IRAGARKIAK

Beste iragarki ofizial batzuk

HERRI ADMINISTRAZIO ETA JUSTIZIA SAILA

1377

ZIRKULARRA, 2014ko martxoaren 11koa, Toki Administrazioekiko Harremanetarako eta Administrazio Erregistroetako zuzendariarena, gai honi buruzkoa: Euskal Autonomia Erkidegoko udal-eskumenen antolamendu-sistema eta foru-erregimena Toki-administrazioaren Arrazionalizazio eta Iraunkortasunari buruzko abenduaren 27ko 27/2013 Legea indarren sartu ostean.

Toki-administrazioaren Arrazionalizazio eta Iraunkortasunari buruzko abenduaren 27ko 27/2013 Legea (TAAIL) indarrean sartzeak aldaketa handia eragin du tokiko administrazioaren erregimen juridikoan eta ekonomiko-finantzarioan, baita antolamendu-erregimenean ere; berez, goitik behera aldatu ditu orain arteko jardueraren oinarriak.

Goian aipatutako Legea Euskal Autonomia Erkidegoan aplikatzeko orduan neurri handi batean, Euskal Autonomia Erkidegoko erakunde eskudunek ezartzen dutenaren arabera moldatuko da, hiru xedapen hauek oinarritzat hartuta: Toki-araubidearen Oinarriak arautzen dituen apirilaren 21eko 7/1985 Legearen (TAOL) bigarren xedapen gehigarria; Tokiko Ogasunak arautzen dituen Legearen testu bateginaren, martxoaren 5eko 2/2004 Legegintzazko Errege Dekretuak onartu zuena (TOALTB) zortzigarren xedapen gehigarria, eta Toki-administrazioaren Arrazionalizazio eta Iraunkortasunari buruzko abenduaren 27ko 27/2013 Legearen lehen xedapen gehigarria. Autonomia Erkidego osorako erakundeei dagokienez, lan hau Euskadiko Udal Legeak osatuko du.

Nolanahi ere, TAAILeko zenbait agindu zuzenean aplikatu beharrekoak dira indarrean dagoenetik, nahiz eta agindu horietako batzuk aplikagarritasun geroratua izan Euskal Autonomia Erkidegoko erakunde eskudunek ezar ditzaketen eskakizunen eta har ditzaketen erabakien arabera.

Orain arte azaldutakoak Zirkular bat ematea gomendatzen du, Euskal Autonomia Erkidegoko tokiko administrazioa osatzen duten erakundeei interpretazio- eta aplikazio-irizpide harmoniko eta homogeneoak eskaini ahal izateko, erregulazio berriaren zenbait alderdik haien eguneroko lanean izan dezakeen eragina dela eta.

Zirkularrak bi alderdi nagusi ditu. Lehena eskumenen erregimen juridikoari buruzkoa da, eta helburutzat du gidatzat balioko duten behin-behineko zenbait irizpide zehaztea, Euskal Autonomia Erkidegoko tokiko erakundeen eskumen-esparrua behin betiko diseinatu bitartean. Prozesua Euskadiko Udal Legeak osatuko du.

Bigarren alderdia, berriz, legeak Euskal Autonomia Erkidegoko foru-erregimenetik eratorritako eskumen-berezitasunak aitortzen dituen TAAILeko klausulekin dago lotuta. Klausula horiek ez dagozkie beti Euskal Autonomia Erkidegoak arautu eta aplikatu beharreko gaiei; aitzitik, alderdi askotan, berezitasun klausula horiek foru-erakundeei ematen diete gaitasuna, araugintzaren bidez edo betearaztearen bidez esku-hartzeko. Dena den, TAAILeko lehen xedapen gehigarrian ezartzen da «Euskal Autonomia Erkidegorako erregimen aplikagarria» deritzona eta bertan jasotzen dira lege hori Euskal Autonomia Erkidegoan aplikatzeko irizpideak. Aipatu TAAILeko lehen xedapen gehigarriak jasotako aplikagarritasun-erregimen horrek behar bezala kokatzen du bertan jasotako arau berezien aplikagarritasun-dimentsioaren arazoa, betiere, honako araudi honi men eginez aplikatu beharrekoak direla ezartzen baitu: Konstituzioaren lehen xedapen gehigarriari, Autonomia Estatutuari, Kontzertu Ekonomikoaren Legeari eta foru-lurraldeen eskubide historikoak egunera-

tzen dituzten gainerako arauei. Arau-esparru horrek aukera ematen du, hala dagokionean, Euskal Autonomia Erkidegoan tokiko gobernu-sistema propio bat eraikitzeko neurriak hartzeko, betiere ezar litezkeen kohesio-parametro eta estandar minimoetan toki autonomia bermatuz, foru-aldundien eta udalerrien eskumenak errespetatuta.

Horregatik, eta Justizia eta Herri Administrazioko Sailaren egitura organikoa eta funtzionala ezartzen dituen apirilaren 9ko 188/2013 Dekretuaren 10. artikuluan ezarritako aurreikuspenak kontuan hartuta, honako hau eman da:

ZIRKULARRA

Lehenengoa.– Euskal Autonomia Erkidegoko udalerrien eskumen-erregimena, Toki-administrazioaren Arrazionalizazio eta Iraunkortasunari buruzko abenduaren 27ko 27/2013 Legea indarrean sartu ostean.

1.1.– Aplikatu beharreko araudia.

– Toki-araubidearen oinarriak arautzen dituen apirilaren 21eko 7/1985 Legearen 2., 7., 25. eta 27. artikuluak eta bigarren xedapen iragankorra, TAAILek emandako idazkeran, aldatu diren kasuetan.

– Tokiko Ogasunak arautzen dituen Legearen testu bateginaren, martxoaren 5eko 2/2004 Legegintzazko Errege Dekretuak onartu zuena, zortzigarren xedapen gehigarria.

– Toki-administrazioaren Arrazionalizazio eta Iraunkortasunari buruzko abenduaren 27ko 27/2013 Legearen lehen xedapen gehigarria.

1.2.– Eskumen tipologia.

TAAILek udal-eskumenen tipologia bikoitza ezartzen du: berezko eskumenak (TAOALeko 7.2. eta 25. artikuluak) eta eskumen eskuordetuak (TAOALeko 7.3. artikulua). Horiekin batera, TAOALetik 28. artikulua ezabatu denez, legeak eskumenen hirugarren kategoria bat ere aurreikusten du, tipologia bikoitz horretatik kanpo hondar moduan aurkezten direla-eta «berezkoez eta eskuordetzeaz esleitutakoez bestelako» eskumen izendatzen dituenak (TAOALeko 7.4 artikulua).

Eskumen-tipologia hori konstituzionaltasun-blokea eta 1985eko TAOAL interpretatzeko printzipio eta gidalerroen esparruan kokatzen da, TAAILek aldatu ez duen orotan. Hori dela-eta, eskumen horien irismena eta edukia Konstituzioaren, Estatutuaren eta legeen oinarriei jarraituz aztertu behar dira.

1.3.– Berezko eskumenak.

Udalerrien berezko eskumenak legez bakarrik zehaztu ahalko dira eta autonomia-erregimenean egikaritzen dira, nork bere ardurapean.

Hortaz, Estatuko edo Autonomia- Erkidegoko sektore-legediak esleituko dizkie udalerriei berezko eskumenak, «indarrean dagoen eskumen banaketa konstituzionalarekin» bat (TAOALeko 2. artikulua). Euskal Autonomia Erkidegoan Lurralde Historikoetako organoek ere, gaiaren arabera eskudun direnean, esleitu ahal izango dizkiete udalerriei berezko eskumenak.

TAOALeko 25. artikuluaren idazketari erreparatuta, badirudi Estatuko legegileak TAOALeko 25. artikuluaren bigarren paragrafoan bildutako gai-zerrendara mugatu nahi izan duela udalek egin dezaketen berezko eskumenen egikaritza, artikuluaren 1.go paragrafoko «artikulu honetan

aurreikusten diren baldintzetan» tartekiaren bitartez eta 2. paragrafoan erantsitako «berezko» adjektiboaren bitartez.

Artikulu horrek idazkeran jasan dituen aldaketek eta TAOALeko 25.2 xedapenaren gai-zerrendaren berrantolamenduak eraginda, berorren inguruko interpretazio ildo bat baino gehiago sortu dira. Aipatzekoa da, halaber, legeak, berariazko aginduz, udalek orain arte hezkuntza, gizarte-zerbitzu, osasun nahiz osasun-ikuskaritzaren arloan zituzten eskumenak aurrerantzean autonomia-erkidegoei dagozkiela agintzen duela; legeak agintzen duen eskualdaketa horrek erreferentzia egiten ari garen artikuluan jasota ez badago ere, lotura estua du berrantolamenduarekin eta interpretazio ildo anitz sortzearekin. Horiek horrela, beharrezkoa gertatzen da, segurtasun juridikoa bermatzeko, interpretazio-ildo horiek argitzea, Euskal Autonomia Erkidegoari dagokionez behintzat.

Ildo horretan, toki-araubidearen oinarrizko arautegiak ezin dio muzin egin edo mugarik ezarri Euskal Autonomia Erkidegoaren eskumen-erregimenari, gaiaren arabera sektore publikoari jardutea dagokion orotan; eskumen horiek Euskal Herrirako Autonomia Estatutua onartzen duen abenduaren 18ko 3/1979 Lege Organikoan dute oinarri. Ondorioz, Estatuko araudi horrek ezin dio galarazi autonomia-erkidegoari, bere eskumenekoak diren arloetan, bere lurralde eremuko udalerriei eskumenak esleitzeko aukera.

Interpretazio horrek begirune handiagoa erakusten du autonomia-erkidegoen eskumenekiko eta, gainera, berretsita dago, Euskal Autonomia Erkidegoaren kasuan, TOALTBko zortzigarren xedapen gehigarriaren 1. paragrafoko bigarren lerrokadan jasotakoarekin: «Dagozkien eskumen-esparruetan, euskal erakundeek berezko eskumenak esleitu ahal izango dizkiete beren lurraldeetako udalerriei, betiere Toki-araubidearen Oinarriak arautzen dituen apirilaren 2ko 7/1985 Legearen 25. artikuluko 3., 4. eta 5. paragrafoetan adierazitako irizpideei jarraikiz.»

Edonola ere, Euskal Autonomia Erkidegoko sektore legediak udalerriei emandako berezko eskumenak Euskadiko Udal Legeak jasoko ditu, segurtasun juridikoa bermatze aldera; hala ere, geroagoko sektore-legediak eskumen horiek gehitu edo murrizteko aukera dauka, TAOALeko 25.2 artikuluak eta TOALTBko zortzigarren xedapen gehigarriaren lehenengo puntuak ezartzen dutena kontuan hartuta.

1.4.– Erregimenari buruzko ondorioak.

Euskadiko Udal Legea onartu bitartean, hark zehaztuko baititu, segurtasun juridiko osoz, Euskal Autonomia Erkidegoko sektore-legediak udalerriei emango dizkien berezko eskumenak, honako irizpide hauek izango dira kontuan:

1.– Udalerrien berezko eskumenak TAAIL indarrean sartu orduko.

Udalerriek indarrean dagoen sektore-legediak emandako eta finantzaketa daukaten berezko eskumenak izaten jarraituko dute, eskumen horiek TAOALeko 25.2. artikuluan zerrendatutako gaien ingurukoak izan zein ez.

Interpretazio horren bermea tokiko zerbitzu publikoen prestazioaren jarraitutasunaren oinarrizko printzipioa da, eta, horrez gain, interpretazio-bermea ere badu TAOALeko bigarren xedapen iragankorrean; azken horrek, honako hau ezartzen baitu: «Harik eta lege honetako [...] 25. artikuluko 2. paragrafoan [...] ezarritakoaren arabera eman dadin Estatuko eta autonomia-erkidegoetako legediak beste zerbait xedatzen ez duen bitartean, udalerriek, [...] gorde egingo dituzte lege hau indarrean jartzean indarrean dagoen arloko legediak esleitzen dizkien eskumenak.»

2.– Berezko eskumen berriak (TAAIL indarrean sartu zenean udalerriek ez zituztenak).

Euskal Autonomia Erkidegoko erakunde eskudunek, edo Lurralde Historikoetakoek, hala dagokienean, udalerriei eskumen berriak berezko gisa esleitu ahal izango dizkiete, erakunde horiek eskudun diren arloei dagokien sektore-legediaren bitartez, eskumenari dagokion gaia TAOALeko 25.2. artikuluko zerrendan egon ala ez. Kasu horretan, TAOALeko 25. artikuluko 3., 4. eta 5. paragrafoetan aurreikusitako prozedurari jarraitu beharko zaio.

1.5.– Eskumen eskuordetuak.

TAOALeko 7.3 artikuluan jasotzen den definizioarekin bat, Estatuak eta autonomia-erkidegoek tokiko erakundeei eskuordetu ahalko dizkiete beren eskumenak, eta eskuordetze hori zer baldintzatan egingo den eskuordetze-xedapenak edo –akordioak ezarriko du, kasuaren arabera, betiere TAOALeko 27. artikuluan ezarritako arauak betez. Egokitasun– eta efizientzia-kontrolerako eta zuzendaritzarako teknikak aurreikusiko dira.

TAOALeko 27. artikuluak ahalmena ematen dio Euskal Autonomia Erkidegoari bere titularta-suneko eskumenak, edozer arlo materiali buruzkoak, eskuordetu ditzan (zerrenda ez da itxia, eta adibide gisa dago emana). Arauak esaten ez badu ere, Euskal Autonomia Erkidegoan udalerriei eskumenak eskuordetzeko ahalmena Lurralde Historikoetako foru-organoei ere badagokie.

Nolanahi ere, gaiaren arabera eskuduna den erakundeari dagokion erabakia da, eta hark aukera izango du, TOALTBko zortzigarren xedapen gehigarrian aurreikusitakoarekin bat, udal-autonomia indartze aldera, eskuordetze bideari uko egin eta eskumen horiek udalerriei berezko eskumen gisa esleitzeko.

1.6.– Berezkoez eta eskuordetzeaz esleitutakoez bestelako eskumenak.

Hondar moduan geratu den eskumen mota hori TAOALek bere 25.1. artikuluko eskumenen klausula orokorra birdefinitzean eta 28. artikulua desagerraraztean (indargabetzean) utzitako hutsuneen aurrean sortu da. Dena den, Euskal Autonomia Erkidegoko udalerriek edozer arlori buruzko eskumenak izan ahalko dituzte, betiere, TAOALeko 7.4. artikuluan aurreikusten diren baldintzak modu metagarrian betetzen badituzte.

Izan ere, TAOALeko 7.4. artikuluak baldintzak jartzen dizkie udalerriei «berezkoez edo eskuordetzeaz esleitutakoez bestelako» eskumenak izan ditzaten; bi baldintza, hain zuzen ere:

1.– Udal Ogasunaren finantza-iraunkortasuna arriskuan ez jartzea, aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-iraunkortasunari buruzko legediaren baldintzekin bat; eta

2.– zerbitzu publiko bera aldi berean beste administrazio publiko batek ez egikaritzea.

Bi baldintzak betetzen direla ziurtatzeko, legeak behartu egiten ditu udalerriak administrazioei txosten beharrezko eta lotesleak eskatzera. Alde batetik, gaiaren arabera eskumena duen administrazioari, bikoizketarik ez dagoela adieraz dezan, eta, bestetik, finantza-tutoretza dagokion administrazioari, proposamena ekonomiaren aldetik iraunkorra den ala ez adieraz dezan.

1.7.– Sortzen den erregimenari buruzko ondorioak.

1.– TAOALeko 7.4 artikuluan, in fine, adierazitakoari hitzez hitz jarraituta ondorioztatzen den bezala, prozedura hori soilik erabiliko da udalerriek TAAIL indarrean sartu ondoren gauzatu nahi dituzten eskumen berrientzat.

Hori dela-eta, eskumen horiek egikaritzeko aurreikusitako prozedura ez da aplikatuko, baldin eta eskumen jakin bat egun indargabetuta dagoen TAOALeko 28. artikulua dela bide egikaritzen

izan badute udalerriek. Udalerriek TAAIL onartu aurretik egiten zituzten jarduerak betetzen edo zerbitzuak ematen jarraitu ahal izango dute, betiere horretarako finantzazioa badute eta horrekin ez badute beren esparrua hedatzen, eta, hala, zerbitzu publiko bera, aldi berean, beste administrazio publiko batekin batera ez bada egikaritzen.

2.– Eskumenak «berezkoez eta eskuordetzeaz esleitutakoez bestelakotzat» joko dira baldin-eta jasota ez badaude sektore-legedian, Estatukoan nahiz Autonomia Erkidegokoan, edo, hala badagokio, foru-mailakoan; hau da, halakotzat joko dira dagokion sektore-legediak udalerriari berariaz esleitu ez dizkion eskumenak eta, kasu horretan, eskumen horiek gauzatu nahi dituen udalerriak TAOALeko 7.4 artikuluan ezarritako prozedurari jarraitu beharko dio.

Kasu horretan, Autonomia Erkidegoko osorako erakundeetatik eratorritako sektore-legediari dagokionez, bikoizketarik ez dagoela adierazi behar duen nahitaezko txostena udalerriek Eusko Jaurlaritzako Herri Administrazio eta Justizia Sailaren Erakunde Harremanetarako Sailburuordetzari eskatu beharko diote; hark koordinatuko du Jaurlaritza barruko jarduna eta administrazio orokorraren organo eskudunak txosten hori egitea bideratuko du. Halaber, Herri Administrazio eta Justizia Sailaren Erakunde Harremanetarako Sailburuordetzak, Eusko Jaurlaritzak onartutako Euskal Autonomia Erkidegoko Erakundeen Funtzionamenduari eta Azterketari buruzko Txostenarekin bat (Bikoizketei buruzko Txostena) Gobernu Kontseiluak 2014ko otsailaren 4an onartua, irizpide komunak ezarriko ditu, Eusko Jaurlaritzako sailek zehaztu ahal izan dezaten zer den «aldi berean egikaritzea» edo eskumenen «bikoizketa». Nolanahi ere, aldi berean egikaritzeak esan nahi du bi administrazio publikok edo gehiagok jarduera, zerbitzu edo prestazio bera gauzatzea lurralde berean eta pertsona berberak hartzaile direla, betiere jarduera, zerbitzu edo prestazio horiek elkarrekiko osagarri jotzen ez badira.

3.– Udalerriak, programa osagarri jakin bat edo jarduera zehatz bat sustatu nahi badu edo langile berriak izendatu edo kontratatu nahi baditu berak lehendik bazuen eskumen bati lotuta, ez dio jarraituko TAOALeko 7.4 artikuluan jasotako prozedurari. Prozedura hori «eskumen berrientzat» aurreikusten da, nozio hori arlo material espezifiko gisa ulertuta. Udalerriek TAAIL indarrean sartu aurretik zituzten zerbitzuak eskaintzen edo jarduerak gauzatzen jarraitu ahal izango dute, betiere dagokion aurrekontu-estaldura baldin badago, eta aldi berean beste administrazio publiko batzuekin batera egikaritzen ez badituzte.

1.8.– TAAILeko hamabosgarren xedapen gehigarriari, lehen xedapen iragankorrari eta bigarren xedapen iragankorrari eman behar zaien tratamendua.

Bai hamabosgarren xedapen gehigarriak, bai lehen xedapen iragankorrak, baita bigarren xedapen iragankorrak ere (autonomia-erkidegoek hezkuntzari, osasunari eta gizarte-zerbitzuei loturiko eskumenak hartzea aurreikusten dute) autonomia-erkidegoak nahiz toki-ogasunak finantzatzeko sistemen araudiari egozten dio arlo horien gaineko eskuduntzak zer baldintzatan eskualdatu udalerrietatik autonomia-erkidegoetara.

Kontzertu Ekonomikotik eratorritako berezko finantzaketa-sistemaren berezitasunak, TOALTBko zortzigarren xedapen gehigarrian jasotako aurreikuspenak eta Euskal Autonomia Erkidegoan dauden erakunde- eta eskumen-berezitasunak direla eta, xedapen horien aplikagarritasuna zalantzazkoa da Euskal Autonomia Erkidegoan. Hala ere, gure esparru juridikoa seguruagoa izan dadin, egoki irizten zaio gaia berariazko lege baten bidez ebazteari, eta, hala, Euskal Autonomia Erkidegoko administrazio-maila desberdinei dagokien eskumen-banaketa zehazteari. Berariazko ebazte hori Euskadiko Udal Legearen bitartez gauzatuko da.

Dena dela, ebazte hori gertatzen ez den bitartean, eta berezko eskumenak aztertzean erabilitako argudio-ildoari jarraituz (hots, TAAIL onartzeak ez duela Euskal Autonomia Erkidegoko

sektore-legedia alboratzen), eskumen horiek TAAIL indarrean sartu aurretik betetzen ziren modu eta baldintza beretan beteko dira.

Bigarrena.– Euskal Autonomia Erkidegoaren eta foruaren berezitasuna Toki Administrazioaren Arrazionaltasun eta Iraunkortasunari buruzko Legea indarrean sartu ostean.

Toki-araubidearen oinarriak arautzen dituen Legean (TAOAL) eta Toki-ogasunen Legearen testu bateginean (TOALTB) aitortutako berezitasunekin jarraituz, Toki-administrazioaren Arrazionaltasun eta Iraunkortasunari buruzko Legeak (TAAIL) euskal foru-araubidearen berezitasunak aitortzen eta eguneratzen ditu zenbait artikulutan. Hogeita hamalaugarren artikuluan, esaterako, idazketa berri bat ematen zaio TAOALeko bigarren xedapen gehigarriari, bigarren artikuluko laugarren paragrafoan TOALTBko zortzigarren xedapen gehigarria aldatzen da, eta lehen xedapen gehigarrian, aldiz, foru-erroa duten berezitasun berriak definitzen dira berriz. Hori guztia Konstituzioan, Autonomia Estatutuan eta Ekonomia Itunean jasotzen denetik eratortzen da.

Kasu honetan, aparteko garrantzia hartzen du TAAILeko lehen xedapen gehigarriko 1. paragrafoak, Lege hau Euskal Autonomia Erkidegoan aplikatzeko irizpideak zehazten baitira; horiek bertan aipatzen diren arauetatik eratorritako araubide berezi baten aitorpena islatzen dute. TAAILeko lehenengo xedapen gehigarriaren 1. paragrafo honetako lehen tartekiak duen garrantzia dela-eta, egokitzat jo dugu hura berriz gogoratzea:

«Lege hau Euskal Autonomia Erkidegoan izango da aplikagarria, betiere Konstituzioaren 149.1.14 eta 18 eta lehen xedapen gehigarrian zehaztutako terminoetan; dena den, Euskal Herriaren Autonomia Estatutuaren abenduaren 18ko 3/1979 Lege Organikoan, Aurrekontu Egonkortasunari eta Finantza Iraunkortasunari buruzko apirilaren 27ko 2/2012 Lege Organikoan, eta foru-lurraldeetako eskubide historikoak eguneratzen dituzten gainerako arauetan jasotzen diren xehetasunak bete beharko dira».

Enuntziatu horretatik abiatuta, behar bezala interpretatu behar dira TAAIL osoaren aplikagarritasuna, eta beraz, TAOALeko bigarren xedapen gehigarrian eta TOALTBko zortzigarren xedapen gehigarrian txertatutako aldaketak, nahiz TAAILeko lehen xedapen gehigarrian jasotzen diren aurreikuspen puntualen aplikagarritasuna, horietan ezartzen diren arau-parametroekin bat etorriz.

TAOALeko bigarren xedapen gehigarrian, TOALTBko zortzigarren xedapen gehigarrian eta TAAILeko lehen xedapen gehigarrian esku hartzeko eremu edo esparru materialen inguruko gaitasun edo eskumen zehatzen zenbait eskuduntza puntualez osaturiko sistema konplexu bat zehazten da hainbat euskal erakunderentzako. Horien zehaztapen instituzionala edo definizio semantikoa askotarikoa da, eta horrek are gehiago zailtzen du eragindako sistemaren kohesioa, kasuan kasuko erakunde eskudunak zein diren definitzeko eta araudi-konfiguraziorako benetako tarteak zein diren definitzeko zailtasunak sortzeaz gain.

Xedapen gehigarrien araudi horretan ikus daitekeen moduan (TAAILen jasotako beste arau batzuen aplikazio zuzenetik eratorritako eskuduntzak kontuan hartu gabe), eskuduntzak euskal erakundeen artean banatzen dira; banaketa hori behar bezala zehaztuta dago batzuetan, eta zehaztu gabe beste batzuetan (legegileak edo foru izaerako botere araugileak dioenaren zain, noiz nola). Horrela, eta zehaztapen handiagoetan sartu gabe, foru- eta autonomia-izaerako salbuespen-klausulek eginkizunak esleitzen dizkiete honako instantzia hauei:

– Lurralde Historikoei, beren lurraldeko toki-erakundeen berezitasunak zehazteko eginkizuna.

– Finantza-tutoretza gauzatzen duten «erakunde eskudunei», TAOALeko 7.4 eta 26.2 artikuluetan jasotzen diren eginkizunak.

– Foru Aldundiei, zerbitzu publikoen egiazko kostua kalkulatzeko irizpideen garapena (TAOALeko 116 ter artikulua).

– Foru Aldundiei, Lurralde Historikoko udalerrien ekonomia- eta finantza-planak egiteko beharrezkoak diren arauak onartzeko eta zehazteko eskumena (116 bis artikulua).

– Foru Aldundiek udalerria baino eremu txikiagoko toki-erakundeen kontuak jasotzeko eskumena izango dute, eta hala badagokio, baita erakunde horiek desegiteko ere.

– «Erakunde eskudunei», gaikuntza nazionaleko funtzionarioei dagozkien eskumenak, betiere «autonomia-erkidegoko araudian» jasotzen denari jarraiki (kasu honetan, Autonomi Erkidego osorako Erakundeei egindako esleipena).

– Lurralde Historikoetako foru-organoei, toki-erakundeetako kideen eta behin-behineko langileen, gaikuntza nazionaleko funtzionarioen eta toki-erakundeetako langileen bertaratze-sariak eta ordainsariei dagozkien gehienezko mugak zehazteko eskumena (TAOALeko 75 bis artikuluaren salbuespena).

– «Euskal erakundeek» (Autonomia Erkidegoa eta Lurralde Historikoak) eskumenak esleitu ahal izango dizkiete udalerriei, betiere TAOALeko 25. artikuluko 3., 4. eta 5. paragrafoetan aurreikusitakoari kalterik egin gabe.

– «Lurralde Historikoek» (Foru Aldundiek) TOALTBko 193 bis eta 218. artikuluetan jasotako txostenak jasoko dituzte.

– «Foru Aldundiek» hitzarmenak egin ahal izango dituzte toki-erakundeekin, beren esku-hartzeaz eta kudeaketa ekonomikoaz nahiz aurrekontuen kudeaketaz arduratzen diren organoak sendotzeko helburuarekin.

– Foru Aldundiek erabakiko dute, hala badagokio, 20.000 biztanle baino gutxiagoko udalerriek nahitaez eman beharreko gutxieneko zerbitzuak eskaintzeko formula, TAOALeko 26.2 artikuluan zehazten denari kalterik egin gabe (Ogasun eta Herri Administrazio Ministerioaren ordezkapen gisa).

– Euskal Autonomia Erkidegoko «erakunde eskudunek» behar bezala zehaztuko dute TAAILeko lehen (osasuna), bigarren (gizarte-zerbitzuak) eta hirugarren (osasun arloko ikuskapena) xedapen iragankorretan adierazitako arloetan eskuordetutako zerbitzuen kostua baloratzeko metodologia.

TAAILek arautzen dituen eta euskal erakunde-sistemaren instantzia desberdinen artean banatzen diren eskuduntzen taula aztertuz gero, sistemak «barneratze-prozesu» garbi bat jasan duela ikusiko dugu, eta beraz, euskal erakunde eskudunek hartuko dituzte arlo kritikoetan hartu beharreko erabaki garrantzitsu asko.

Dena den, xedapen gehigarri horiek euskal erakundeei esleitzen dizkieten eskuduntza zehatz horiek guztiak behar bezala txertatu behar dira erantzukizun publikoak gobernu-maila desberdinen artean banatzen dituen barne-sisteman. Hauxe da TAAILeko lehen xedapen gehigarrian argi eta garbi zehazten den interpretazio-ildoa, hau da, aipatutako berezitasun horiek jatorria dute Konstituzioaren lehen xedapen gehigarrian, Autonomia Estatutuan bertan, nahiz Aurrekontu Egonkortasunari eta Finantza Iraunkortasunari buruzko apirilaren 28ko 2/2012 Legearen hirugarren azken xedapenaren bigarren paragrafoan. Haren arabera, Lege hau Euskal Autonomia Erkidegoan aplikatu beharko da, Ekonomia Itunari buruzko Legean xedatutakoari kalterik egin gabe. Horrez gain, eta TAAILeko lehen xedapen gehigarriak jasotzen duen moduan, Lege hori foru-lurraldeen eskubide historikoak eguneratzen dituzten gainerako arauek ezarritako esparruan aplikatuko da.

Horrenbestez, Autonomia Erkidegoaren barneko esparru instituzionala elementu erabakigarria da benetan eskudunak diren erakundeak zeintzuk diren definitzeko, edo TAOALeko bigarren xedapen gehigarrian, TOALTBko zortzigarren xedapen gehigarrian eta TAAILeko lehen xedapen gehigarrian aurreikusitako salbuespenak arautu edo aplikatzeko zein konfigurazio-tarte duten ere jakiteko.

Lehenik eta behin, eta premisa horiek kontuan hartuta, legearen xedapen gehigarri horietan foru-erakunde nahiz autonomia-erakunde bakoitzari egiten zaizkion aipamenak horien irismenaren arabera interpretatu behar dira, kasu bakoitzean aplikagarria den autonomia-erkidegoko edo foru-izaerako araudiaren arabera. Bigarrenik, euskal erakunde eskudunek kasu bakoitzean izango dituzten konfigurazio-tarteak definitzeko, ez da TAOALeko bigarren xedapen gehigarrian, TOALTBko zortzigarren xedapen gehigarrian eta TAAILeko lehen xedapen gehigarrian jasotakoa bakarrik kontuan hartuko; izan ere, aintzat hartu beharko dira, halaber, Euskal Autonomia Estatutuaren eta Ekonomia Itunari buruzko Legearen esparruan eskumena duten euskal erakundeek emandako xedapenak ere, horiek ere foru-lurraldeetako eskubide historikoen eguneraketak oinarritzat hartzen duen araudi-multzoa osatzen baitute, inolako zalantzarik gabe.

Zenbait eskuduntza, dudarik gabe, Autonomia Estatututik eta Ekonomia Itunari buruzko Legetik eratortzen dira, bai Autonomia Erkidego osorako Erakunde bai Lurralde Historikoetako Erakundeen alde. Kasu batzuetan, Ekonomia Itunari buruzko Legearen 48. artikuluaren kasuan adibidez, «Euskal Autonomia Erkidegoko erakunde eskudunez» bakarrik hitz egiten da, zehaztapen gehiago egin gabe; hori dela eta, euskal herri aginte publikoen eta, bereziki, euskal legegilearen aldetik egindako zehaztapena hartu behar da kontuan.

Beste kasu batzuetan, Eusko Legebiltzarraren Legeek ematen diote eskuduntza organo jakin bati, hark arloren batean esku hartu edo jardun dezan; arlootako batzuk loturik agertzen zaizkigu TAOALeko bigarren xedapen gehigarrian, TOALTBko zortzigarren xedapen gehigarrian eta TAAILeko lehen xedapen gehigarrian zehazten denarekin.

Arau-esparru horretan bi Lege aipatu beharra dago bereziki; izan ere, egoera eta testuinguru jakin batzuetan horiek arestian aipatutako xedapen gehigarrietan jasotako eskuduntza batzuen irismena mugatzeko balio dezakete, ekonomia- eta finantza-izaera duten edo aurrekontu-egonkortasunarekin eta finantza-iraunkortasunarekin lotuta dauden alderdiei edo neurriei dagokienez batik bat. Honako hauek dira, hain zuzen, bi lege horiek: 27/1983 Legea, azaroaren 25ekoa, Autonomia Erkidego Osorako Erakundeen eta Lurralde Historikoetako Foru Erakundeen arteko harremanei buruzkoa (aurrerantzean, LHL), eta 2/2007 Legea, martxoaren 23koa, Baliabideen banaketarako eta foru-aldundiek Euskal Autonomia Erkidegoaren aurrekontuak finantzatzeko egin beharreko ekarpenak zehazteko 2007-2011 aldian aplikatuko den metodologiari buruzkoa (aurrerantzean, Ekarpenen Legea).

LHLek eta Autonomia Estatutuak erakunde sistema integratu bat hezurmamitzen du eta LHLek foru-lurraldeetako eskubide historikoak eguneratzeko prozesuaren baitan, eredu ekonomiko-finantzarioaren eta eskuduntzen banaketarako barne-sistemaren kohesio-mekanismo zehatzak aurreikusten ditu. Horretarako, prozesuan zehar organo zentral bat sortzen du, Herri Dirubideen Euskal Kontseilua, alegia. Organo horri, euskal erakunde guztiei dagokien zorraren esparruko koordinazio-eskumen garrantzitsuak aitortzen zaizkio, baita euskal zerbitzu publikoaren ekonomia-, finantza- eta aurrekontu-jardueraren koordinazioarekin lotutako beste batzuk ere; horiez gain, langileen ordainsariekin eta sektore publikoaren gastu arruntekin zerikusia duten beste eskumen batzuk aitortzen dira (LHLen 14., 27. eta 28. artikuluak). Hori guztia Herri Dirubideen Euskal Kontseiluak toki-erakundeei dagozkien eta LHLen bigarren xedapen gehigarrian jasotzen diren beste eskuduntzei kalterik egin gabe.

Dena den, Herri Dirubideen Euskal Kontseiluaren erakunde zentraltasunak eginkizunak are babes handiagoa du «Ekarpenen Legearen» bigarren xedapen gehigarrian jasotzen den aurreikuspenean. Honako hau dio:

«1.– Herri Dirubideen Euskal Kontseiluak erabakiko ditu Euskadiko herri-erakundeen aurrekontuen egonkortasunari buruzko helburuak, Ekonomia Ituneko 62. artikuluan aurreikusitakoa aplikatzeko Euskal Autonomia Erkidegorako onartutako konpromisoen esparruaren baitan.

2.– Azaroaren 25eko 27/1983 Legeko 14.2 eta 27.4 artikuluetan aurreikusitakoa bete ahal izateko, Herri Dirubideen Euskal Kontseiluari dagokio Euskadiko Ogasun Nagusiko eta lurralde historikoetako ogasunen zorpetze-politika eta, orokorrean, finantza-jarduera koordinatu eta harmonizatzea.

Era berean, azaroaren 25eko 27/1983 Legeko bigarren xedapen gehigarriko 3.2 paragrafoan aurreikusitakoak betetze aldera, toki-erakundeek itundu nahi dituzten urtebetetik gorako kreditu-eragiketak lurralde historikoenekin eta Autonomia Erkidegoaren zorpetze-politikarekin koordinatu eta harmonizatuko dira, Herri Dirubideen Euskal Kontseiluaren baitan.»

Labur-labur mahaigaineratu dugun araudi-esparru horretatik honako ondorio hauek atera daitezke:

1.– TAAILeko lehen xedapen gehigarriak aplikagarria den esparru orokorra zehazten du; hura oinarritzat hartuta interpretatu behar dira TAOALeko bigarren xedapen gehigarrian, TOALTBko zortzigarren xedapen gehigarrian eta TAAILeko lehen xedapen gehigarrian jasotako aurreikuspenak.

2.– Esparru orokorraren barruan euskal erakundeei dagozkion berezitasunak nola aplikatu definitzerakoan, konstituzionaltasunaren blokeko arauei (Autonomia Estatutua eta Konstituzioaren lehen xedapen gehigarria), Ekonomia Itunari buruzko Legeari (apirilaren 27ko 2/2010 Lege Organikoaren hirugarren azken xedapeneko bigarren paragrafoari berariazko erreferentzia eginez) eta norberaren arau-esparru propioan jasotakoari men egiten dio, arau esparru propio hori baita, estatuaren esparruaren garapenaren bitartez, foru lurraldeetako eskubideak eguneratzeko modua.

3.– Batik bat LHLek eta Ekarpenen Legeak sortutako autonomia-erkidegoko arau-esparru horretan aurreikusten den moduan, Herri Dirubideen Euskal Kontseiluak puntualki esku hartu dezake euskal sektore publikoaren lotura material ekonomiko-finantzarioa duten alderdietan, betiere materia-eremu jakin batzuetan eta arau horietan jasotzen den irismenarekin. Horiek udal-esparruan proiektatu daitezke, eta beraz, baita TAOALeko bigarren xedapen gehigarriak, TOALTBko zortzigarren xedapen gehigarriak eta TAAILeko lehen xedapen gehigarriak euskal erakunde batzuei esleitzen dizkieten eskuduntza jakin batzuetan ere (Lurralde Historikoetako foru-organoak nahiz erakunde komunak izan).

4.– TAAILek euskal erakunde eskudunei, autonomia erkidego osorako edo foru-organoei edo foru-aldundiei zehatzago, esleitzen dizkien gaitasunak han jasotzen diren xedeetarako erabili ditzake, egoera zehatzetan (batik bat koordinazio-xedearekin) Herri Dirubideen Euskal Kontseiluak. Gaur egungo erakunde-sisteman, organo horrek oso eginkizun zehatza bete behar du, besteak beste: lurraldez gaindiko interes orokorraren zehaztapena, izaera nagusia eta abstraktua izan ditzakeena, hark foru-organoen zehaztapen-jarduerarako gida gisa balio duenean.

5.– Horrek ez du esan nahi eskuduntzaren titularrak eskumena galdu behar duenik, TAOALeko bigarren xedapen gehigarrian, TOALTBko zortzigarren xedapen gehigarrian eta TAAILeko lehen xedapen gehigarrian aurreikusten den bezala; aitzitik, eskuduntza-esleipen horiek euskal erakunde-sistemaren eta arau aplikagarrien barnean txertatu behar dira.

6.– Euskal Autonomia Erkidegoko arau-esparruan tokiko gobernuen sistema integratu eta koherente bat artikulatzeko nahikoa elementu agertzen zaizkigu, betiere euskal erakunde eskudunei esleitutako eskumenak errespetatuz; sistema horrek toki-autonomia bermatuko duen gutxieneko estandar batzuk ezartzeko aukera ematen du, eta Autonomia Erkidegoaren lurralde osoan heterogeneotasuna nabarmen murrizten laguntzen du.

7.– Zalantzarik gabe, eta Ebazpen honetan adierazi den moduan, eredua bukatutzat emateko falta den elementua Euskadiko Udal Legea izango da; hark toki-araubidearen esparruan eskumena duten euskal erakundeen eskuduntzak guztiz errespetatu beharko ditu, tokiko autonomia-printzipioaren erabateko zaintzan oinarritzen den Euskadiko toki-gobernuaren sistema bat artikulatuz, Tokiko Autonomiaren Europako Gutuneko oinarriekin bat etorriz.

8.– Nolanahi ere, Euskadiko Udal Legea onartu arte edo Herri Dirubideen Euskal Kontseiluak arlo horietan esleitu zaizkion eskuduntzak gauzatu bitartean (Tokiko Gobernu mailan ere proiektatzen baitira), ezin dugu ahaztu TAAILek zenbait eskumen esleitzen dizkiela Foru Aldundiei. Gainera, hainbat erregulazio Lurralde Historikoei dagozkien organoen berariazko araugintza baten menpekoak dira, eta horregatik, ez da horien inguruko interpretazio-irizpiderik ematen; dena den, «berariazko araugintza» hori ezin da ordeztu Estatutik eratorritako garapen-xedapenen «ordezko» aplikazio bidez. Azken finean, euskal Lurralde Historikoetako foru-organoek TAAILek esleitutako materia horien gaineko beren eskumenak guztiz gauzatu ditzakete (eta gauzatu behar dituzte), euskal erakundeen arau-esparrutik edo haren etorkizuneko garapenetik eratorri daitezkeen mugak bakarrik kontuan hartuta.

Vitoria-Gasteiz, 2014ko martxoaren 11.

Toki Administrazioekiko Harremanetarako eta Administrazio Erregistroetako zuzendaria,
ELIXABETE ETXANOBE LANDAJUELA.