuruaren eta hautetsien kargu motaren araberrako soldata mailak finkatu eta honako baldintza hau xedatuko litzateke, besteak beste: aipatutako ordainsariak udal-aurrekontuetan sartuko dira, betiere udalbatzak horiek aldatzeko edo ez onartzeko berariazko erabakia hartzen ez badu.

41.- Aipatutako jardunbidearen zioen oinarrizko argudioak honako hauek dira: a) Udal-ordezkarien ordainsariak bateratzera jo behar da, udalen tamainaren eta karguen erantzukizunen arabera. b) Udal-erakundeen gastu-politikan jarraibide komunak ezartzea komeni da, batik bat gaur egun, krisialdi ekonomiko sakonean murgilduta gauden honetan. c) Azken finean, udal-ordezkarien ordainsari-sistema gardentasun- eta homogeneotasun-printzipioetan oinarritzea ezin hobea da, etika publikoaren ikuspegitik.

42.- Euskadiko Udal Legeak "Oposizioaren Estatutua" jaso beharko luke. Hizpide dugun alorrean, ordainsarien gaian alegia, biztanle kopuru jakin batetik gorako udaletan oposizioko talde politikoetako bi zinegotziri dedikazio osoko edo partzialeko araubidea ezartzeko aukera arautu beharko luke funtsean, betiere alderdi politikoek udalbatzan duten ordezkari kopurua kontuan hartuta.

43.- EUDELek Oposizioaren Estatutuari buruzko akordio-proposamena onartu beharko luke, zinegotzien ordainsariei dagokienez behinik behin. Akordio-proposamena eta ordezkari-taldea-karguen ordainsarien zenbatekoak Lege batean edo, bestela, Eusko Jaurlaritzak onartutako xedapen orokor batean islatuko litzateke gero.

44.- Euskadiko Udal Legean udal-ordezkarien kode etikoari buruzko oinarrizko printzipioak, bateraezintasunak eta interes-gatazkak finkatzea funtsezkoa iruditzen zaigu. Udal-jarduketan ororen oinarria gardentasun-printzipioa dela kontuan hartuta, Legean argi eta garbi islatzea ezinbestekoa da. Eta oinarrizko printzipio horiei euskal udaletako ordezkarien kode etikoa (EUDELea) gehituko litzateke ziurrenik.

45.- Aztergai dugun alorra oinarrizko legeriak arautzen du egun, bai interesen erregistroei (jardueren eta ondare-jabetzen erregistroei) bai jarduera pribatuen mugei ("bere eskumeneko lurralde-eremuan") dagokienez, interes-gatazkak saihesteko. Ildo horretan, Gobernuak kideen eta Estatuko Administrazio Orokorreko goi-karguen interes-gatazkak arautzen dituen apirilaren 10eko 5/2006 Legearen 8. artikuluan jasotako xedapenak udal-gobernuaren esparruan hedatu eta ezarri dira.

46.- Nahiz eta oinarrizko araudia jadanik finkatuta egon, Euskadiko Udal Legeak udal-ordezkarien kode etikoari buruzko printzipioak finkatzearen aldeko aldarrikapen argia egitea komenigarria izango litzateke. Horrela, agerian geratuko da euskal legegileek udaletako ordezkari-taldea-kargu publikoen jarduera eredu-garrien aldeko apustu irmoa egin dutela, udal-erakundeen legitimitateari eusteko, eta udalen funtzionamenduaren inguruko ustelkeria-susmoak edo okerreko administrazioari lotutako uste txarrak erabat uxatzeko.

47.- "Toki- eta eskualde-ordezkaritza hautetsien integritate politikoari buruzko Europako jardura-kodea" euskal araudietan txertatzeari ezinbestekoa deritzogu, eta, era berean, euskal udaletako ordezkarien etika eta gardentasunari buruzko kodean (EUDELek egin beharrekoan) ere zehatz-mehatz islatzea komeni dela uste dugu.

48.- Udal-talde politikoen ildo nagusiak Estatuko oinarrizko legeriak arautzen ditu, baina euskal legegileek jarduteko esparru ugariagoak dituzte aukeran, udalei gai horretan dagoen antolamendu-ahalmenaren mugak gainditu gabe betiere.

49.- Euskadiko Udal Legeak udal-talde politikoei eta kide ez-atxikiei buruz ahalik eta araubide juridikorik osoena aurreikustea izango litzateke kontua. Ildo horretan, alderdiz aldatzea edo "transfugismo politikoa" bete-betean zigortzeko eta hauteskunde-zerrendak eta udal-talde politikoak bat etorriko direla bermatzeko arauak arreta bereziz finkatuko lirateke.

50.- Euskadiko Udal Legeak udal-talde politikoei funtzionamendu-beharretarako esleitzen zaizkien diru kopuruei buruzko irizpide orokorrak zehaztu beharko lituzke. Zenbatekoak finkatzerakoan, udal-ordezkarien ordainsarien inguruan egin ditugun proposamenei jarrai dakieke, oinarrizko sistema homogeneoa ezartzeko. Ondorioz, aipatutako sistematik at jardun nahi duten udalek hori egiteko erabakia berariaz hartu beharko dute, arrazoi objektibo egokiak azaldu ondoren.

51.- Oinarrizko legeriak xedatzen duenez, talde politikoei esleitutako diru kopuruak ezin dira erabili udal-erakundearen zerbitzura diharduten edonolako langileen soldatak ordaintzeko.

52.- Gainera, arau espezifikoak finkatu behar dira, biztanle kopuru jakin batetik gorako udal batzuetako talde politikoek gutxieneko azpiegiturak izan ditzaten, beren funtzioak duintasunez betetzeko eta ordezkariaren kalitatea areagotzeko (norbere bulegoa, bilera-gela indibidualak edo partekatuak, Interneteko sarrera etab.).

53.- Oro har, udalak nahitaezko ekipamendu eta azpiegiturak ordainduko lituzke, eta talde politikoek horien erabileraren ondoriozko gastuak (bulego-materialarenak, telefonoa, Internet etab.), udal-taldeei esleitutako diru-kopuruen kontura.

54.- Dediakzio osorik edo partzialik gabeko udal-ordezkariei oinarrizko diru-ordaina eman dakieke egindako lanaren truke: gutxieneko kopurua jakin bat ezarri eta dieta osagarriak erantsiko lirateke, kide anitzeko organoetan parte hartzeagatik. Dieten zenbatekoa zehazteko, hartzailearen erantzukizun-eremuari erreparatu beharko zaio. Azkenik, karguei lotutako zereginak betetzerakoan sortutako gastuak denei ordainduko zaizkie.

55.- Udaletako ordezkari-tzita-karguetan eta, bereziki, zuzendaritza-zereginetan aritzen diren kideek, bestalde, dagozkien funtzioak zuzen betetzeko gaitasuna izan behar dute. EUDEL uste askotan gogotik saiatu den arren, lan handia egin behar da oraindik udaletako ordezkari-tzita-karguei prestakuntza ematearen garrantziaz jabetzeko, eta, gainera, baliabide handiak behar izaten dira aipatutako zereginari ekiteko.

56.- Toki-gobernuaren eremuak (eta oro har, herri-administrazio guztiek) aldaketa-prozesu izugarri azkarra izan du ezaugarri azken urteotan. Ondorioz, toki-politikariek ezagutzak, trebetasunak eta gaitasunak etengabe eguneratu behar dituzte nahitaez, karguei lotutako funtzioak egoki gauzatu

ahal izateko. Erronkak handiak dira zinez, udal-gobernuetako arduradun politikoak hainbat gaitan trebatzeko premia sortu baita: besteak beste, lidergoan, komunikazioan, herri-zuzendaritzan, zuzendaritza motetan, estrategia-plangintzetan, teknologia berrietan, tokiko herri-politiketan, langileen zuzendaritzan, berrikuntzan...

57.- Horretarako, garrantzitsua da Euskadiko Udal Legeak gobernu-erantzukizunak dituzten udal-hautetsien, batik bat alkate eta zinegotzien, etengabeko prestakuntzaren aldeko apustu irmoa egitea. Esanak esan, Udal Legean gai hori arautzea komeni den planteia daiteke. Egia esan, arautzekotan, agindu bat eman beharko luke, besterik gabe, eta, agian, honako aitorten hau egin: udal-ordezkariei beren funtzioak egoki betetzeko prestakuntza ematea EUDELen zeregina izango dela. Prestakuntza-ekintzak EUDELeK sustatu eta koordinatuko lituzke, euskal udaletako kargu hautetsien benetako beharrek bat datozen programa egokiak eskaintzeko. Gainera, antolatutako prestakuntza-ekintzen artean, tokiko politikari eta zuzendarientzako prestakuntza-programak ere antolatuko lirarteke.

58.- Ordezkaritza-karguak betetzeari dagokionez, Udal Legeak eskubide jakin bat jaso behar luke argi eta garbi: hautetsi guztiek udal-gobernuari informazioa eskatzeko eskubidea dutela, arrazoirik eman behar izan gabe. Hori guztia are funtsezkoagoa izango da, Oposizioaren Estatutua onartuz gero. Dena den, ezin dugu ahaztu oinarrizko legegilea eta Tokiko Gobernu eta Administrazioen Oinarrizko Legearen Aurreproiektua gai hori jorratzen ari direla. Baina euskal legegileek neurri osagarriak har ditzakete, beharrezkoa izanez gero, oposizioaren estatutua indartzeko.

59.- Euskadiko Udal Legeak hautetsien informazio-eskubidea (informazio motaren arabera) onartu beharko luke. Dokumentazio mota jakin batzuk, ordea, ezingo dira eskuratu: ohoreari, norbere eta familia-intimitateari eta irudi pertsonalari lotutako oinarrizko eskubidean eragina izan dezaketen xehetasunak jasotzen dituztenak, batetik, eta sekretu ofizialei buruzko legeriaren edo sumario-sekretuaren mende daudenak, bestetik.

60.- Gainera, hautetsiaren esku dagoen informazioaren konfidentzialtasuna aurreikusi eta datu-babesari buruzko legeria beteko da.

## **VI.- HIRITAR-AUZOTARRAREN ESTATUTUA. HIRITARREN PARTAIDETZA**

1.- "Europako II. Hiri Gutuna. Hiritartasun berriaren aldeko manifestua" (Europako Kontseilua, 2008) agirian berriki jasotako aldarrikapenen arabera, "Europako hiriak bertako 'auzotar-hiritarrenak' dira, eta etorkizuneko belaunaldiei utziko diegun ekonomia-, gizarte- eta kultura-ondasunak ere bai".

2.- Tokiko oinarrizko araudi-esparruari dagokionez, hiritar-auzotarren eskubide eta betebeharreri buruzko erregulazioa onartezina da, zeharo urria eta oso garrantzi txikikoa baita. Jakinekoa denez, udal-politika orok hiritar-auzotarra hartu behar du oinarri, eta, izan ere, udaletan abiarazten diren herri-politika guztietan xede bakarra herritarren eskariei edo beharrei

erantzutea izan ohi da. Hiritarren betebeharrak batzuk, hain zuzen, ekainaren 20ko 2/2008 Legegintza Dekretuak xedatu ditu. Aipatutako Dekretuaren bidez, Lurzoruaren Legearen testu bateratua onartu zen.

3.- Euskadiko Udal Legeak, beraz, gabezia hori konpondu eta tokian tokiko udaleko hiritar-auzotarren betebeharrak (hiritarren erantzukizunei) eta eskubideei buruzko katalogo zehatza osatu beharko luke.

4.- Auzotarren estatutuaren araudiak, bestalde, hiritar-auzotarren "betebeharrak" (edo erantzukizunak) eta "erantzukizunak" zein diren zehaztu beharko luke argi eta garbi. Ezin dugu ahaztu hiritar-auzotar izateak betebeharrak jakin batzuk dituela berekin, betebeharrak zibikoak, hain zuzen, "hiritartasunari" atxikitako funtsezko ezaugarri bereizgarriak baitira. Hiritarrek eskubideak dituzte, baina "erantzukizunak" ere bai: besteak beste, beraiekin zerikusia duten gaien buruzko informazioa lortzea eta gainerako hiritarrek eta udal-gobernuarekin elkarlanean aritzea, guztien arazo komunak konpontzeko. Ildo horretan, garrantzitsua da hiritarren udal bateko partaide izatearen sentimendua indartzea.

5.- Udal-politikaren esparruan, hiritarren betebeharrak finkatzea funtsezkoa da erabat, erantzukizunaren kultura eta hiri edo udal bateko partaide izatearen sentimendua susta daitezela. Hala ere, Euskadiko Udal Legeak gutxienezko araudia ezarri behar du gai horretaz. Egokiena litzateke Legeak berak Euskadiko udalei "Hiritarren eskubide eta betebeharrak gutunak" onartzeko aukera ematea. Ildo horretan, munduko hainbat hiritan (Montrealen, Bolognan, etab.) egin dutena eredu on bat izan liteke.

6.- Betebeharrak eta Eskubideen Gutunen helburua hiritar-auzotarren "hiritar ituna" finkatzea izango litzateke, eta udaletako ordezkari politikoek bideratuko lukete gaia, hiritarren partaidetza-sistema antolatu ondoren. Hiritarrek politikaren esparruan isolatuta ez geratzea da kontua, jarrera pasiborik ez hartzeko eta arazo guztiak administrazioaren esku ez uzteko.

7.- Hizpide ditugun Gutunak hedabidetzat ere har litezke, inmigrazio-prozesuen ondorioz toki-komunitateetara heltzen diren hiritar-auzotar berrientzat. Etorrinei toki-komunitatean barneratzen laguntzea izango litzateke helburua, baina argi dago sufragio aktibo eta pasiborako eskubideak aitortzen ez bazaie, ez dela izango hain erraza etorkinen artean bertakotasun-sentimendua indartzea eta tokian tokiko udalak ezarritako betebeharrak eta erantzukizunak berenganatzeko joera nagusitzea.

8.- Bi alderdi daude zehazteke: eskubide eta betebeharrak buruzko gutunen itxura formala eta ondorioak. Lehen alderdiari dagokionez, udal-ordenantzak edo Udalbatzak onartutako dokumentu baten bidez kalera daitezke gutuna. Ordenantzak aukeratuz gero, xedapen orokor hori izapidetzeko eta onartzeko jarraibideak burutu beharko lirateke.

9.- Betebeharrak eta eskubideen katalogoen edukia zehaztea ere garrantzitsua da. Lehenik eta behin, "betebeharrak" arautuko lirateke, hiritar-auzotarrek, toki-komunitate jakin batekoak izateagatik, obligazio edo erantzukizun jakin batzuk dituztela ikus dezaten. "Betebeharrak zibikoak" berebiziko garrantzia dutenez, horrelako araudietan gai nagusia izan behar dute.

10.- Hiritar-auzotarrak tokian tokiko komunitateko kide sentitzearekin zerikusia duen beste alderdia eskubideen arauketan mamitzen da. Hiritar-auzotar izateak eskubide jakin batzuk dakartza berekin, eta udal-administrazioak errespetatu, bermatu eta, hala dagokionean, eskaini egin behar ditu. Baina udal-esparruan finkatutako eskubideek zuzeneko lotura behar dute izan tokiko botere publikoaren gauzapekin, ez baitira beste arau-agiri batzuetan aitortutako eta bermatutako eskubide-katalogoak (nazioarteko testuak, konstituzioak, autonomia-estatutuak etab.) errepikatu behar. Ildo horretan, Hirian Giza Eskubideak Babesteko Europako Gutunean jasotako ideiarekin bat edukietan isla daiteke, baina ez eredu osoa, beste arau-testu batzuetan jadanik jasotako eskubide asko errepikatzen baititu.

11.- Eskubide-katalogoak, formulazioaren arabera, herri-prestazio jakin batzuk jasotzeko eskubidea eman dakieke hiritar-auzotarrei, eta prestazio horiek eskubide subjektibo ere bihurtu daitezke zenbaitetan. Beraz, zuhertasunez finkatu behar dira.

12.- Prestazioez baliatzeko eskubidea bermatzeko, ezinbestekoa da tokiko botere publikoek prestazio-konpromiso instituzionalak hartzea, eta, batik bat, eskariei erantzuteko baliabide publikoak eta finantzarioak izatea. Dena den, krisialdi ekonomikoetan (eta ondorioz, zerga-krisialdietan), oso zuhur jokatu behar da erantzukizun publikoak (zerbitzu-zorroak) hartzerakoan, litekeena baita agindutakoari bete-betean ezin erantzun ahal izatea.

13.- Euskadiko Udal Legeak zentzuzko esparruak eskaini behar dizkie hiritarren partaidetzari eta hiritar-auzotarrek toki-zerbitzu publikoen eta udal-kudeaketaren funtzionamenduaren xehetasunak ezagutzeko duten eskubideari.

14.- Lehenik eta behin, hiritarren informazio-eskubidea bere osotasunean arautzea da egokiena, gardentasun-printzipioa oinarri hartuz, printzipio horrek jaun eta jabe izan behar baitu euskal udal politika-jarduketan guztietan. Ildo horretan, udal-administrazioekin baliabide elektronikoen bidez harremanetan jartzeko eskubidea dute hiritarrek, eta eskubide horri arreta bereziz erreparatu behar zaio.

15.- Europako II. Hiri Gutunak (2008) berriki aitortu bezala, "informazioaren eta komunikazioaren teknologia berrien interaktibitateak eta abiadura azkarrak hiritarren partaidetza demokratikoa aberastu eta hautetsien eta hiritarren arteko elkarrizketa hobetu egiten du". Jakinekoez denez, aipatutako eskubideak hainbat betebeharrak dakartza berekin, euskal udalei Sarbide Elektronikoari buruzko Legea betearazteko zeregina baitagokie.

16.- Era berean, gai horri dagokionez, Udal Legeak barne-merkatuko zerbitzuei buruzko zuzentaraua eta azaroaren 23ko 17/2009 Legea, zerbitzu-jarduerak eskuratzeari eta erabiltzeari buruzkoa, udaletara egokitu beharko lituzke. Arau-esparru berriak, ez bairik gabe, eraldatu egingo du toki-erakundeekin (batik bat, udalen) jardunbide-eredua, aurretiazko esku-hartzeetan (lizentzien bidez) oinarritutako toki-administrazioaren ordez, "ex post" kontrolatan, gainbegiraketan eta ikuskaritzan oinarritutako

administrazioa nagusituko baita, zerbitzu-jardueren eskuragarritasun- eta erabilera-askatasunaren printzipioaren ondorioz. Askatasun hori kasu bakar batean mugatuko da: nahitaezko baimen-neurriak edo baldintzak ezartzen direnean, beharrezkoa direlako (hau da, interes orokorreko premiazko eta ezinbesteko arrazoiak daudelako). Eta horiek ere zuzenak eta egokiak izango dira. Euskal udalek, beraz, beren araudia, administrazio-antolamendua, prozedurak eta izapideak moldatu egin behar dituzte, etorkizuneko erronka garrantzitsu horiek guztiak gainditzeko.

17.- Europako Kontseiluak, Toki eta Eskualde Botereen Biltzarraren bidez, hiritarren partaidetzari buruzko gomendioak kaleratu ditu azken urteotan. Diagnostiko garbia egin du: politikak nolabaiteko jarrera apatikoa sorrarazten du (interes-falta hiritarren artean), hiritar-auzotarrek zenbait oztupo dituzte herri-kontsultetan parte hartzeko, eta ordezkari-tza-sistema tradizionalak ere hainbat ahulgune ditu. Egia esan, administrazioaren eta hiritarren arteko harreman-gabezia maiz azpimarratzen dute, baina beste alderdi bat ere nabarmendu beharko litzateke, hiritarren benetako partaidetzaren iturburua delako: hiritarren arteko harreman-falta.

18.- Europako Kontseiluko Toki eta Eskualde Botereen Biltzarrak 2001ean onartutako 19. gomendioak, hain zuzen, honako helburu hauek finkatzen ditu: hiritarren eta beren ordezkarien arteko harremanak indartzea, era aktiboan parte hartzeko arazorik handienak dituzten hiritarren partaidetza-aukerak ugaritzea, kanpoko egoiliarren partaidetza sustatzea eta, azken finean, toki-plangintzan eta hiritar-auzotarren bizi-baldintzekin zerikusia duten erabaki estrategikoetan hiritarrek eragin handiagoa izatea.

19.- Sufragio aktibo eta pasiborako eskubidea oraindik aitortzeke duten hiritar-auzotarrei udal-hauteskundeetan parte hartzeko mekanismoak bermatzea. Horrela, Europako Kontseiluko Toki eta Eskualde Botereen Biltzarraren 185. gomendioak (2002), atzerritarrei udal-politikan parte hartzeko mekanismoak eskaintzearen alde egiteaz gain, Aholku Batzordeak edo besteko mekanismo instituzionalak sortzea gomendatzen du, boto-eskubiderik gabeko atzerritar egoiliarren udal-agintariei beren ikuspegia jakinarazteko aukera izan dezaten.

20.- Gomendio ugaritan IKTak erabiltzeko eta, bereziki, Internetez baliatzeko aholkua eman dute, aipatutako partaidetza hobetzeko, batik bat gazteen artean. Interneten bidez, udal-politika gazteei hurbiltzea izango litzateke helburua. Horrela, gomendio jakin batzuetan gazteen udal-partaidetza handitzeko moduak proposatzen dira: teknologia berrien erabilera eta elkartegintzaren sustapena (2008ko 207. eta 248. gomendioak).

21.- Hiritarren partaidetza tokiko herri-politiken legitimitate-tresna "gehigarria" da, baina horrek ez du esan nahi udal-gobernuen erantzukizun politikoak bereganatu behar dituenik. Izan ere, hiritarrek toki-eremuan parte hartzea ez da ordezkari-tza-gobernuaren "alternatiba", toki-politiken kalitatea handitzeko bitartekoa baizik.

22.- 2008ko txosten batek (*World Public Sector Report 2008. People Matter: Civic Engagement in Public Government*) berrikuntza demokratikoari

ekiteko aukeratzat jo zuen teknologia-iraultza. Antolamendu-kultura berria eratu behar da, partaidetzaren ikuspegia herri-politikak ezartzeko urrats guztietan txerta dadin.

23.- Beste dokumentu batek (*Public oficial and community involvement in local services*) elkarrizketa-mekanismo informalak sustatzearen alde egin zuen: balio erantsia ematea da kontua, hiritarren kezkek islatzeko bide irekiak ezarriz eta gizarte-ikuspegiak erakundeei helaraziz. Eta hiritarren partaidetza errazteko zereginetan, teknikarien lana bereiziki garrantzitsua izango litzateke.

24.- Gai horren arauketa Euskadiko Udal Legean mamitzeko moduari dagokionez, galdera jakin batetik abiatuko gara: Udal Legeak zenbateraino arautu behar du hiritarren partaidetza? Gutxiengo araudia ezarri beharko litzateke, hau da, Udal Legeak gaiari buruzko zenbait printzipio eta arau gutxi batzuk jaso beharko lituzke. Argi dago euskal legegileek neurritz jokatu beharko luketela; izan ere, Kataluniako Toki Gobernuen Legearen Aurreproiektuak (2008) egin nahi izan zuen arauketa sakona ezin da eredutzat hartu, inondik inora. Tokiko Gobernu eta Administrazioen Oinarrizko Legearen Aurreproiektua (2007ko otsaila), berriz, askoz ere egokiagoa da. Bestalde, Andaluziako Toki Autonomiaren Lege Proiektuak ez du hiritarren partaidetza arautu, udalen antolamendu-ahalmenari atxikitako gaia dela eta, ondorioz, udalen araugintza-ahalmenaren baitan dagoela uste dutelako.

25.- Udalen araugintza-ahalmenari esparru zabala finkatu behar zaio, beraz, jakinekoa baita zuzeneko lotura dagoela hiritarren partaidetzaren eta udalen autoantolamendu-eskumenen artean. Udal bakoitzak bere hiritar-partaidetzari buruzko erregelamendua egitea komeniko litzateke, partaidetza-tresna eta mota guztiak zehatzeko. Dena den, aipatutako erregelamenduen geometria aldakorra izango litzateke, biztanleria motaren arabera.

26.- Ohiko partaidetza-tresnak (udal-kontsultak eta -erreferendumak) ez ezik, hain hedatuta ez dauden beste hainbat (audientzia publikoak eta zerbitzuen funtzionamenduei eta udaleko beharrei buruzko inkestak) eta bide telematikoetan oinarritutako partaidetza-bide "berriak" ere aurreikusi beharko lirateke.

27.- Beraz, eztabaida-prozesuen eta erabaki politikoen mugak argi eta garbi finkatu behar dira. Lehenengoa hiritarren partaidetza-eremu bereziki garrantzitsua da, eta, bigarrena, berriz, ordezkaritza-kargu publikoei lotutako berezko erantzukizuna. Hiritarren partaidetzak erabaki politiko zuzenak hartzen lagunduko luke, baina zeregin hori bereganatu gabe.

28.- Udala hiritarrendandik hurbilen dagoen gobernu maila denez, Euskadiko Udal Legeak auzotarren partaidetza sustatu beharko luke udal-bizitzaren alderdi guztietan, hala nola, agintaldi bakoitzeko Udal Jarduketa Plana zehazteko urratsetan, udal-aurrekontuak finkatzeko zereginetan (batik bat, unean uneko aurrekontu-ekitaldian sustatuko diren herri-politikak aukeratzeari dagokienez), udal-plangintza estrategikoan eta hirigintza-planeamenduan, lurralde-antolamenduan...

29.- Euskadiko Udal Legeak, halaber, udalen eskumeneko gaiei buruzko herri-kontsultak sustatu beharko lituzke, zuzeneko edo erdi-zuzeneko demokraziaren adierazpenik garbienak direlako.

30.- Ildo horretan, Europako Kontseiluko Toki eta Eskualde Botereen Biltzarraren 182. Gomendioak (2005) toki-erreferendumen garrantzia aitortu zuen, udal-agintariek zerikusia duten gai guztietan.

31.- Izan ere, euskal udaletan elkartegintza sustatzeko eta indartzeko printzipioei sarbidea eman beharko litzaieke Euskadiko Udal Legean, hiritarren partaidetza bideratzeko. Horrela, elkarteei dagokionez, berdintasuna bultzatu, jardueretarako dirulaguntzak eman eta informazioa sustatuko litzateke. Eta gainera, beren jardueretarako baliabide publikoak erabiltzeko aukera eskainiko litzaieke.

## **VII.- UDAL ESKUMENAK**

1.- Udal-eskumenak esleitzeko sistema oso kaskartzat edo desegokitzat jo daiteke, udaletako biztanleen gero eta eskari ugariagoei ez baitie erantzun. Eredua agortuta dago argi eta garbi.

2.- Udalen eskumena, finantzaketarekin batera, udal-autogobernuaren benetako edukiaren funtsezko osagaia da. Tokian tokiko eskumen mailak udalak zenbaterainoko botere politikoa duen adierazten du, zehatz-mehatz. Adierazlerik fidagarriena da, ez bairik gabe, "eskumenak" udal-botere politikoa gauzapean juridikoak baitira.

3.- Alor material jakin batzuen gain eskuratutako "ahalmenen" multzoa da eskumena, besterik gabe. Hainbat eratako eskumenak daude: araugintzakoak (edo antolamendukoak), plangintzakoak, kontrolekoak edo kudeaketakoak (exekutiboak). Hizpide ditugun eskumenak aipatutako alor materialetan islatzen dira, hiritarren edo auzotarren interesak babesteko. "Toki-interesak" izen abstraktua da, eta, ondorioz, egokiagoa da udal-botere publikoek "hiritarren interesak" zaindu eta astebete behar dituztela esatea.

4.- Udal-eskumenak sektore-legegileek (estatu, erkidego edo foru mailakoek) udalen esku utzitako alor materialak zirela uste izan da orain arte, ikuspegi hori baitzen nagusi. Udal-eskumenak hezurramitzeko prozesu horren ondorioz, arian-arian, udalen benetako eskumenak murriztu eta legeetan udal-partaidetzarako mekanismoak finkatzeko joera nagusitu da. Gainera, finkatutako mekanismo horietan, udal-autonomia bermatzeko gutxieneko baldintzak ozta-ozta betetzen dira.

5.- Udalen benetako eskumenen murrizketari dagokionez, udal-sentsibilitateak islatzeko partaidetza-organoak legeen edo erregelamenduen bidez xedatzea da, hain zuzen, arrisku-iturririk nabarmenetakoa. Jardunbide horrek ez ditu udal-eskumenak inondik inora aitortzen; aitzitik, toki-botereak bertan behera uzten ditu aipatutako ikuspegitik. Toki-autonomiaren bertsio "murriztua" da, baina oinarritzko toki-legeria bera du euskarri.

6.- Era berean, kasuan kasuko "legegileak edo foru-botere araugileak emandako eskubidetzat" jo izan dira, nolabait, udal-eskumenak. Eta horren ondorioa argia da: udalak "bigarren mailako" erakundetzat hartzea.

7.- Bestalde, udal-gobernuek "ez dagozkien eskumenak" omen direlakoak hartu dituzte gutxika-gutxika. Hau da, deitura hori (okerrekoa erabat) udalei berariaz esleitu ez zaizkien (beste gobernu maila bati dagozkion) eskumentzat erabiltzen da. Hiritarren zuzeneko eskarien ondorioz gertatu da hori, udal-ordezkarri politikoek ezin baitie entzungor egin.

8.- Udalek "ez dagozkien eskumen" horiek beren gain hartzeak, gainera, udal-finantzen oreka haustea ekarri du. Gauzak horrela, finantza-oreka berreskuratzeko neurriak ezarri beharko lirateke, behin-behineko neurriak baino ez badira ere. Hala egin dute, adibidez, berriki onartutako zenbait Autonomia Estatututan. Nolanahi ere, udal-finantzaketari eskainitako atalean helduko diogu gai horri.

9.- Euskadiko Udal Legeak eredu zaharkitu hori errotik deuseztatu eta euskal udalen "adin-nagusitasun politikoaren" aldeko apustu irmoa egin behar du, Toki Autonomiaren Europako Gutunean jasotako aldarrikapenei jarraiki.

10.- Euskal udalek beste gobernu-instantzia edo maila bati berariaz esleitu gabeko eskumen guztiak hartu behar dituzte, beren erantzukizunpean, hiritar edo auzotarren interesei erantzuteko eta hiritarren bizi-kalitatea handitzeko. Auzotarrengan eragina duten alderdi guzti-guztietan jardun behar dute udalek.

11.- Euskal udalen eskumenek oinarrizko printzipio jakin batzuk izan behar dituzte, udal-autonomia indartzeko.

12.- Udal-eskumenak ezin dira hartu kasuan kasuko legegileek edo foru-botere araugileak nahierara emandako "eskumen deribatutzat", eskumen "propioztat" baizik. Euskadiko Udal Legea alor material horiek eta udal-botere publikoen gutxieneko eskumenak finkatzera mugatuko da, besterik gabe.

13.- Gutxiengo eskumenak bereiztea eta finkatzea garrantzitsua da, Euskadiko udalek autonomia eredu propioak izan ditzaten, bai Estatuko oinarrizko legerian aurreikusten diren bai etorkizunean finka daitezkeen mailak gaindituz betiere. Ondorioz, toki-autonomiaren printzipio konstituzionala ez urratzeaz gain, alor horretan euskal araudiari emango zaio lehentasuna, eta ez estatukoari.

14.- Eskumenen klausula orokorrean aurreikusitakoak gorabehera, udal-eskumenak zerrenda bakar batean jasoko dira, euskal udalei horietako bakoitzean dagozkien gutxieneko alorrak eta eskumenak zehaztuz.

15.- Dokumentu honen III. epigrafean adierazitakoarekin bat, Euskadiko Udal Legeak "lege instituzionala" beharko luke izan, eta, horretarako, lehen aipatutako jardunbideetako bat erabiliko litzateke. Beraz, aldaketa edo

ezeztapen guztiak Euskadiko Udal Legean zuzenetan eta berariaz egingo dira, hau da, Eusko Legebiltzarrak lege sektoriala onartuz gero, kasuan kasuko aldaketa Udal Legean bertan gauzatuko da. Horrela, Eusko Legebiltzarrak aldatzeko asmoa nahitaez jakinarazi eta hurbiltasun-, subsidiaritate- eta proportzionaltasun-printzipioekin bat jardun beharko du.

16.- Geroago azalduko dugun bezala, proposatutako ereduari amaiera emateko ezinbestekoa da euskal udalek araugintza-erabaki guztiei (beraiengan eragina izan dezaketen erabaki legegile edo foru- zein erregelamendu-arau guztiei) buruzko kontsulta- eta kontrol-mekanismoak edukitzea eta, egokia bada, "alerta goiztiar" tankerako sistema bat ezartzea, udal-eskumenen kontrako proiektuei aurre egiteko aukera izan dezaten.

17.- Euskadiko Udal Legeak udal-eskumenen klausula orokorra ezarri beharko du, argi eta zehatz-mehatz. Aipatutako klausula eta egungo oinarritzko legerian aurreikusitakoa erabat desberdinak izango dira.

18.- Toki Autonomiaren Europako Gutunak ezarritakoari jarraiki ("toki-erakundeek ekimenak askatasun osoz gauzatzeko eskubidea dute, Legearen esparruaren baitan, beren eskumenetatik kanpo edo beste aginte baten esku ez dauden gaiei dagokienez"), hiritar edo auzotarren eskariei erantzuteko nahitaezkoak diren eskumen guztiak aitortu behar zaizkie euskal udalei, Estatuari, Euskal Autonomia Erkidegoari edo Lurralde Historikoei berariaz esleitu zaizkien gaitan izan ezik .

19.- Euskadiko Udal Legeak ezin ditu jaso udal-eskumenei buruzko klausula orokorraren enuntziatu "murriztuak", alegia, "beren interesak kudeaketari" lotutako gaitan eta beren eskumeneko alorretan ekiteko ahalmenak mugatzea helburu dutenak. Ekimen-klausula orokorrari buruzko ikuspegi hori onartezina izango litzateke gaur egun euskal udalgintzarentzat.

20.- Euskadiko Udal Legeak euskal udalen eskumenak argi eta zehatz-mehatz arautu behar ditu, irizpide jakin batzuetan oinarrituz.

21.- Udal-eskumenak "propioak" eta "pribatiboak" direla zehaztuko da, Toki Autonomiaren Europako Gutunean jasotako ildoarekin bat eginez. Gutunaren testuak, udal-eskumenei "erabatekoak eta osoak" izan behar dutela dio. "Eskumen eskusibotzat" ere har litezke. Dena den, "gutxieneko eskumenez" hartzeari ezinbestekoa deritzogu, gero sektore-legeriaren edo izaera bereko foru-arauen bidez hobe daitezen.

22.- Euskadiko Udal Legearen udal-eskumenei buruzko idatz-zatian, udal-eskumenak esleitzerakoan eta gauzatzekoan kontuan hartu beharreko printzipioak zehaztuko dira. Hau da: i) udal-autonomia politikoa; ii) finantza-autonomia eta -nahikotasuna; iii) hurbiltasuna; iv) subsidiaritatea; v) proportzionaltasuna; vi) jasangarritasuna.

23.- Udal-eskumen guztiak zerrenda bakar batean jaso eta honako testu hau gehituko zaio: "euskal udalek eskumen propioak izango dituzte ondorengo gaitan (...)". Testu hori bakarrik azalduko da, besterik gabe, ez

baita erantsiko foru-lege edo -arauek "mugatzeari" buruzko inolako aipamenik.

24.- Euskal udalen eskumen propioak bete-betean bermatzeko jardunbiderik egokiena udal-eskumenak Konstituzioan edo Estatutuan xedatzea izango litzateke. Baina oraingoz halakorik ez denez egin, udalen eskumen espezifikoak Udal Legeak zehatz ditzake, eta, Lege instituzionala denez, honako baldintza hau ezar dezake: bertan jasotako araudi-aurreikuspenak aldatzeko, nahitaezkoa izango dela Eusko Legebiltzarrak kasuan kasuko berariazko erreforma onartzea.

25.- Euskal udalen eskumenak "gutxienekoak" izango lirateke, eta estatuko oinarrizko legegileek, euskal legegile sektorialek edo foru-botere araugileek hobetzeko aukera izango lukete. Horrela, eskumen-zerrenda jadanik ez litzateke izango multzo "ukiezina", eta euskal udaletan ikuspegi dinamikoak nagusituko litzateke, hiritar edo auzotarren (eta ondorioz, lurraldeko udal-botere publikoen) unean-uneko premietara egokitzeko. Gainera, udal-autonomiaren birtualtasun osoa bermatzeko litzateke, hau da, udal-autogobernuarentzat onuragarriena den edo udal-autonomia mailarik handienak eskaintzen dituen araudia ezartzeko aukera egongo litzateke.

26.- Udalei eskumenak egokitzeko sistemaren egiturak (hau da, Udal Legeak jaso beharreko berezko eskumenen zerrenda) ondorengo eskema honi jarraitu behar dio:

27.- Gai jakin batzuk zehaztuko dira, eta udalek horietan nahitaez hartu beharko dute esku, auzotarren interesen alde aritzeko. Hona hemen aipatutako gaiak: udal-errola, bizikidetzaren harremanak, trafikoa, hiritarren segurtasuna, babes zibila, suteen prebentzioa eta itzalketa, hiri-azpiegiturak, ura eta energia, garbiketa, hirigintza, hiri-garraioak, etxebizitza, ondare historiko-artistikoa, ingurumena, kontsumoa, hizkuntza-normalkuntza, kultura, osasuna eta osasun-sorospena, hezkuntza, gizarte-zerbitzuak, kirolak, ekonomia-sustapenak, toki-garapena, telekomunikazioak eta informazio-gizartea, enplegua, berdintasun-politikak, lurralde-antolamendua, inmigrazioa eta gizarte-kohesioa, turismoa, garapen-lankidetzaren hilerriak, ikuskizun publikoak, justizia-administrazioarekiko lankidetzaren etab.

28.- Dena den, euskal legegileek beste aukera batzuk ere hartu beharko lituzkete kontuan. Aipatutako gaiez gain, tokiko botere publikoei zer eskumen edo ahalmen dagozkien ere zehatz dezakete, kasuan kasuko eskumena eskusiboa den (eta, ondorioz, antolatu eta kudeatu beharrekoa, edo kudeatu beharrekoa soilik) adieraziz. Era berean, sistema zorrotzago bati ere eman dakioke sarbidea, gaiak azpigaietan sailkatu eta azpigai horiei lotutako eskumenak zehazteko. Eskumen horiek ere eskusiboak izan litezke, udal-autogobernua are gehiago bermatzeko. Ildo horretan, Andaluziako Toki Autonomiaren Lege Proiektua erreferentziazat har daiteke, udalei eskumen propioak aitortzen baitizkie gai jakin batzuetan. Gainera, azpigaiak bereizi eta horietako bakoitzari lotutako eskumenak zehazten ditu.

29.- Gaiak eta gaien eskumenak zehaztu ondoren, euskal udalei gai-esparru bakoitzean dagozkien gutxieneko ahalmenak zehatz-mehatz finkatuko lirateke. Gutxieneko ahalmenak bi dira funtsean: "antolamendua" (edo araugintza-ahalmena) eta "kudeaketa" (edo zerbitzu zein jarduera jakin bat ematekoa edo gauzatzea).

30.- Dena den, badira, bestelako "ahalmen" batzuk ere, aurreko bietan txerta daitezkeenak neurri handiagoan edo txikiagoan. Aipa ditzagun, bada: antolamendua, plangintzaren onarpena, promozioa, kontrola, partaidetza, sustapena eta lankidetzeta.

31.- Edonola ere, udalei funtsean bi ahalmen esleitzea izango litzateke jokabiderik zentzuzkoena eta bermatzaileena. Bi ahalmenak honako hauek dira: antolamendua, plangintza edo arauketa, batetik; kudeaketa edo gauzapena, bestetik. Salbuespenak gorabehera, ez litzateke bestelako terminorik erabiliko, edukien zehaztugabetasunak udal-autonomiaren eduki bermatuetan eragina izango bailuke agian.

32.- Udalen eskumen propioez gain, berariaz jasoko da euskal udalek Eusko Jaurlaritzak edo Foru Aldundiek emandako eskumenez edo kudeaketa-ahalmenez baliaitzeko aukera izango dutela, aipatutako bi erakundeek onartu ondoren, eta horretarako behar dituzten finantzatresnak eskuratuko dituztela. Era berean, aurrerago azaldu dugun bezala, Eusko Legebiltzarrak eta Lurralde Historikoetako Batzar Nagusiek udal jakin batzuei eskumen jakin batzuk ematea, diferentziazio-printzipioari jarraiki, egokia izango litzatekeen aztertu beharko genuke.

33.- Udalen eskumen propioak Euskadiko udal-erakunde guztiei aitortu behar zaizkie, edonolako tamaina eta kudeaketa-gaitasuna dituztela ere. Eskumen horiek tresna edo konponbide instituzional anitzen (mankomunitateen, partzuergoen, hitzarmenen, lankidetzan oinarritutako erakunde-sorospenaren, laguntza teknikoaren...) bidez mamituko dira. Diferentziazio-printzipioari dagokionez, eskumen berezi batzuk udal jakin batzuei (adibidez, zenbait hiri eta hiribururi) ematea, eskuordetzea edo, salbuespenez, aitortzea izango litzateke kontua, kudeaketa-gaitasun egokia dutela egiaztatu ondoren.

34.- Oinarrizko udal-zerbitzuen arauketari dagokionez, udal-eskumenen araubidea baztertu eta etorkizuneko Legearen beste atal batean arautu beharko litzateke. Derrigorrezko oinarrizko zerbitzuak, izan ere, udalek hiritar edo auzotarrekiko dituzten "betebeharrak" edo "erantzukizunak" dira. Dena den, epe laburrean edo luzean, euskal udal guztiek derrigorrezko zerbitzu berberak eskaintzea izango litzateke helburua. Gutxieneko derrigorrezko zerbitzuak oinarrizko legegileak arautzen ditu biztanleria-taldean arabera, eta, ziurrenik, oinarrizko esparruko aldaketek araudi horretan eragina izango lukete.

35.- Oinarrizko legerian bete-betean jasotzen den arren, derrigorrezko zerbitzuak biztanle kopuruaren arabera mailakatzea ulertezina da hiritarren berdintasunaren ikuspegitik. Jakinekoa da diferentziazio-printzipioari jarraitzen zaiola, baina zenbait udal txiki edo ertainetako hiritarrak diskriminatuta daude, ez baitituzte beste udal batzuetako hiritar-auzotarren

zerbitzu berberak (adibidez, babes zibila, suteen prebentzioa edo itzalketa, gizarte-zerbitzuak, kirol-instalazioak, hiri-garraioak edo ingurumen-babesa), eta hori ez da onargarria.

36.- Kasu horretan, ez zaie kalte egiten aipatutako udalei, horietako hiritar edo auzotarrei baizik, demografia-errolda handiagoko biztanleria-guneetan bizi diren hiritar edo auzotarrei ematen baitzaizkie onurak. Ikuspegi horretatik, Europako Kontseiluaren TEBBaren 235. Gomendioa garrantzitsua iruditzen zaigu: "Landa-munduko interes orokorreko zerbitzuak, lurralde-kohesioari lotutako politiken funtsezko ardatzak".

37.- Dena dela, Euskadiko Udalak Legeak berariazko debeku bat islatu beharko du: Eusko Jaurlaritzak edo Foru Aldundiek ezingo dutela ezarri Legeak aitortutako udal-eskumen propioetan eragina izan dezakeen erregelamenduzko xedapenik. Euskal udalei dagokienez, Eusko Jaurlaritzak edo Foru Aldundiek onartutako erregelamenduzko arauak ordezkotzat joko lirateke, eta, ondorioz, udalek beren araugintza-ahalmenak egoki gauzatzuz arautzen dituzten gaietan ez lukete izango inolako eraginik.

38.- Bestalde, udalei kontrol- eta diziplina-arloetan dagozkien eskumenak ere ezin ditugu ahaztu. Batzuek (hirigintza-arloko hirigintza-diziplinak, adibidez) funtsezko eta ia erabateko eskumenekin dute lotura; beste batzuk, aldiz, eskumen partekatuak eta zatikatuak dira (ingurumen-arloko ingurumen-diziplina, esaterako). Udal-eskumenei lotutako kontrol- eta diziplina-zereginak gauzatzeko, baliabide pertsonal eta material ugari erabili behar dira beti, eta udalek oro har ez dutenez halakorik izaten, gaur egun aipatutako eskumena ez da egoki kudeatzen.

39.- Kontrol- eta diziplina-alorreko eskumenak dituzten beste administrazio maila batzuetan (adibidez, industriaren gaineko eskumen autonomikoan), erakunde normalizatu edo kontrol-enpresa baimenduetara jotzeko (ziurtagiri edo bisatu jakin bat aitortzeko, esate baterako) joera nagusitu da, kasuan kasuko eskumendun administrazio titularrarekin elkarlanean jardun dezaten. Baina aipatutako gaikuntzei buruzko lege-erreserba dela eta, udalek ezin dute horrela jokatu, tokiko araudi tekniko sektorialari dagokionez. Hori dela eta, udalek ere erakunde egiaztatzaile edo kolaboratzaileetara jotzeko aukera aurreikusi beharko lukete sektore-legeek

## **VIII.- EUSKAL UDALEN PARTAIDETZA AUTONOMIA ETA FORU POLITIKEN ERAKETAN**

1.- Toki Autonomiaren Europako Gutunak zuzenean aldarrikatzen du toki-esparruan eragina izango duten gaietara lotutako plangintza- eta erabaki-prozesu guztiei buruzko iritzia eskatu behar zaiela udalei. Izan ere, TAEGaren 4.6. artikulua arabera, "udaletan zuzeneko eragina duten gaietara lotutako plangintza- eta erabaki-prozesu guztiei buruzko iritzia eskatu behar zaie toki-erakundeetara, ahal den neurrian, garaiz eta modu egokian".

2.- Ildo horretan, Europako Kontseiluaren TEBBaren 171. Gomendioak dioenez, toki-erakundeek beraiengan eragina duten prozeduretan parte hartzeko printzipioa funtsezkoa da europar antolamenduan, eta, gainera, "gobernantza" hobetzen eta demokrazia garatzen laguntzen du. Hori guztia

kontuan hartuta, antolamenduetan berariaz aitortu beharko litzatekeela gaineratzen du.

3.- Aurretiaz, 121. Gomendioak (2002ko azaroaren 14koak) honako zehaztapen hau jaso zuen Espainiako estatuaren inguruan: Autonomia Erkidegoek toki-erakundeekiko zuzeneko harremanei eta, bereziki, toki-erakundeentzako partaidetza-tresnak sortzeko beharrari garrantzia handirik ez dietela ematen ustez. Aipatutako tresnen bidez, udal-esparruan eragina duten erabakiak hartzeko prozesuetan parte hartzeko aukera izango lukete.

4.- Egitura konposatua duten estatuak (federalak edo antzekoak) konstituzio- edo lege-sistematan partaidetza-mekanismoak txertatu dituzte, udalek arau-xedapen orokorrak (lege eta erregelamenduak) eratzeko prozesuetan parte har dezaten. Gobernu maila anitzek sustatutako herri-politiken inguruko lankidetzak eta koordinazio-tresnekin ere beste horrenbeste egin dute.

5.- Horrela egin dute, besteak beste, Erresuma Batuan (batik bat Eskozian eta Ipar Irlandan) eta, berriki, Italian, 2001eko erreforman. Azken herrialde horri buruzko zenbait xehetasun laster aipatuko ditugu.

6.- Bestalde, Alemaniako udalek Länder-ek abiarazitako herri-politikan betidanik hartu dute parte, toki-erakundeen elkarten bidez nagusiki, oso aspaldiko tradizioa baita. Hainbat mekanismo finkatzeaz gain, Länder-en bigarren ganbera sortzeko aukeraz ere hitz egin izan dute behin edo behin, toki-interesak bertan defenda daitezten.

7.- Italian, 2001eko konstituzio-erreformaren bidez, honako betebeharrak haur ezarri zitzaizkien autonomia-estatutu guztiei: Toki Autonomien Batzordea sortzea, eskualdeen eta toki-erakundeen arteko aholkularitza-organoa izan dadin. Betebeharrak horren ondorioz, era guztietako batzordeak sortu dira, baina anitzak izan arren, oinarrizko ildoetan bat datoz: besteak beste, "eredu monista" ezartzea dute helburu, hau da, toki-interessei soilik erreparatzea, udal-elkarteetako eta toki-erakundeetako ordezkarien bidez. Ordezkariei haien txostenen ondorioz, adibidez, legeak onartzeko gehiengoak alda daitezke eta onartutako legeak arrazoitu beharra dago.

8.- Hemen, ordea, oinarrizko legeriak hizpide dugun gaia oso zehaztasun gutxiz arautzen du "administrazioen arteko harremanak" izeneko kapituluak: "Estatuko eta Autonomia Erkidegoetako legeek kasuan kasuko administrazioen eta toki-erakundeen arteko lankidetzak-organok sortu ahal izango dituzte, administrazio-koordinazioa gauzatzeko. Aipatutako organoek eztabaida- eta aholkularitza zereginak izango dituzte, erkidego nahiz lurralde mailan jardungo dute, eta orokorrak zein sektorialak izango dira" (TAOLaren 58. artikulua).

9.- Hala ere, autonomietako legegileei egiten zaien igorpen horrek ezin ditu gaitzitu oinarrizko legegileei ezarri zaizkien berezko muga estuak, erakunde autonomikoetako organoen eta udal organoen arteko harremanei dagokienez; izan ere, erabat bidezkoa da legegile autonomikoak udalen autonomia bermatzen duten organoak eratzea, Oinarri Legean aurreikusitako parametroak baino egitura zorrotzagoekin.

10.- Autonomia Erkidegoek izaera desberdinetako makina bat organo sortu izan dituzte, politika publikoak sortu eta abian jartzeko orduan toki erakundeen parte-hartzea antolatzeke helburuarekin. Organo horietako batzuk orokorrak ziren, eta beste batzuk, berriz, sektorialak. Lege bidez onartutakoak batzuk, eta Dekretu bidez beste batzuk. Hala ere, lankidetzaz edo parte-hartze organo horiek elementu komun bat izan dute: toki erakundeek (udalek) zenbait arlotan berezkoa duten eskumenen aintzatespena desbideratzeko erabili dira. Era berean, organo horien osaera inoiz ere ez da izan monista (hau da, eksklusiboki udal mailakoa); edozein kasutan, beti izan da "mistoa" (dagokion Autonomia Erkidegoaren presentzia eta, sarri askotan, agintearekin).

11.- Euskadiri dagokionez, nahitaez aipatu behar dugu Euskadiko Udalen Kontseilua, uztailaren 28ko 326/1994 Dekretu bidez eratutakoa. Kontseilu hori topagunerako organo eta lankidetzarako foro iraunkor gisa eratu zen, gobernu-maila desberdinen artean egon litezkeen usteak eztabaidatzeko, izaera aholku-emailearekin, eksklusiboki.

12.- Euskadiko Udalen Kontseilua, berez, ez da "Udalen Kontseilua" izan, ez baita egon udalerriz osatuta. Kontseiluan kopuru berdinean egon dira ordezkariak, Autonomia Erkidegoko Administrazio Orokorreko ordezkariak, Lurralde Historikoetako Administrazioetako ordezkariak eta Udal Administrazioko ordezkariak. Azken horiek, Autonomia Erkidego mailan indar gehien dituen udalen elkarteak (EUDELEK) izendatuta. Bere egiteko nagusiak honakoak ziren: udalerrien eskumenak eragiten zituzten lege edota foru arauen aurreproiektuei buruzko informazioa ematea eta, hala badagokio, araudi horien aldaketa proposatzea. Aurrerago esango dugun bezala, eredu horrek porrot egin du.

13.- Era berean, udalen finantzaketak duen berezitasunari erantzuna emateko, Lurralde Historiko bakoitzean Lurraldeko Finantza Kontseiluak arautu eta eratu dira, foru eta toki administrazioen arteko topagune-organok gisa. Tartekaritza Batzordeak 1/2008 Erabakiaren bidez aitortu zuen bezala (aurrerago aztertuko dugu Batzorde hori), Lurralde Kontseilu horien bidez argi ikusten da Lurralde Historikoek maila instituzionalean auto antolatzeke duten ahalmena. Horrela, bada, euskal legegileak ez du inolako eskumenik hori arautzeko.

14.- Eskema instituzional hori da, aldaketa garrantzitsuekin bada ere, pasa den legegintzaldiaren azken aldera Eusko Jaurlaritzan aurkeztutako Euskadiko Udalei buruzko Legearen proiektuan mantendu nahi izan zena; bertan, hiru gobernu-mailen (autonomikoa, forala eta tokikoa) arteko organo misto eta paritario legeaz agertzen zen, udal mailako gaiak eztabaidatu eta horiei buruzko aholkularitza lanetarako. Bestelako egitekoak ere bazituen, zeharka bada ere: gobernu-maila desberdinen arteko hierarkia-eskumenen inguruko gatazkak ebaztea, "Gomendio" izeneko batzuen bidez.

15.- 2006ko Kataluniako Estatutu berrian oinarrituta onartu diren Autonomia Estatutuek berriz azpimarratu dute tokiko erakundeek ordezkariak eta parte-hartzea indartzeko instituzioak sortzeko beharra,

autonomia erkidego mailan. Kataluniako adibidea, Estatutuaren 85. artikuluan jasotzen dena, udalerrientzako eta *veguería* delakoentzako "ordezkaritza-organoa" sortzearen aldekoa zen; aholkularitza lanak beteko lituzke, udalaren gobernu-mailan eragin lezaketen legegintzako ekimen, plan eta araugintzako proiektu ia guztietan. Egia esan, eredu horrek badu eragozpenik; izan ere, aholkularitza soilak (bestelako mekanismorik gabe) adierazpen ahula erakusten du erkidego mailako erabakietan parte hartzeari dagokionez.

16.- Estatutuen antolaketa ikusita, badirudi tokiko gobernu-batzordeen eraketa toki mailakoa izango dela, besterik gabeki, hau da, Administrazio Orokorrak (Generalitat) ez duela bertan parte hartuko. Izan ere, Kataluniako Tokiko Gobernuari buruzko Lege Proiektuak, egun legebiltzarrean izapidetzen ari direnak, izaera "monista" ematen dio organo horri (alegia, kide guztiak udal-ordezkaritza izango dira), eta honako definizio hau egin du: "Erakunde independentea, hainbat funtzio garrantzitsu dituen: besteak beste, toki-autonomia defendatzea, Estatutu Bermeen Kontseiluari lege-proiektu edo proposamenen irizpenak emateko eskatuz.

17.- Kataluniako Autonomia Estatutua baino zerbait lehenago Valentziako batzorde Misto arautu zen, erkidego horretarako Estatutuaren 64.4. artikulua aurreikuspenaren arabera. Era berean, zenbait Estatutuk, Andaluziakoak esaterako (95. artikulua, "organo misto" baten alde egiten duena) edota Gaztela Leongoak ("Tokiko Lankidetzaren Kontseilua"), mota horretako organoak txertatu zituzte. Proposatzen zituzten irtenbideak elkarren artean desberdinak dira eta, ondorioz, legegintza nola garatzen den ikusi behar da (zenbait kasutan, badugu dagoeneko adibiderik: Andaluziako Autonomia Erkidegoko 20/2007 Legea), erakundeek behin betiko ezartzen zituzten irtenbideak nondik nora doazen ikusteko. 2009ko bukaeran, Andaluziako Aholkularitza Batzordeak bi ebazpen eman zituen: bata Andaluziako Udal eta Probintzien Federazioak egindako galderei buruzkoa; bestea Andaluziako Toki Autonomiaren Legearen Aurreproiektuari buruzkoa. Bi ebazpenetan argi eta garbi adierazi zuen Autonomia Erkidego hark tokiko gobernu-batzorde monistak eratzeari ekiteko eskubidea zuela, nahiz eta ekimen hori estatutuaren berariaz ez islatu. Aipatutako batzorde monisten eginkizun nagusia ere zehaztu zuen: toki-autonomia bertako erkidegoko legegileen esku-hartzeetatik babestea.

18.- Euskal Autonomia Erkidegoko Estatutuan horrelako organoak ere ez dira aipatzen, inondik inora. Egia da euskal legelariak lankidetzaren edota koordinaziora bideraturiko zenbait organo-mota ezarri ditzakeela; are gehiago, udalen autonomia bermatzen duen organoren bat eratu dezake, Autonomia Erkidegoan maila desberdinetan jarduten duten gobernuen aurrean.

19.- Jakina denez, Euskadiko testuinguru instituzionalak hiru gobernu-maila (edo lurraldeko hiru botere publiko) eta botere politikoa (eskumenak) banatzeko sistema konplexua du; orokorrean politika publikoen koordinazioa, lankidetzaren edota kooperazioa erraztuko duen organo baten alde egin du argi eta garbi, batez ere toki mailan eragina izango duena.

20.- Horrez gain, udal autonomiaren bermea eta, bestalde, horren babesa, mekanismo benetan eraginkorren pean egon behar dira. Horretarako, eragiten dieten gai guztietan udalerriei "kontsulta" egitea bermatzeaz gain, al bait arinen detektatu behar dute ("alerta goiztiar" sistema baten bidez), zein kasutan urratu ditzakeen udalaren eskumenak araugintzako proposamen batek (Legea, Foru Araua edota araubidezkoa) edota etorkizuneko exekuzio batek. "Alerta goiztiar" motako jardueraz, noski, tokiko organo batek arduratu behar du, hau da, ezinbestekoa da organoko kide guztiak udal-ordezkariek izatea, eta ez erkidegoko edo foru mailako erakundeetako ordezkariek.

21.- EUDELeK, oraintsu, Politika Publikoen Euskadiko Kontseilu bat sortzearen alde egin du. Bertan, herrialdea gobernatzeko lurralde-maila guztiak egon behar dira ordezkatuta (Instituzio Komunak, Lurralde Historikoak eta Udallerriak); honakoak lirateke bere helburu nagusiak:

- a) Udallerrien parte-hartze organoa izatea, udalari eragiten dioten xedapen arauemaile, plan eta programak prestatzeko orduan.
- b) Gobernu-maila desberdinen arteko lankidetzaz eta kooperaziorako mekanismoak koordinatu eta sustatzea, udal-esparruan eragina duten arlo guztietan.
- c) Legegintzako ekimenak edota foru araugintzako ekimenak sustatu eta, hala badagokio, egikaritzea, baldin eta udalen esparruan eragina badute, eta betiere euskal udallerrien ordezkariek hala eskatzen dutenean.
- d) "Alerta goiztiarra" deritzon sistema edota mekanismo bat erabiltzea; horren bidez, Kontseiluan dauden udal-ordezkaritzako kide guztiek (edota portzentaje batek, esaterako 2/3) uste badute eztabaidatutako araugintzako proiektu batek udalaren autonomian eragina duela, proiektu hori proposamena egin zuen instituziora bueltatuko da, udal-ordezkariek egindako eragozpenak bertan berrikusi eta aztertu daitezten.

22.- Politika Publikoen Kontseilu hori eragilea izateko eta bere autonomia funtzionala bermatzeko, funtzionamendu nahiz antolaketari dagokionez autonomiarekin eratu beharko litzateke, lege bidez. Horrek esan nahi du ez litzakeela egon behar Eusko Jaurlaritzaren Lehendakariaren menpe (aurrekontuen arloan izan ezik). Hala ere, autonomia-gaitasun hori areagotzeko formulak aztertu beharko lirateke (nortasun juridiko propioa duen erakundea izatea, legezko partzuergoa izatea, etab.).

23.- Politika Publikoen Euskadiko Kontseilu horrek hiru gobernu-mailetan izan beharko luke ordezkaritza; udal-ordezkaritza, halaber, Euskal Udallerrien Elkarteari (EUDEL) lotuta egon beharko litzateke. Egiturari dagokionez, Batzorde, Sektoreko Konferentzia edota Instituzio arteko Konferentzietan banatu daiteke; hala ere, gai orokorrak eztabaidatzeko osoko bilkura bat egon liteke, lurraldeka funtzionatu lezakeena (Lurralde Historikoetan banatuta), kasuan-kasuan aztertzen diren gaien arabera. Kasu horretan, ikusi egin beharko litzateke ez zaiela eragiten Lurralde Historikoek auto antolakuntzaren arloan duten eskumenei; izan ere, Eusko Jaurlaritzaren Lege bidez sortuz gero, "gonbitea" edo "gomendioa" egin beharko litzateke Lurralde Historikoei, antzeko organoak sor ditzaten Lurraldearen baitan. Eraketa hori gauzatzeko, Lurralde Historikoen Legean

aldaketa puntualak egin beharko balira, arazoak gutxitu egingo lirateke (berdina gertatuko litzateke Lurralde Historikoen Lege bidez eraturako "legezko partzuergo" baten bidez sortuko balitz).

24.- Udal autonomiaren berme-organo moduan (alegia, alerta-erakunde goiztiar gisa) jardungo lukeen kasuetan, gomendagarria litzateke kasu horietan eztabaida eta bozketa guztiak udal erakundeetako ordezkarien aurrean egitea, hau da, Eusko Jaurlaritzaren edota Foru Aldundietako ordezkarien parte hartzerik gabe. Eragiketa hori Politika Publikoen Euskadiko Kontseiluaren Tokiko Atal baten bidez egin liteke; Euskal udalerrri desberdinek parte hartu lezake bertan, bai eta beste zenbait toki erakundek ere (metropoli eremuak, mankomunitateak, partzuergoak eta, hala egokituz gero, eskualde nahiz bestelako erakundeek, Arabako koadrilek, esaterako).

25.- Politika Publikoen Kontseiluak erakunde independentea izan beharko luke gobernu maila guztiekiko, funtzionatzeko autonomiarekin eta bere barne-antolaketarako araudia onartzeko ahalmenarekin. Zenbait unitate edo organo barne hartu litzake bere baitan, hala nola, Udal Gobernuen Behatokia, bai eta lantalde desberdinak ere.

26.- Edozein kasutan, Politika Publikoen Kontseilu hori "izaera mistoko organo" gisa eratzeko aukera horrek esan nahi du, alde batetik, bertan behera utzi behar dela Euskadiko Udalen Kontseiluak (praktikan guztiz erabili ezina suertatu den organoak) egun duen antolaketa; era berean, bertan behera utzi beharko litzateke beste organoenak diren eskumenak (gobernu-maila desberdinen arteko eskumen-gatazkak ebaztea, esaterako) aipatu Udal Kontseilu horren baitan kokatzearen inguruko asmoa; izan ere, Euskadiko Tartekaritza Batzordeari egokituko litzaioke egiteko hori (hori da Konstituzio Auzitegiak 1999an eginiko erreforman esaten dena; bertan, "tokiko autonomiaren defentsarako gatazka" izenekoa jaso zen. Era berean, ekar dezagun gogora Katalunian Tokiko Gobernuen Kontseiluari legitimitate osoa aitortu diotela, Estatutu Bermeen Kontseiluari irizpenak eskatzeko eskubidea izan dezan). Aipaturako proposamena aztertzeari ekin dakiokkeen arren, argi dago une hauetan (zerga-educiko foru-arauen kontrola "blindatu" ondoren) txertaketa-arazo tekniko handiak sorraraziko lituzkeela.

27.- Bestalde, gobernu arteko koordinazio eta lankidetzarako organo "misto" hori sortzeak ez lituzke bestelako beharrak oztopatu behar; hori horrela, Kontseiluko ordezkariak egoki ikusiz gero (aho batez edota kideek 2/3 bidez), Lege, Foru Arau edota xedapen proposamenen batek udalen eskumenak eta udal autonomia kaltetuko balitu, manua sustatu duen instantzia politikora itzuliko dira, bertan proiektua berriz aztertu dezaten.

28.- Lege-manu horiek sustatu dituzten instantziek uste badute hasierako terminoetan mantendu behar direla, proposamen hori "arrazoitua", eta udal autonomian eraginik ez dutela justifikatu beharko dute. Modu horretara, manu berri hori etorkizunean ikuskatzerakoan (bai Tartekaritza Batzordearen ekimenez, bai eskumendun jurisdikzioaren ekimenez), kontrolerako zenbait parametro ezar litezke, eskumenak banatzeko arauekin eta subsidiarotasun nahiz proportzionaltasun printzipioekin bat datorren ala ez aztertu ahal izateko.

29.- Sistema horren bidez erabat indartuko litatzeke udal autonomiaren bermea, euskal legegileen, foru-botere araugileen edota Eusko Jauriaritzan nahiz Foru Aldundietan ahalmen arauemailea dutenen urratze nahiz mugatzea saihestuz.

30.- Ez dugu Euskadiko Udal Kontseilua euskal udalerrietako ordezkariekin edota bestelako euskal erakundeetako ordezkariekin soilik osatutako organo bat defendatu nahi. Herrialde baten egitura instituzionalak adierazten duenez, toki mailako esparrua ia beti egoten da udalerriek ordezkatuta, udalerrien arteko harremana gehitu eta toki mailako errealitate anitzagoa sortzen den kasuetan salbu.

31.- Edozein kasutan, soilik udalerriz osaturiko Euskadiko Udal Kontseilu bat sortzeak esan nahiko luke, udalerriek Kontseilu horretara bidaltzen dituzten ordezkariak EUDELEk proposatuko lituzkeela; izan ere, elkarte hori da, gaur egun, euskal udalerrietako ordezkari guztiak biltzen dituen erakundea (zentzu horretan, jakina denez, salbuespen bat edo beste dagoen arren).

32.- Organo hori eratuz gero, euskal udalerrien elkarte (EUDEL) erabat instituzionalizatuta geratuko litzateke eta, beraz, oso zaila izango litzateke erabakitzea zein kasutan jarduten duen EUDELEk udalerrien elkarte moduan, eta zein beste kasutan jarduten duen (legegileak definitu bezala), euskal panorama politiko eta instituzionaleko erakunde gisa.

33.- Edozein kasutan, Gobernu Departamentu bakoitzean parte-hartze organo gisa jardungo duten Kontseilu eta Batzordeen ugalketa saihestu behar da; izan ere, irudimen gutxiko irtenbidea eskaintzen du horrek, larregi zatitu edota sektorializatutako ikuspegia duena, eta udalerriek sektore-politikan duten benetako parte-hartzea islatzen ez duena. Kasu horretan, erakunde edota instituzio arteko lankidetzaren bidez parte-hartzea litzateke egokiena eta eraginkorrena, eztabaidatzeko eta, hala badagokio, dagozkion sektore-politikak adosteko. Politika Publikoen Euskadiko Kontseilua sektoreko parte-hartze guztia bateratzen duen organoa izan beharko litzateke; horrek, seguru asko, kontseiluen eta sektoreko parte-hartze organoen sistema konplexua arrazionalizatzea ekarriko luke, bai eta kontuan hartzeko aurrezkoa ere, gastu publikoari dagokionez. Bestalde, Politika Publikoen Kontseilua sortuz gero, sektoreko araudian jasotako partaidetza-egiturak errazteko eta ezeztatze prozesua abiarazi beharko litzateke, eta, beraz, araudi-esparru osoari berrikusketak sakona egin beharko litzaioke, aipatutako funtzioak betetzeko eskumena Kontseiluak besterik izan ez dezan.

34.- Erabakiak hartzeko orduan, udalerriek duten parte-hartzea ez da gobernuarekin dituen harremanetan agortu behar; harago, Jauriaritza eta Batzar Nagusietako esparruak ere barne hartu behar ditu. Legegile autonomikoak jakin egin behar du zer nolako iritzia duten udaletako ordezkariak, bereziki eragiten dieten lege edota foru arauen aurrean. Horregatik, Udalen Euskal Legeak eta, hala badagokio, Eusko Jauriaritzako nahiz Batzar Nagusietako Araudiek, legegintzako ekimenak gauzatzeko orduan udalek dituzten parte-hartze tresna edota baliabideak jaso beharko dituzte, batez ere, lege-proposamenak edo foru-arauen proposamenak

egiten direnean. Kasu horietan, izan ere, Politika Publikoen Euskadiko Kontseiluak ez luke aurretiaz inolako erabakirik hartuta izango.

## **IX. TOKIKO ZERBITZU PUBLIKOEN KUDEAKETA ETA UDAL ARTEKOTASUN FORMULAK**

1.- Euskadin udal zerbitzu publikoen kudeaketaren problematika aztertzen badugu, udal artekotasun formulei edota eskuarki "udalaz gaindiko erakundeak" izena ematen zaien horiei hertsiki lotuta dagoela ohartuko gara. Etorbizuneko Udal Lege batean halako esparru bati ekiteko zailtasunaren oinarrian, alde batetik oinarrizko legeriak uzten duen tarte txikia dago eta, beste aldetik, Euskal Autonomia Erkidegoko Estatutuaren 37.3.c) artikulua Euskadiko Lurralde Historikoen eskumen eskusibotzat erreserbatzen dituela "udalaz gaindiko erakundeen" inguruko eskumenak.

2.- Beraz, Lurralde Historikoetan foru-organismoek "udalaz gaindiko erakundeen" arauak erregulatu ahal izatea foraltasunaren muin ukiezinaren zati bat da, Auzitegi Konstituzionalak berak aitortu zuen bezala. Ondorioz, ez da harritzekoa aurreko legealdian egindako Euskadiko Udal Lege Proiektuak udalaz gaineko tokiko erakundeak IV titulu labur batean aipatzea, baina horien erregulazioa, sorkuntza, aldakuntza eta ezabapena Lurralde Historikoetako foru-organismoen esku utziz.

3.- Puntu horretan, TAOLko 42., 43. eta 44. artikuluek Autonomia Erkideetako "legeei" edo "legeriari" buruz egiten dituzten aipamenak Lurralde Historikoen Foru Arauei egindakoak direla ulertu behar da, eta horrela Legearen erreserba "materiala" erabat betetzen dute, 1979ko Autonomia Estatutuaren beraren bidez foru lurraldeen eskubide historikoen eguneratzean alor horretan zehaztu ziren eskudantziekin bat.

4.- "Udal arteko" edo "udalaz gaindiko" tokiko erakundeen (adibidez metropoli-area, eskualdeak edo mankomunitateak) sorkuntza eta araubide juridikoa, Lurralde Historiko bakoitzak onar lezakeen foru araudiaren esku gelditzen da, beraz. Tokiko erakundeek beren jardura Lurralde Historiko batean baino gehiagotan egingo balute, soilik orduan egongo litzateke justifikatuta EAEko legegileak berorientzako zuzenbide-esparru arautzailea aurreikustea.

5.- Edonola ere, alde batetik udal arteko formulak direla, eta bestetik tokiko zerbitzu publikoen kudeaketa (eman zaizkien eskumenen erabilera bezala ulertuta) dela, bien arteko harreman estuak albora ezinak dira. Bestela esanda, zerbitzu publikoen kudeaketa udal arteko formulei hertsiki lotutako arloa denez, EAEko legegileak arautu behar dute, baina beti ere jakinik ez dagokiola berari udal arteko tokiko erakunde horien araubide juridikoa erregulatzea. Ez dago esan beharrik eskumenen banaketa funtzional horrek ikaragarri zailtzen duela ondorioz sortzen den jokaleku instituzionala.

6.- Euskadiko udal txiki eta ertainek beren eskumenak erabiltzeko duten kudeaketa-defizit egoera gainditzeko, EAEko ehun instituzionalak udal arteko formulak erabiltzea eskatzen du ezinbestez.

7.- Erakunde erkideen eta udalen tarteko gobernu-egiturak dira Foru Aldundiak, baina araubide erkidea duten Aldundiekin alderatuz, autonomia-maila (eta, beraz, eskumen kopurua) itzela daukate. Legitimotasun demokratikoaren iturriak eta gobernu-egiturak ez dute bat ere antzik batzuen eta besteen kasuan. Halatan, araubide erkidegoko Aldundi batzuen izatearen arrazoi nagusia udalekiko laguntza teknikoa eta lankidetzaren bihurtu den bitartean (Bartzelonako Aldundia, adibidez), Foru Aldundiek, eurenak diren beste eskumen-esparru batzuetara bideratu dute gobernu-indarra, eta arretaren zati bat eskaini diote euskal udalekiko lankidetzaren politikari eta laguntza teknikoari. Eta aldiz, hiritarrek zerbitzuen kudeaketan izan lezaketan defizita murriztu ahal izateko, Foru Aldundiek arreta berezia jarri behar dute udalekin lankidetzaren jarduteko eta haiei laguntza eskaintzeko.

8.- Foru Aldundien aldetik jaso lezaketan lankidetzaren eta laguntza tekniko "bertikalari" kalterik eragin gabe, lankidetzaren horizontala edo hainbat eskumen kudeatzeko udalak borondatez biltzea izango da Euskadiko etorkizuneko udalgintzaren garapen instituzionalaren gako nagusia.

Hain zuzen, bi aukera baino ez daude: bata, Foru Aldundiek barnera dezatela hala eskatzen duten udalei lankidetzaren eta laguntza teknikoa eskaintzea dela bere funtsezko zereginetako bat; eta bestea, eman zaizkien eskumenak kudeatzeko udal arteko edo udal elkarten formularen aldeko apustua egitea. Halere, aukera batek ez du bestea baztertzen.

10.- Izatekotan, aztertzea litzateke ea ezin ote dituen EUDELEk egin udal eskumeneko zerbitzuak lurralde historiko osoan egoki eta osorik eskainiko direla ziurtatzea bilatzen duten lankidetzaren eta laguntza teknikoko zereginetako batzuk, beharrezko Lankidetzaren Hitzarmenak eginez eta dagokion foru finantzazioaren bidez. Ziur aski bide horrek lankidetzaren eta laguntza teknikoko zerbitzuen kalitatea eta hedapena nabarmen hobetuko lituzke.

11.- Udalen arteko bat-egite prozesuek dituzten ohiko zailtasunak direla eta, "udal-sareak" eratzea, adibidez, udalek zerbitzuak eskaintzeko formula egokia izan liteke. Dena dela, udalaz gaindikoa erakunde baten balizko eraketa nahiz kudeaketa modua hautatzeko orduan kasu bakoitzean udal bakoitzaren arabera dauden beharrak testuinguruan kokatu beharko dira. Andaluziako Toki Autonomiaren Lege Proiektuak, adibidez, berariazko araudia aurreikusten du "lurralde-lankidetzaren sareentzat". Horien adierazlerik nabarmenenak "hiri-sareak" izango lirateke.

12.- Izan ere, arlo horretan, Euskadiko errealitatea desberdina baita Lurralde Historikoaren arabera. Arabako Lurralde Historikoak Kuadrila instituzionalizatu du, udalaz gaindikoa tokiko erakunde bezala, eta hainbat eskumen emateaz gain (adibidez, interes orokorreko gaiak kudeatzea) beste batzuk haren esku uzteko aukera ere ematen du. Gipuzkoako Lurralde Historikoan, mankomunitateek presentzia nabarmena dute. Bizkaian mankomunitateak eta partzuergoak daude. Baina udal arteko formulak zehazteko orduan, heterogeneotasuna da nagusi. Mankomunitateak eta partzuergoak sektorearen arabera espezializatuta egotea ere ohikoa da.

13.- Eta horri dagokionez, lehen esan dugun bezala, EAEko legegileak ageri-ageriko mugak ditu. Euskadiko Udal Legeari zeregin bat baino ez zaio gelditzen esparru horretan: une bakoitzean foru botereak arautzen dituen udal arteko erakunde motaren bidez, udalek euren eskumenak erabili ahal izatea bermatzeko, printzipio batzuk ezartzea (eskumen horiek udalen eskumen propioak diren neurrian). Gainerakoan, Lurralde Historiko bakoitzaren esku utziko du Foru Arauen bidez erabaki dezan ea zer udal arteko sistema den egokiena (metropoli-areak, eskualdeak edo mankomunitateak), udal botere bakoitzak bere esparruan dituen berezitasunak kontuan hartuz.

14.- Euskadiko Udal Legeak, aldiz, tokiko zerbitzu publikoak eta zerbitzu horien kudeaketa arau ditzake. Etorkizuneko Legean, esparru horri buruz izaera kontzeptuala duten hainbat argibide jartzea komeniko litzateke.

15.- "Tokiko zerbitzu publikoak" aipatzen ditugunean "udal eskumenak" aipatzen ditugu nagusiki, baina ez horiek bakarrik. Izan ere, arazoaren hiru alderdi argi bereizi beharko lirateke Euskadiko Udal Legean. Alde batetik, "derrigorrezko zerbitzuak" izenekoak, beste aldetik "zerbitzu publikoen kudeaketa moduak" eta, azkenik, jarduera ekonomikoak egiteko udal ekimena, eta funtsezko jarduera edo zerbitzuen "erreserba". Ildo horretan, Udal Legeak alderdi horiek guztiak arautu beharko lituzkeen ala ez aztertzea komeniko litzateke. Gaia oinarrizko legegileek arautzen dute gaur egun, baina autonomia-erkidegoek garapena osatzeko edo gabeziak betetzeko aukera izango lukete. Izan ere, Autonomia Estatutu batzuek ("bigarren belaunaldikoek") zerbitzu publikoei lotutako kudeaketa modu guztiak tokian tokiko autonomia-erkidegoaren berariazko eskumentzat hartu dituzte. Beraz, estatuko oinarrizko legegileek etorkizunean ez dituzte gai horiek arautuko, salbuespen bakar batzuk izan ezik agian: derrigorrezko zerbitzuen inguruko alderdiak, hain zuzen.

16.- "Derrigorrezko zerbitzuen" esparruan, oinarrizko legegileak termino horietan mantentzen dituen bitartean, zentzuzkoa dirudi haien erregulazioa eskumenei buruzko Titulutik kanpo gelditzea eta tokiko zerbitzuei buruzko Tituluan kokatzea. Izan ere, udal botere publikoei zuzendutako betebeharrak dira eta, gainera, hiritar-auzotarrei betebeharrak horiek betetzea exijitzeko eskubidea aitortzen diete. Nabarmendu egin behar da Udalak derrigorrez bermatu behar duela eskubide horiek benetan gauzatzen direla eta auzotar guzti-guztiek berdin erabili ahal izango dituztela. Lehen ere esan dugu udalerraren tamainaren arabera "derrigorrezko zerbitzuen" artean ematen den mailaketa horrek euskal herritar guztien arteko berdintasunaren printzipioaren haustura bat dakarrela, bizi diren udalaren arabera ez baitituzte hein berean jasoko.

17.- "Derrigorrezko zerbitzuen" alor horretan, aztertu egin beharko litzateke zein neurritaraino eman behar duen Foru Aldundiak dispensa, eta zer baldintzatan. Zentzuzkoa da horrela izatea, baldin eta Foru Aldundiek udalekiko lankidetzak eta laguntza teknikoko eskumenak osotasunean beteko balituzte. Alabaina, eskala-ekonomia arrazoi hutsengatik, metropoli-areak, eskualde edo partzuergoen bidez zerbitzu horietako batzuk hobeto eskaintzerik ez ote legokeen aztertu beharko litzateke.

18.- "Kudeaketa moduei" dagokienez, udal edo tokiko eskumenetan gauzatzen direla erantsi dezakegu. Zerbitzuen Araudiak onartzen duen bezala, udal erakundeak antolatzeko ahalmenari hertsiki lotuta daude kudeaketa moduak. Aukeraren eta administrazio egokiaren arabera irizpideek justifikatu beharko dute hautu bat edo bestea egitea. Izan ere, kudeaketa moduetan dagoeneko ia dena dago asmatuta, baina udal batek zerbitzu publikoak kudeatzeko zer premia dituen eta zentzuz nola bete ditzakeen testuinguru egokian kokatzea da kontua. Erabaki hori guztiz politikoa da, baina eman beharreko zerbitzuaren kostuak eta izaera egoki baloratu behar dira.

19.- Zerbitzuaren ardura kanpoko erakunde edo enpresen esku uzteko aukera zorrotz aztertu behar da eta, izatekotan, hainbat kontu neurtu behar dira: zerbitzuaren gaineko ardura ez da kanpoko inoren esku uzten eta ondorioz zerbitzuaren kudeaketaren bilakaeraren jarraipena egin behar da. Azkenik, geure buruari galdetu beharko diogu zein neurritan lehenetsi behar diren irizpide ekonomikoak gizarte-laguntza, hezkuntza edo osasuna bezalako zerbitzuen kudeaketan. Era berean, normalean udal eskumenen alorrean kokatzen ez diren zerbitzuak eskaintzeko orduan hurbiltasuna garrantzi handiko balioa izan daiteke (nahiz eta udaletan "geure eskumena ez bada geure ardura ere ez da" baieztapena erabili). Horren adibide dira enplegua, prestakuntza, familia desegituratuak, etab.

20.- Euskadiko Udal Legeak bere baitan hartu beharko luke kudeaketa moduen esparruan oinarritzko legeriak aurreikusten duen tipologia zabala, eta legeria horren alderdi batzuk aldatu edota tokiko zerbitzu publikoen kudeaketa modu edo modalitate berriak ere gehi litzake.

21.- Legeak ezinbestean jaso behar dituen kudeatzeko moduak honako hauek dira:

a) Kudeaketa zuzena:

- Udalaren esku, antolaketa bereziaren bidez edo hori gabe.
- Erakunde autonomoa sortuz.
- Enpresa-erakunde publikoa sortuz.
- Udal kapitala duen merkataritza-sozietatearen bitartez.
- Fundazioa eratuz.

b) Zeharkako kudeaketa:

- Zerbitzu publikoak kudeatzeko kontratuaren bidez edo Sektore Publikoko Kontratuen Legeak arautzen dituen bestelako kontratuetakoko baten bitartez.
- Kapital mistoa duen merkataritza-sozietatearen bidez.
- Partzuergoaren bitartez.
- Udalaz gain beste partaide batzuk dituen Fundazioaren bidez.

22.- Euskadiko Udal Legeak zerbitzu publikoak kudeatzeko moduen tipologia zabala aberastu lezake Tokiko Agentzien figura sortuz eta arautuz. Horrela egin dute Estatuko legerian edota Andaluziakoan, eta Kataluniako Tokiko Gobernuen Lege Aurreproiektuan sartzea ere aurreikusita zegoen. Izan ere, kudeaketa mota berri bati arazorik gabe eman dakioke sarbidea, adibidez "toki-agentzien" bidez, baina euskal legegileek erakunde instrumental horren lege-araubidea garatu beharko lukete, okerreko eragorpen desegokien bidez estatuko legeriaren esku utzi gabe. Hala egiten

du, adibidez, Toki Araubidearen Legeak erakunde publikoak arautzerakoan (85 bis artikulua).

23.- TAOLean jasota dauden moduan, ez dago argi kudeatzeko modu horiek benetako oinarrizko arau gisa har daitezkeen ala ez. Alde batetik, lehenago aipatu denez, zerbitzu publikoak kudeatzeko moduak udalek euren burua antolatzen duten potestateekin lotuta daude zuzenean, eta tokiko autonomiaren printzipio konstituzionalaren ohiko adierazpideak dira. Bestalde, erakunde autonomoi eta tokiko erakunde publikoei buruzkoak TAOLak 85 bis artikuluan LOFAGEra (Estatuko Administrazio Orokorraren Antolaketa eta Funtzionamendua arautzen duen 6/1997 Legea) igortzen dituela hartu behar da kontuan, eta arau horrek ez du oinarrizko izaerarik. Beraz, ezin die igorritako araei oinarrizko izaera eman, horretarako jurisprudentzia konstituzionalak eskatzen dituen gutxieneko estandarrak ez baititu betetzen.

24.- Kontzeptu-premisa horiek kontuan hartuta eta beharrezko justifikazioarekin, Euskadiko Udal Legeak berrikuntzak sar ditzake gai horretan eta zerbitzu publikoak kudeatzeko moduen sistema finkatu dezake, oinarrizko legeriak aurreikusitakotik urrunduz. Izan ere, oinarrizko legeriaren igortze-arauak (LOFAGE, esaterako) gainditu egin ditu jada Estatuko legegilearen jarduerak berak (zerbitzu publikoak hobetzeko agenziak arautzen dituen 28/2006 Legea).

25.- Dena den, "kudeatzeko moduak" garrantzitsuak izan litezke zerbitzu jakin bat bideratzeko aukera erabakitzerako orduan, baina hiritarrentzat zerbitzua eskaintzeko era da benetan garrantzizkoa. Zerbitzu publikoen kudeaketa berritu egin behar da, eta ildo horretan IKTei lehentasuna eman behar zaie, kalitatea neurtzeko mekanismoak ezarri, eta zuzendaritza-lanez eta lan teknikoaz arduratzen diren kudeatzaile publikoak profesionalizatzeko apustua egin behar da.

26.- Hiritarren jardueran udalak izan dezakeen esku hartzeari dagokionez (TAOLaren 84. artikulua), euskal legegileak TAOLan egindako aldaketa hartu behar du kontuan. Aipatutako aldaketak, abenduaren 22ko 25/2009 Legearen bidez onartuak, bi iturburu izan ditu: batetik, zerbitzuen zuzendaritza barne-zuzenbidearen alorrera eraman izana, eta, bestetik, estatuko araudian egindako aldaketa, zerbitzuen eskuragarritasun- eta erabilera-askatasunari buruzko azaroaren 23ko 17/2009 Legearekin bat etortzeko. Bigarrenari dagokionez, Lege Aurreproiektuaren bidez, hainbat lege aldatuko dira, zerbitzuak eskuratzeko eta erabiltzeko askatasunaren nondik norakoak xedatzen dituen Legearen edukietara egokitzeko.

27.- Udal Legeak ekonomia-ekimenen jarduna arautzeko aukera aztertu lezake, euskal udaletako oinarrizko jardura eta zerbitzuei dagokienez. Ondorioz, TAOLaren 86.3 artikulua garatzea da kontua, erreserbatu ezin daitezkeen arloak (gas-horniketa eta hileta-zerbitzuak) aintzat hartuta. Abiapuntutzat hartu behar da, erreserba erabat eraginkorra izan dadin, udalerririk, Autonomia Erkidegoaren onespenerarekin (edo kasu honetan Lurralde Historikoarenarekin), erreserba abian jartzea erabaki behar duela. Izan ere, oinarrizko arauaren terminoen arabera zerbitzu horiek monopolio-

erregimenean edo lehia askean eskain daitezke.

28.- Era berean kontuan hartu behar da 86.3 artikuluan aipatzen diren zerbitzu guztiak ez direla TAOLaren 26. artikuluan azaltzen (derrigorrezko zerbitzuak), eta beraz, disoziazioa dago derrigorrezko zerbitzu publikoen eta udalentsat erreserbatuta egon litezkeen funtsezko zerbitzu publikoen artean. Litekeena da Udal Legeak auzia xehetasunez arautzea (prozedura), eta beharrezkoa balitz, funtsezko jarduera edo zerbitzu gehiago izendatzea komeni ote den planteatzea.

29.-Euskal udalek egiten duten zerbitzu publikoen kudeaketari dagokionez, azpimarratzekoa da Eusko Legebiltzarrak onartutako legeri sektorialak azken urteotan izan duen garrantzia. Izan ere, eskumen berriak ematen dizkie udalei, finantzaketaren auzi nagusia konpondu gabe (adibidez, Gizarte Zerbitzuen Legea). Jarduera-ildo hori ez da bakarrik Euskal Autonomia Erkidegoan ematen, asko baitira Lege autonomikoaren bidez zenbait "sistema" sortzearen bitartez udal-autonomia erosiaren ari diren gobernu maila autonomikoak. Azken finean, gobernuaren tokiko mailari finantzaketarik gabe gauzatu ezin diren eskumenak ematen dizkiote.

30.- Halaber, kontuan hartu behar da zerbitzuak kudeatzeko udalez gaindiko edo udalen arteko erakundeetara jo behar izateak arazoak sortzen dituela organo horiek osatzerako orduan, eta batez ere, erantzukizun politikoaren printzipioari dagokionez. Erakunde horiek aurrera daramaten kudeaketan udalek nolabait kontrola galdu egin dutela antzematen da, mankomunitateen eta partzuergoen kasuetan bederen. Azken finean arazoa ereduaren sakontasunean datza: udal-zerbitzu gehienak aipatutako erakundeen bidez eskaintzea kaltegarria izan daiteke erantzukizun politikoaren printzipioari, gehiengoan norgehiagokari, udal-gobernuaren oposizioari eta gardentasunari begira.

## **X.- FINANTZAKETA EUSKADIKO UDAL LEGEAN.**

1.- Eusko Jaurlaritzak landu eta joan den legegintzaldian Eusko Legebiltzarrean aurkeztutako Euskadiko Udal Legearen Proiektuak eta baita ere Sozialisten Talde Parlamentarioak Legebiltzarrean aurkeztutako Udal Legearen Proposamenak Udal Hazienden edo udal-finantzaketaren inguruko hainbat arlo arautzeko Titulu bana jaso zuten.

2.- Esan gabe doa oso zaila dela udal-autonomia erabat gauzatzea toki-erakundeen eskumenei aurre egiteko eta herritarren zerbitzu-eskariei erantzuteko finantza-baliabide nahikorik izan ezean. Ikusi dugunez, Tokiko Autonomiaren Europako Gutunak (9. artikulua) eta Europako Kontseiluko Toki eta Eskualde Botereen Biltzarraren hainbat Gomendiok azpimarratzen dute toki-erakundeen finantza-baliabideen auzia eta betekizunei aurre egiteko baliabide propio nahikoa izan beharra.

3.- Toki-araudiak arautu ohi izan du "Tokiko Hazienda", baina 1985ean TAOLak ohitura hori hautsi egin zuen. Hala ere, bere horretan iraun zuen 1986ko TATBaren bitartez, 1988an Tokiko Hazienden Legea onartu zen arte. Ordutik aurrera Konstituzio Auzitegiak eztabaidagarria den jurisprudentzia osatu zuen, zeinaren arabera "tokiko haziendaren" arloa

“hazienda orokorraren” eskumen-tituluari lotzen zitzaion. Horrela, toki-araubideko eskumenetatik bereizita gelditu zen. Era berean, jurisprudenzia horrek tokiko zergak sortzeko eskumena Estatuko Legearen (EGaren 133.1 artikulua) esku utzi zuen, oso era eztabaidagarrian baita ere. Doktrina horren puntu gorena KAE 233/1999 ebazpenean aurkituko dugu.

4.- Premisa horiekin ez dago argi Udal Legeak jaso beharko lukeen finantzaketaren gaia, horren espezifikoa izanik. Izan ere, ez dago inongo Autonomia Erkidegoko Legerik auzi horren inguruan Toki Administrazioa edo toki-araubidea arautzen duenik. Arrazoiak argi daude: Tokiko Hazienden Legeak homogeneousitasun handiko araudia finkatu du -EGaren 149.1.14 artikulua- interpretazio zabala eginaz-, eta horren arabera Autonomia Erkidegoek ezin dute arlo hori landu.

5.- Dena den, Euskadiren kasuan bestelako araudiak dira abiapuntua: EGaren lehen xedapen gehigarriak, Autonomia Estatutua, Kontzertu Ekonomikoaren Legea eta azken finean Lurralde Historikoen Legea. Komenigarria da araudi-esparru hori aztertzea edo, besterik ezean, gainbegiratzea. Izan ere, finantzaketaren euskal ereduaren izaera bereziak arazoari beste era batera aurre egitea ahalbideratu beharko luke.

6.- EGaren Lehen Xedapen Gehigarriak foru-lurraldeen eskubide historikoak babestu eta errespetatzen ditu, eta are gehiago, Autonomia Estatutuaren bidez eskubide historiko horiek eguneratzeko aukera eskaintzen du. Bestalde, Kontzertu Ekonomikoaren Legeak gaiari buruzko arauak jasotzen ditu. Horrenbestez, aipatutako araudiak kontuan hartuta, Lurralde Historikoen eskumena da zerga-erregimenari eustea, finkatzea eta arautzea. Tokiko zergak, kontzertatutako zergak direnez, Lurralde Historikoetako foru-erakundeek arautu beharko lituzkete, Estatutuak berak jasotzen dituen salbuespenekin (41.2 a artikulua). Modu horretan, Eusko Legebiltzarrak berak ere gai horretan jarduteko esparrua izango luke, gero zehaztuko diren terminoetan.

7.- Baina, azaldutako aipamen horretaz gain, Estatutuak eta Kontzertu Ekonomikoaren Legeak ez dute tokiko finantzaketari buruz beste ezer jasotzen, alde batera utzita tokiko erakundeen finantza-tutoretzaren ingurukoak, Arbitraje Batzordearen 2/2003 Erabakia ekarri zutenak. Erabaki horrek berretsi egin zuen, Kontzertu Ekonomikoaren Legearen 48.5 artikulua jasotzen duen aurreikuspenaren arabera (12/2002 Legea, maiatzaren 23koa), tokiko aurrekontuen gaia Lurralde Historikoen eskumena zela.

8.- Aurreikusitako araudi horiek kontuan hartuta, aztertu egin behar da auzi honetan Eusko Jaurlaritzak duen jarduketara-esparrua. Beraz, euskal legegileak tokiko finantzaketaren gaian noraino esku hartu behar duen aztertu behar da, edo aitzitik, gai hori osorik foru-botere arauemaileari ote dagokion.

9.- Eusko Legebiltzarrak “Tokiko Administrazioaren” inguruko eskumenak izango lituzke, eta ondorioz, eskumen-titulu generikoa izango luke finantzaketaren esparrua arautzeko, betiere Lurralde Historikoetako foru-erakundeei ez dagokien arloetan.

10.- Era berean, Eusko Legebiltzarrak "finantzaketa-eredua ixteko" araubaliabidea du (izaera "ezohikoa" duena, hala nahi bada), Estatutuaren 41.2.a) artikuluan jasotzen dena. Horren arabera, Kontzertuaren erregimenaren edukiak honako printzipio hau errespetatuko du eta honetara egokituko da: Eusko Legebiltzarrak koordinatzeko, harmonizatzeko eta lankidetzarako arauak emateko ahalmena du, eta beraz, baita tokiko zerga-erregimenaren esparruan ere, betiere Lurralde Historikoei zerga-erregimenari eusteko, finkatzeko eta arautzeko duten eskumenak errespetatuz.

11.- Jakina denez, Euskadiko Udal Legearen Proiektuaren harira Arbitraje Batzordearen osoko bilkurak urriaren 20ko 1/2008 Erabakia onartu zuen. Tokiko finantzaketaren gaia arautzeko euskal legegileak dituen benetako aukeren inguruko doktrina garrantzitsua jasotzen du erabaki horrek.

12.- Arbitraje Batzordearen doktrinak gaiaren inguruan biltzen dituen alde garrantzitsuenak honako puntu hauetan laburbiltzen dira:

a) Arbitraje Batzordeak dio –Konstituzio Auzitegiak adierazitako ildoaren aurka- Erakunde Komunek "toki-araubidean" duten eskumenak aukera ematen diola euskal legegileari "Tokiko Haziendaren" azpi esparrua arautzeko, betiere Lurralde Historikoei ez dagozkien arloetan.

b) Horretarako, doktrinak dio Estatutuaren 37.3 artikulua ez duela espresuki jasotzen "Tokiko Haziendaren" arloa Lurralde Historikoei bakarrik dagokiela.

c) Adierazitakoaren arabera, Eusko Legebiltzarrari dagokio "lurraldez gaindiko interes orokorraz erabakitzea, izaera nagusi eta abstraktuan azaldua, foru-erakundeen ondorengo zehaztapen-lana bideratzeko; modu horretan, foru-erakundeen funtsezko mugimendu-askatasuna ahalbideratuko du".

d) Hasiera batean hortik ondorioztatzen denez, "bideragarria da Eusko Legebiltzarra lege baten bidez finantzaketaren gaian sartzea, eta horrek ez die kalterik eragiten –hori ere hasiera batean- tokiko hazienden gaineko foru-eskumenei".

e) Eta adibide gisa jartzen da 2/2007 Legearen 4. Xedapen Gehigarria, zeinak "gomendatzen" duen toki-erakundeek gutxienez % 54,70eko partaidetza izan dezatela kontzertatutako zergetan eta Lurralde Historikoei toki-erakundeei bideratzen dien partaidetzan.

f) Arbitraje Batzordeak LHLaren izaera berezia azpimarratzen du, eta 5/2003ko Erabakian berak jasotako doktrina berresten du. Erakunde horrek gaineratzen duenez, hiru udal-ordezkarik Herri Dirubideen Euskal Kontseiluan sartzea bidezkoa da estatutu- eta foru-antolamenduaren arabera.

g) Tokiko Haziendaren gaian euskal legegileak arau-jarduerarako aukerak dituela onartzen duen arren, Arbitraje Batzordeak behin eta berriro aipatzen du gai horretan Lurralde Historikoei foru-erakundeek eskumen-sorta propioa dutela, betiere Eusko Legebiltzarrak errespetatu beharko duena.

h) Kontzertatutako zergetan udalen partaidetza banatzeko parametroak, irizpideak edo moduluak ezartzea "foru-botere arauemailean sartzea" dela deritza, eta beraz, Erakunde Komunak eta foru-erakundeen arteko eskumen-sistema aldarazten duela.

i) Era berean, kontzertatutako zergetan udalek izan beharreko

“gutxieneko partaidetza” ezartzean, euskal legegilea “besteren eremuan sartzen” dela dio, “beharrezkoa duen LHlan oinarritutako legezko babes nahikorik izan gabe”, eta beraz, “foru-eremua inbaditu” egiten duela deritzo.

j) Eta, azken finean, Lurralde Historiko bakoitzean Finantza Kontseilu bana eratzeko egitasmoa Lurralde Historikoena den eremuan sartzea dela adierazten du, haien eskumen eskusiboa baitira “erakunde propioen antolaketa, erregimena eta funtzionamendua”. Beraz, Lurralde Historikoetako foru-erakundeei dagokie aipatutako erakundeen funtzioak sortu, egituratu eta finkatzea.

13.- Arbitraje Batzordeak gaiari buruz duen doktrina laburbildu ondoren, tokiko finantzaketaren alde batzuk arautzeko euskal legegileak benetan dituen aukerak aztertzeko unea da. Legebiltzarreko Lege baten bidez esku hartuko luke gai horretan, eta lege horren edukiak ere izango ditugu aztergai.

14.- Euskadiko Udal Legeak udal-finantzaketari buruzko Titulua jaso beharko luke. Udal-finantzaketa Udal Legearen arauetan txertatzea, gainera, “euskal udalgintzaren ezaugarri bereizgarria” izango litzateke, beste autonomia-erkidegoetan –arrazoi objektiborik gabe– bereizita dauden bi esparru material (toki-erregimena eta toki-finantzaketa) araudi-esparru berean uztartuko liratekeelako.

15.- Udal Legeak berariaz jaso behar du Finantza Publikoen Euskal Kontseiluan udalek ordezkartza izateko aurreikuspena, eta, horretarako, LHlan kasuan kasuko aldaketak egin beharko dira. Udalen ordezkariak EUDELez izendatuko ditu, ordezkagarritasun-irizpideak kontuan hartuz.

16.- Era guztietara, Arbitraje Batzordearen 1/2008 Erabakiak propio onartu du Eusko Legebiltzarraren Legeak Tokiko Haziendaren gaia aratu dezakeela baina betiere Lurralde Historikoen eskumenak errespetatuz. Ondorioz, zehaztu egin behar da Eusko Legebiltzarraren Legeak izan dezakeen irismena.

17.- Ildo horretan, Arbitraje Batzordearen Erabakia eta joan den legegintzaldian onartutako Euskadiko Udal Legearen Proiektua abiapuntutzat hartzen baditugu, aipatutako Legeak izan dezakeen gutxieneko eduki materiala zehaztu ahal izango dugu.

18.- Lehenago adierazi dugunez, gutxieneko eduki horren barruan sartu behar da euskal udalen nahikotasun finantzarioaren printzipioa, hiritarren beharrei modu egokian aurre egiteko beharrezko dutena, alegia. Era berean, zergen inguruko arauak finkatzeko printzipioa onartu behar zaie euskal udalei. Horrenbestez, tokiko zergen inguruko foru-botere arauemaileak ahalbideratu egin behar du euskal udalek zerga-arauen inguruko jarduketa-ahalmena izan dezatela zerga-antolamenduak Legeari (edo Foru-arauari) espresuki erreserbatzen ez dizkion elementuetan.

19.- Udal-finantzaketa arautzeko Euskadiko Udal Legeak honako printzipio iradokitzaile hauek jaso beharko lituzke: a) lurraldeen arteko orekaren printzipioa; berdintasun-printzipioa; eta baldintzarik gabeko finantzaketaren

printzipioa. Era berean, Lurralde Historikoeak ere kontuan hartu beharko lituzkete aipatutako printzipioak euren arau-eskumenak erabiltzean. Horrela, komenigarria litzateke printzipiook LHLaren eduki materialean sartzea. Gainera, Udal Legeak jaso beharko luke euskal udalen finantza-autonomia ez dela inolaz ere erregimen komuneko udalei dagokien estandarraren azpitik egongo –printzipio hori jasota dago oinarrizko araudian eta baita propioan ere–.

20.- Normalean finantzaketak baldintzarik gabekoa izan behar badu ere, etorkizuneko araudiak baldintzatutako finantzaketaren inguruko oinarrizko alderdi batzuk jaso beharko lituzke. Horrela, beste erakunde batzuek udalei bideratuta landuko dituzten planek bermatu egin behar dute udalek lehentasunak finkatzeko aukera izango dutela. Modu horretan uztartu egingo dira udalen interesak eta lurraldearen ikuspegi zabalagoa. Udalkudeaketa ekonomikoak urte anitzekoa izan behar du, inbertsioak planifikatu ahal izateko eta planifikazio horretan udalek euren planen eta lehentasunen arabera erabaki eta aukeratu dezaten. Gainera, kontuan hartu behar da kalitatezko zerbitzuak sortu behar direla, jarraipena ziurtatuta izango dutenak.

21.- Era berean, Legeak beste printzipio hau ere jaso beharko luke: euskal udalei ardura edo betebeharren bat aginduko dien Eusko Legebiltzarraren Legea edo Foru-araua onartzeak berarekin ekarri beharko luke betekizun horri dagokion finantzaketa. Litekeena da printzipio hori termino zehatzetan jaso behar izatea, baina Lurralde Historikoetan ere aplikatu ahal izateko LHLan sartu beharko litzateke.

22.- Udalek "inoren eskumenak" izen desegokia jasotzen duten horiek betetzea (indar handiagoz edo txikiagoz, kasuan kasu), Euskadiko Udalgintzak duen arazo zabalduenetako bat da; hau da, hurbiltasunaren printzipioaren ondorioz eta herritarren eskaerei erantzuteko premiaren eraginez, beste gobernu-istantzia batzuenak diren eskudantziak betetzen dituzte (estatuarenak, autonomiarenak edo foralak).

23.- Arazo horrentzako irtenbideak konplexuak dira. Lehenik, ardura publikoen banaketan ematen den anomalia bat delako eta, ondorioz, patologia kontingentea den neurrian ezin delako arau mailako behin betiko irtenbiderik bilatu, eskumenen ardura duen agintaritzaren zeregina baita horiek erabiltzea. Eta, bigarrenik, horiek neurtzea oso zaila delako, erabilitako eskumenak zehaztugabetasunak jota egoten baitira askotan.

24.- Ziur aski arazo horientzako irtenbideak behin behinekoa izan beharko du; hau da, formula bat bilatu beharko litzateke udalek itundutako zergetan parte hartzen dutenean, konpentsazioen bat eman diezaieten (portzentaje bidez zenbatuta edo oroharreko zenbateko baten bidez), azken urteetan EAEko udalek beste erakunde batzuen eskumenak bete izan dituztelako. Udal Legea onartu ondoren argi gelditu beharko litzateke gobernu-maila bakoitzak zer eskumen dituen eta, beraz, ordutik aurrera *pro futuro* konpentsazioak ez luke zentzurik izango.

25.- Autonomia esparruan konpentsaziorako behin behineko edo aparteko formulak erabiltzeak ez gaitu larregi harritu behar, askotan erabili baitira

Autonomia Estatutuen azken erreformetan (antzeko edo oso hurbilekoak diren oinarriekin). Halatan, Kataluniako Autonomia Estatutuko hirugarren xedapen gehigarrian, azpiegiturako inbertsioen alorrean, zazpi urteko iraunaldia zuen parekatze-mekanismo bat ezarri zen. Horretarako, Estatuko eta Autonomia Erkidegoko Administrazioek ez ezik, Tokiko Administrazioak ere parte hartuko duen Batzorde bat eratuko da.

26.- Beste kasu bat 2007ko Andaluziako Autonomia Estatutua da, bertan "diru-kopuru osagarrien" sistema bat aurreikusten baita. Berez 1981eko Estatututik datorren arren, Estatutuaren bigarren xedapen gehigarrian prozedurak eguneratu egin dira. Eskuarki "zor historikoa" izenez ezagutzen den horri dagokio eta berrikitan Gobernu Zentralak zati batean "kitatu" du Andaluziako Erkidego Autonomoari 1.200 milioi euroko transferentzia bat eginez.

27.- Ildo beretik, aurrekontu-erregimenean, zorpetze-erregimenean eta bermeak emateko erregimenean eta haren kontabilitatean, Euskadiko Udal Legeak aurreikuspen generiko batzuk jaso litzake (Arbitraje Batzordearen 1/2008 Erabakian ezartzen diren mugak kontuan hartuz). Aurreikuspen horiek guztiak egoki txertatuko lirateke LHLn, lege horren ezarpen-esparrua udaletara hedatuko balitz, alor horretan Lurralde Historikoei ezartzen zaizkien arauekin koherenteak izan behar bailukete.

28.- Arbitraje Batzordeak azaldu zuen bezala, Euskadiko Udal Legeak ezin izango luke jaso Lurralde Historikoen baliabideak banatu ahal izatea baldintzatuko luketen parametririk, irizpiderik edo modulurik; itundutako zergetan ezin izango luke ezarri udalentsat nahitaezko gutxieneko parte-hartzerik; eta Finantzako Lurralde Kontseiluen erregulazioaren inguruan ezin izango luke baldintzatu Lurralde Historikoen antolaketa-eredua.

29.- Halere, interpretazio horrek ez luke galarazi behar Euskadiko Udal Legeak aurreikuspen bat ezarri ahal izatea Herri Dirubideen Euskal Kontseiluak banaketa-irizpide batzuk erabaki ditzan, edo itundutako zergetan gutxieneko udal parte-hartze bat egon dadin. Egoki ikusiko balute, eta "arrazoituta", hortik kanpo gera litezke Lurralde Historikoetako foru-organoak edo, hala behar balitz, banaketa-irizpide horiek Ekarpenei buruzko 6/1996 Legean jasotzen den "gomendio" izaera hutsa izatea aurreikus liteke. Sistema horien bidez Lurralde Historikoetako foru-organoen eskumenak erabat bermatuta geratuko lirateke.

30.- Dena dela, Arbitraje Batzordeak alderdi bat aztertzeke utzi zuen eta une honetan aipatzea komeni da. Egia da Eusko Jaurlaritzak Lege bidez udal finantzazioaren erregimenari lotutako alderdi batzuk arau ditzakeela, baina aldi berean egia da alor horretako benetako eskumenek Lurralde Historikoen esku jarraitzen dutela. Argi eta garbi esan behar da EAEko legegileak alor horretan jarduteko dituen tarteak mugatuta daudela printzipioz.

31.- Lurralde Historikoetako Tokiko Ogasunen alorreko eskumenak Konstituzioaren lehen Xedapen Gehigarrian zuzenean txertatuta daudela, Autonomia Estatutuan "eguneratuta" daudela eta Kontzertu Ekonomikoaren Legeak zehaztu egiten dituela.

32.- Arauko premisa horien arabera, onartu beharra dago Autonomia Estatutuak, bere 41.2, a) artikuluan, koordinazioko, harmonizazio fiskaleko eta lankidetzako legeak egiteko aukera eskaintzen diola Eusko Jaurlaritzari. Egia da eskudantzia hori Lurralde Historikoei, beren lurraldearen baitan, zerga-erregimena mantentzeko, ezartzeko eta erregulatzeko ahalmenaren baitan zedarritzen dela, baina aldi berean egia da eskudantzia horietan oinarrituz eta, batik bat, tokiko esparruan zerga-sistema foral horiek "koordinatzeko" ahalmenean oinarrituz, Eusko Jaurlaritzak Tokiko Ogasunaren arloan hainbat neurri onartzeko gaitasuna izango lukeela eta horrela, eragin handiagoarekin edo txikiagoarekin, esparru horretan Lurralde Historikoenak diren eskudantzia batzuk baldintzatzeko aukera izango lukeela.

33.- Baina koordinazio eta harmonizazio fiskaleko eta Tokiko Ogasunen arloko lankidetzako Lege horrek aparteko izaera eduki beharko luke eta arau-mekanismo hori soilik kasu batzuetan erabiliko beharko litzateke, hau da, ezadostasunak ageri-agerikoak izanik zerga-sistemaren osotasunaren koherentziari eragingo baliote.

34.- Ziur aski, aparteko izaera duen mekanismo hori ez erabiltzea litzateke jarrera zentzuzkoena, Lurralde Historikoei esparru horretan berenak baino ez diren eskumenak murriztu nahi direla pentsa baitezakete. Eta beharbada, aurretik aipatu ditugun irtenbideak azertu beharko lirateke, udal finantzazio-erregimenaren alorrean Lurralde Historikoenak diren eskumenekiko errespetu handiagoa erakusten dute eta.

## **XI.- EUSKADIKO UDALEN LEGEAN SARTZEKO MODUKO BESTELAKO GAIK**

1.- Bukatzeko, ikusi beharko litzateke ea Euskadiko Udalen Legeak, dagoeneko azalduetakoez gain, bestelako eduki gehigarriak jaso beharko lukeen. Euskadiko Udalen Legea lege laburra izatea litzateke arrazoizkoena (are gehiago horren eduki materiala Lurralde Historikoei buruzko legean txertatzen bada), hau da, zenbait printzipio eta arau baino jasotzen ez dituen.

2—Ikuspegi horretatik abiatuta, badirudi ez dela batere komenigarria Udalei Buruzko Legean bestelako edukirik sartzea. Lehenengo eta behin, kontuan hartu behar delako foru araugintzako botereak berariazko eskumenak dituela arlo horretan, Autonomia Estatutuan eta Lurralde Historikoei buruzko Legean bertan jasota daudenak, hain zuzen ere. Bigarrenik, Estatuko oinarritzko araudiek zenbait alor garatzeko uzten duen tartea benetan mugatua delako. Eta hirugarrenik, Udalei buruzko Legeak uneoro errespetatu behar duelako udalek araugintzarako duten ahalmena, eta toki antolaketaarako aukera zabala utzi behar duelako.

3—Beraz, badirudi ez dela komeni Euskadiko Udalen Legean arauketa zehatz eta zorrotzak jasotzea, esaterako, araubide juridikoa (udalerrien antolaketa eta funtzionamendua), kontratazio administratiboa, ondarea (udal ondasunen erregimena foru-eskumenekoa den heinean) edota tokiko funtzio publikoa.

4.- Hala badagokio, arazo jakin bati erantzun zehatzen bat emateko aukera jaso liteke (udal ondasunei buruzko alorrean izan ezik).

5.- Adibidez, tokiko funtzio publikoaren alorrean, unean uneko zenbait aurreikuspen jaso daitezke, batez ere, hurrengo Eusko Jaurlaritzak ez baldi badie legegintzarako lehentasuna ematen Enplegu Publikoaren Legearen edota Euskal Funtzio Publikoaren Legearen onarpenari. Tokiko funtzio publikoaren alor hori etorkizunean Enplegu Publikoaren euskal Legean txertatzea arrazoizkoa izanik, araugintzako formula berriak aurkitu beharko lirateke, Euskadin une honetan udal mailan dagoen enplegu-arazoari konponbidea aurkitzeko.

6.- Beraz, Euskadiko Udalen Legea aprobetxatu liteke, udal mailako enplegu publikoaren inguruko zenbait alor arautzeko:

a) Toki mailako zuzendari publiko profesionalaren figura arautzea; duen antolaketa-edukiagatik, izan ere, dokumentu honetan aurrerago jaso dena. Esan bezala, udalaren auto-antolaketa printzipioarekin dituen antzekotasunak kontuan, beharrezko ikusi da figura hori Euskadiko udalen Legearen bidez arautzea; hala ere, kasu horretan, bat etorri beharko luke etorkizunean Enplegu Publikoaren Euskal Legeak jasoko duenarekin.

b) EUDELi negoziazio kolektiborako aintzatesten zaion eskumena aitortzea, EBEPen adierazitako terminoetan; eta toki mailako negoziazio kolektiboen alorrean sor litezkeen zenbait arazo ebazteko aukera aprobetxatzea.

c) Euskal toki administrazioaren zerbitzuplean dauden langileei berez dagokien arloetan jurisdikzio-gatazka saihestu edota arintzeko balio duten erakunde edota prozeduraren bat ezartzea.

d) Toki erakunde desberdinei aldi berean enplegu publikoko eskaintzak egiteko ahalmena berariaz adieraztea, edota gutxienez baterako hautaketa-prozesuak egin ahal izatea, toki administrazioi zenbait lanpostu betetzeko unean, bai HAEE bidez, bai Foru Aldundien bidez, bai toki erakundeen arteko bestelako lankidetzak-formula horizontalen bidez.

7.- Edozein kasutan, gomendiorik arrazoizkoena litzateke, sektorekako eduki handia duten arloak (udal ondasunen eta tokiko zuzendari publikoen kasuan egindako zehaztapena kontuan hartuta) Lege, Foru Arau edota tokiko arau espezifikoen jasotzea; betiere, gobernu-maila bakoitzaren eskumenaren arabera. Euskadiko Udalen Legeak, izan ere, ez litzuzke aurrekoak bezalako gaiak arautu behar, udal mailan saihestu ezinezkoak diren zenbait arazo zehatz ebatzi behar dituen salbu.

8.- Legeak legezko aintzatespena egin beharko lioke EUDELek gauzatzen duen lanari, udal mailako ordezkariak nahiz bitartekaritza izaera garatu duen heinean. Legeak finantzaketa-maila jakin bat bermatu beharko lioke EUDELi, bere egitekoak gauzatzeko orduan inolako baldintzarik ezarri gabe. Era berea, gutxieneko arauaketa bat jaso beharko luke, estatuen bidez adierazitako auto-antolaketarako ahalmena errespetatzen duena, betiere. Horrez gain, gainerako Administrazio Publikoekin Hitzarmenak egiteko ahalmena ere jaso beharko litzateke, bai eta diru-laguntzak jaso eta kudeatzeko ahalmena ere. Laburbilduz, berariaz (eta dagokion finantzaketa jaso ostean) adierazi beharko lirateke honako gaitasunak: Udallerri

laguntza eta lankidetzak juridikoa, ekonomikoa eta teknikoa, batez ere gaitasun ekonomiko mugatua eta kudeaketarako ahalmen urria duten udalerrien kasuan.