Deusto
Facultad de Derecho
Zuzenbide Fakultatea

Ekonomia Zuzenbideko eta Enpresa Zuzenbideko doktoretza-programa

«Toki-erakundeen gaineko finantza-zaintza eta EAEko Lurralde Historikoetako toki-erakundeen finantza-zaintzaren berezitasunak»

Ortzi de la Quintana Ibáñez lizentziatuak aurkeztutako

Doktoretza-tesia

Alberto Atxabal Rada Doktoreak zuzendua

2022ko uztaila

ORTZI DE LA QUINTANA IBAÑEZ - 44977677G
Firmado digitalmente por ORTZI DE LA QUINTANA IBAÑEZ - 44977677G
Fecha: 2022.07.06 11:34:39 +02'00'

Ortzi de la Quintana Ibañez
sin.

Alberto Atxabal Rada
Firmado digitalmente por Alberto Atxabal Rada
Ubicación: Universidad de Deusto
Fecha: 2022.07.06 13:23:29 +02'00'

Alberto Atxabal Rada
sin.

Nire tesi zuzendariarentzat,

Alberto Atxabal Rada,

denbora guztian nigan eta nire lanarengan

fede izan duelako.

Nire guraso, anaia eta arrebarentzat,

bide luze honetan zehar,

eman didaten laguntzagatik.

Eta bereziki, nire emaztearentzat,

eta bi semeentzat, Jon eta Gari,

une zailetan behar nuen bultzada eta

indarra eman didatelako.

"Hobe huts egitea, txorimalo bat izatea baino"

"Más vale equivocarse que ser un pusilánime"

Andres Maria Urrutia Badiola

AURKIBIDEA

LABURDURAK 11
SARRERA 13
I. KAPITULUA. TOKI-AUTONOMIA 23
1.1. Toki-autonomiaren kontzeptua 23
1.1.1. Toki-autonomiaren izaera juridikoa 23
1.1.1.1. Autonomiaren kontzeptua 24
1.1.1.2. Toki-erakundeak eta toki-administrazioa 28
1.1.1.3. Toki-autonomia 30
1.1.2. Toki-autonomia eta deszentralizazioa: politikoa edo administratiboa? 31
1.2. Toki-autonomiaren bilakaera historikoa Espainiako antolamendu juridikoan 34
1.2.1. XIX. mendeko toki-erakundearen bilakaera: tokiko araubidearen oinarriak jartzeko aurreko pausuak. Baionako Estatututik Errestaurazio garaira arte 35
1.2.1.1. Konstituzio-garaiaren hasiera: XIX. mendeko lehenengo herena 36
1.2.1.2. Toki-erakundeak XIX. mendeko erdialdean: 1834-1876. 39
1.2.1.3. Errestaurazio garaia: 1876-1923. 46
1.2.2. Primo de Riveraren Diktaduratik II. errepublikara 47
1.2.3. Diktadura frankistaren toki-erakundea 50
1.3. Toki-autonomia 1978ko Espainiako Konstituzioan: erakunde-bermea eta joera berriak 52
1.3.1. EKaren toki-autonomia: 137. eta 140. artikuluak eta horien interpretazioa 54
1.3.1.1. Toki-autonomia zehaztugabeko kontzeptu juridiko bezala 56
1.3.1.2. Toki-autonomia erakunde-berme bezala 60
1.3.1.3. Toki-erakundeen izaera bifrontea 66
1.3.2. Toki-Araubidearen Oinarriei buruzko apirilaren 2ko Legea eta Toki-Ogasunei buruzko Legea 68

1.3.2.1. Toki-Araubidearen Oinarriei buruzko apirilaren 2ko 7/1985 Legea (TAOL) 68

1.3.2.2. Toki-autonomia Toki-Ogasunei buruzko Legearen Testu Bateratuan .. 79

1.3.3. Europako Kontseiluko Toki Autonomiaren Europako Hitzarmena (TAEH) 82

1.4. Toki-autonomiaren eta finantza-nahikotasUNaren arteko lotura 84

1.5. Toki-erakundeen finantza-autonomia 93

1.5.1. Tokiko finantza-autonomia diru-sarreren esparruan 96

1.5.2. Tokiko finantza-autonomia gastuen esparruan 101

1.6. Toki-autonomiaren mugak 101

1.6.1. Batasun- eta solidaritate-printzipioak 103

1.6.2. Eragingarritasun-printzipioa eta koordinazio-printzipioa 107

1.6.3. Berdintasun-printzipioa 109

1.6.4. Legezkotasun-printzipioa eta legalitate-kontrola 110

1.6.5. Aurrekontu-egonkortasunaren printzipioa 114

II. KAPITULUA. TOKI-ERAKUNDEEN GAINEKO KONTROLA 118

2.1. Udal-jardueraren gaineko zaintza 118

2.1.1. Zaintzaren edo kontrolaren kontzeptua Administrazioan 119

2.1.1.1. Zaintzaren kontzeptua 119

2.1.1.2. Zaintzaren eta toki-autonomiaren arteko bateragarritasuna 123

2.1.2. Zaintzaren bilakaera historikoa 131

2.1.2.1. XIX. mendeko kontrol-teknikak 132

2.1.2.2. 1923ko Primo de Riveraren Diktadura eta II. Errepublika 138

2.1.2.3. Diktadura frankistaren udalen kontrol-teknikak 141

2.2. Gaur eguneko udal-jardueraren gaineko kontrola: ezaugarriak 147

2.2.1. Zaintza-teknika ezberdinak 151

2.2.2. Administrazioen arteko harremanak: toki-erakundeen betebeharrak 155

2.2.2.1. Administrazio publikoen arteko harremanak 156

2.2.2.2. Administrazioen arteko harremanak toki-administrazioan..... 164

2.2.3. Koordinazioa eta kontrola administrazio-harremanen teknikak bereizten.. 171

2.2.4. Toki-erakundeen gaineko kontrol-tresna nagusiak 174

2.2.5. Toki-erakundeen gaineko beste kontrol mota batzuk: finantza-kontrola.... 181

III. KAPITULUA. UDALAREN FINANTZA-JARDUERA 183

3.1. Toki-ogasunak: udalaren finantza-jardueraren muina 183

3.2. Espainiako toki-ogasunen bilakaera historikoa 195

3.2.1. XIX. mendeko toki-ogasunetik 1924ko Udal Estatutuak egituratutako ogasunera..... 197

3.2.2. Frankoren diktaduraren toki-ogasuna: kontrol-jarduera berrindartzea 202

3.2.3. EKaren ondoren toki-ogasunaren kontrol-jarduera..... 206

3.2.4. 2008ko finantza-krisiaren ostean aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren ondorioz finantza-zaintzaren indarberritzea..... 208

3.3. Toki-ogasunen arauketa..... 211

3.3.1. Arauketa orokorra 211

3.3.2. Toki-ogasuna TAEHn 213

3.3.3. Toki-ogasuna TAOLn eta TOLTBn..... 216

3.3.3.1. Toki-ogasuna TAOLn 217

3.3.3.2. Toki-ogasuna TOLn 218

3.4. Udalaren finantza-jarduera: diru-sarreren esparruan 219

3.5. Udalaren finantza-jarduera: gastuak 222

3.6. EAE-ko toki-erakundeen finantza-jarduera 227

3.6.1. EAE-ko toki-erakundea..... 228

3.6.2. EAEko toki-erakundeen toki-autonomiaren alde finantzarioa..... 232

3.6.3. EAE-ko toki-erakundeen finantza-jarduera: eskumenak 236

3.6.3.1. EAEn toki-erakundeen finantza-araubidea zehazteko eskumena..... 236

3.6.3.1.1. Estatuko Legeriak EAEko toki-araubidearen gaineko eskumenak egiten duen araketa 238
3.6.3.1.2. EAEko barneko arauek toki-ogasunen araubideari buruz egindako eskumen-banaketa. 241
3.6.3.2. EAEko toki-erakundeen finantza-jardueraren gaineko arauketa 250
3.6.3.2.1. Lurralde historikoetako arauak 252
3.6.3.2.2. EAEko toki-erakundeen diru-sarreren gaineko finantza-jarduera 257
3.6.3.2.3. EAEko toki-erakundeen gastuen gaineko finantza-jarduera 262
IV. KAPITULUA. TOKIKO FINANTZA-ZAINTZA 267
4.1. Udalaren finantza-jardueraren gaineko kontrolak 268
4.1.1. Barneko kontrola: Kontu-hartzailea 270
4.1.2. Kanpoko kontrola: Kontuen auzitegia eta administrazio-kontrola. Finantza-zaintza eta bestelakoa 272
4.1.2.1. Kontuen Auzitegia 272
4.1.2.2. Finantza-zaintza 274
4.1.2.3. Beste kontrol mota bat: TAOLaren V. tituluko III. kapitulua 276
4.2. Tokiko finantza-jardueraren kontrola: finantza-zaintza 277
4.2.1. Finantza-zaintzaren kontzeptua 278
4.2.2. Finantza-zaintzaren titulartasuna 284
4.2.3. Finantza-zaintzaren funtzioen arauketa nahasia 289
4.2.3.1. Finantza-zaintzaren arau nagusiak 290
4.2.3.2. Finantza-zaintzako organoak 294
4.3. Finantza-zaintza diru-sarreren esparruan 295
4.4. Finantza-zaintza gastuen esparruan 296
4.4.1. Aurrekontuak: onespena, betearazpena eta likidazioa 296
4.4.2. Finantza-zaintza zor publikoan 307
4.4.3.- Finantza-zaintza: finantza- eta ekonomia-jardueraren fiskalizazioa. Beraskotasuna 331
4.4.4. Finantza-zaintza ondarearen kudeaketan 333

4.5. Finantza-zaintzaren kontrolak aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren esparruan: Plan ekonomiko-finantzarioa 347

4.5.1. Aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren kontzeptuak eta printzipioak 352

4.5.2. Aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren tresnak 358

4.5.3. Finantza-zaintza aurrekontu-egonkortasunaren politikaren barnean 370

4.5.3.1. Informazioa: kontrolaren hasiera 373

4.5.3.2. Aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren printzipioak ez betetzeagatik ondorioztatzen den esku-hartzea 383

4.5.4. Finantza-zaintza eta udalaren eskumen eta zerbitzuak 396

4.5.5. Finantza-zaintzaren teknikak eta organoak 404

4.6. Finantza-zaintza toki-erakundearen antolaketan..... 405

4.7.- Finantza-zaintza: Kontrol-jarduera eta koordinazio-jarduera..... 414

V. KAPITULUA. EAE-KO FINANTZA-JARDUERAREN GAINEKO KONTROLA: FINANTZA-ZAINTZA 419

5.1. EAE-ko toki-erakundeen gaineko finantza-zaintza: arauketaren nondik norakoa 421

5.1.1. EAEko toki-erakundeen gaineko finantza-zaintza Estatuko legeetan..... 426

5.1.2. Ekonomia Itunaren Legeak EAEko toki-erakundeen gaineko finantza-zaintzaren hedadura..... 431

5.2. Finantza-zaintzaren funtzioak egikaritzen dituen organo eskuduna..... 434

5.2.1. EAEko lurralde-egitura 436

5.2.1.1. Lurralde historikoaren izaera juridikoa 439

5.2.1.2. Lurralde historikoen berezko egituraketa 440

5.2.1.3. Eskubide historikoak: Lurralde historikoen eta EAEren arteko eskumen-banaketaren arazoa 441

5.2.2. Ekonomia Itunaren eskumenen arazoa: bi ikuspegi 446

5.2.3. ETELren konponbidea 454

5.3. Lurralde historikoen toki-erakundeetako finantza-zaintzako tekniken egikaritza 460

5.3.1. Finantza-zaintza diru-sarreren esparruan: toki-erakundeen finantzaketa.... 461

5.3.2. Finantza-zaintza gastuen esparruan..... 464

5.3.2.1. Finantza-zaintza aurrekontu-jardueran 464

5.3.2.2. Finantza-zaintza zorpetze publikoan 471

5.3.2.3. Finantza-zaintza: finantza- eta ekonomia-jardueraren fiskalizazioa ... 478

5.3.2.4. Finantza-zaintza: ondarearen kudeaketa..... 480

5.3.2.5. Finantza-zaintza: aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren esparruan..... 482

5.3.2.5.1. Kontrolaren hasiera: informazio-betebeharra..... 489

5.3.2.5.2. Neurri zuzentzaileak 492

5.3.2.5.3. Neurri hertsatzaileak..... 496

5.3.2.6. Finantza-zaintza: toki-erakundearen antolaketan 498

5.3.2.6.1. EAEko toki-erakundearen lurraldea eta finantza-zaintza..... 499

5.3.2.6.2. EAEko toki-erakundeen eskumenak eta finantza-zaintza 502

VI. ONDORIOAK.....509

VII. BIBLIOGRAFIA 519

VIII. JURISPRUDENTZIA 534

LABURDURAK

AEFJLO	Aurrekontu-egonkortasunari eta Finantza-jasangarritasunari buruzko apirilaren 27ko 2/2012 Lege Organikoa
AFA	Arabako Foru Aldundia
AG	Auzitegi Gorena
APEL	Administrazio Publikoen Prozedura Erkideari buruzko urriaren 1eko 39/2015 Legea
APOL	Administrazio Publikoen Ondareari buruzko azaroaren 3ko 33/2003 Legea
BFA	Bizkaiako Foru Aldundia
BPG	Barne Produktu Gordina
CORA	Comisión para la Reforma de la Administración
EAE	Euskadiko Autonomia Erkidegoa
EAO	Estatuko Aldizkari Ofiziala
EB	Europar Batasuna
EFP	Ekonomia- eta Finantza-Plana
EHAO	Euskal Herriko Aldizkari Ofiziala
EK	Espainiako Konstituzioa
ETEL	Euskadiko Toki-erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legea
GFA	Gipuzkoako Foru Aldundia
KA	Konstituzio Auzitegia
KPI	Kontsumorako Prezioen Indizea
NFE	Nafarroako Foru Erkidegoa
SPKL	Sektore Publikoaren Kontratuei buruzko azaroaren 8ko 9/2017 Legea
SPAJL	Sektore Publikoaren Araubide Juridikoari buruzko urriaren 1eko 40/2015 Legea
TAEH	Toki-Autonomiaren Europako Hitzarmena
TAAJL	Toki-administrazioen Arrazionalizazioari eta Jasangarritasunari buruzko abenduaren 27ko 27/2013 Legea
TAIXTB	Toki-araubidean indarrean dauden xedapenen Testu Bategina apirilaren 18ko 781/1986 Errege Legegintzazko Dekretua

TAOL	Toki-araubidearen Oinarriei buruzko apirilaren 2ko 7/1985 Legea
TEOE	Toki-erakundeen Ondasunei buruzko Erregelamendua.
TOL	Toki-ogasunei buruzko abenduaren 28ko 39/1988 Legea
TOLTB	Toki-ogasunen Legearen Testu Bategina martxoaren 5eko 2/2004 Errege Legegintzazko Dekretua
SPKL	Sektore Publikoaren Kontratuei buruzko azaroaren 8ko 9/2017 Legea
SPAJL	Sektore Publikoaren Araubide Juridikoari buruzko urriaren 1eko 40/2015 Legea
TAEH	Toki-Autonomiaren Europako Hitzarmena
TAAJL	Toki-administrazioen Arrazionalizazioari eta Jasangarritasunari buruzko abenduaren 27ko 27/2013 Legea
TAIXTB	Toki-araubidean indarrean dauden xedapenen Testu Bategina apirilaren 18ko 781/1986 Errege Legegintzazko Dekretua
TAOL	Toki-araubidearen Oinarriei buruzko apirilaren 2ko 7/1985 Legea

SARRERA

Lan honen helburu nagusia toki-erakundeen finantza-jardueraren gainean toki-erakundeez gaineko lurralde-erakundeek (Estatuak, autonomia-erkidegoek eta lurralde-historikoek) egiten duten kontrola da. Kontrol horrek esamolde berezia du gure antolamendu juridikoan: finantza-zaintza. Beraz, lan honekin toki-erakundeen gaineko finantza-zaintza aztertuko da eta, modu berezian, Euskal Autonomia Erkidegoko toki-erakundeen gaineko finantza-zaintza. Gai honetan arazorik handiena, ZURITA LAGUNAk adierazten duen bezala, edukiari eta aplikazioari buruz dauden erreferentzia apurrak izan dira[1].

Toki-erakundeetako eguneroko jardueran asko dira finantza-zaintzaren mende geratzen diren kontuak. Udaletako kontu-hartzaile asko esaten duten moduan, euren lan jardunaldi guztia formularioak betetzen eta bidaltzen ematen dute. Udala autonomoa bada, zergaitik bidali behar dio informazioa edota baimena eskatu udalez gaineko lurralde-erakundeei? Esangura horretan, kontu-hartzaile funtzioak ezagutzen ditudan heinean, asko dira kontrolpean gelditzen diren erabakiak: zergatik bidali behar dira dirulaguntzen deialdiak Estatuko Dirulaguntzen Datu Base Nazionalaren bitartez? Zergatik jakinarazi behar da administrazio-kontratuen gaineko informazioa? Zertarako bidali behar zaizkie aktak eta ebazpenak Gobernu Ordezkaritzari eta autonomia-erkidegoari? Izaera ezberdineko informazio asko eskatzen da, horiek guztiak kontrolerako neurriak dira?

Konstituzioak toki-erakundeei berezkoak dituzten interesak garatzeko eskumena ematen die eta, horrekin batera, toki-autonomia aldarrikatzen du. Baina autonomiak lurralde-egituran mugaturik dauden ahalak ahalbideratzen ditu. Estatua egituratzean autonomiaren printzipioa eta batasun-printzipioa koordinatu behar dira. Bi printzipio horiek talka egin dezakete eta horregatik harmonizazio eta koordinaziorako tresna ezberdinak garatzen dira Konstituzioan. Hori horrela, autonomia-printzipioaren erabilera kontrolatzeko

[1] ZURITA LAGUNA, A., "Incidencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local en las competencias de los territorios históricos", CANEDO ARRILLAGA, P. eta GORDILLO PÉREZ, L., *La autonomía local en tiempos de crisis*, Thomson Aranzadi, 2015, Madril, 91. orr.

betebeharra sortzen da. Beraz, autonomia-printzipioak lurralde-erakundeek gauzatzen duten kontrolarekin talka egiten du.

Horrez gain, finantza-jarduerari dagokionez eta lan honen muinarekin lotuta, Kontuen Auzitegiari toki-erakundeen urteko Kontu Orokorraren informazioa bidaltzeaz gain, Administrazioaren finantza-zaintzako organo eskudunei ere informazio asko bidali behar zaie. Toki-erakundeetako eguneroko jardunean ohikoak diren prozedura askoren gaineko informazioa ere bidali behar da: aurrekontuen onespena, aurrekontuen aldaketak, likidazioa, etab. Horrez gain, gai batzuetan toki-erakundeek baliabideen edo gastuen gaineko erabakiak hartu aurretik, finantza-zaintzako organo eskudunaren baimena behar izango da (zorpetzean, adibidez).

Dirudienez, eta toki-erakundeen gaineko kontrolari dagokionez, toki-erakundeen finantza-izaeradun erabakien gainean izaera hori ez duten erabakien gainean baino kontrol handiagoa dago. Konstituzio Auzitegiak zehaztu zuen moduan, adminstrazio-jardueraren gaineko kontrolak legegezkotasunean bakarrik oinarritu behar dira. Horrez gain, kontrol horiek egintza zehatzen gainean egin behar dira, ez jarduera orokorraren gainean. Baina, finantza-jardueraren esparruan informazio-betebeharrak orokorrak izan daitezke eta egokitasunean oinarritutakoak. Izaera ekonomikoa zein ekonomikoa ez duten ebazpenen gaineko “laburpena” eskatzen du TAOLk 56. artikuluan inolako zehaztapenik gabe; baina, aurrekontu-egonkortasunaren eta jasangarritasun-finantzarioaren arauek ezartzen duten informazio-betebeharrak aurrekontuaren, aurrekontu-aldaketen edota likidazioaren gaineko informazioa osorik bidaltzeko eskatzen dute, zehaztasun guztiekin. Hortxe, gakoa! Nola ustartu toki-autonomia eta halako betebeharrak?

Toki-erakundea, Konstituzioaren 137. artikuluari jarraituz, lurralde-antolakuntzaren oinarrizko lurralde-egitura da (irlekin, probintziekin eta eratu behar diren bestelako lurralde-egiturekin batera), herritarrei zuzeneko eta oinarrizko zerbitzuak ematen dion lurralde-egitura. Horrek toki-erakundeen berezko interesak garatzeko eskumena ematen die, hau da, toki-autonomia bermatzen zaie. Garapen horretan derrigorrezkoa da finantza-jarduera gauzatzea. Horrek esan nahi du, toki-erakundeek berezkoak dituzten jarduera horiek gauzatzeko baliabideak behar dituztela, baita baliabide horiek erabili ahal izatea ere. Horregaitik, toki-erakundeen finantza-jardueraren esparruan hitz egiten dugunean,

diru-sarreren esparrua eta gastuen esparrua aipatu behar ditugu. Hori horrela, finantza-jardueraren esangura zabala erabiliko da lan honetan zehar. Finantza-jarduera horren gainean egiten den kontrola landu da.

Gaia jorratzean toki-erakundearen ikuspuntutik egin dut, hau da, kontrolatua den lurralde-erakundearen ikuspegitik eta ez kontrolatzailearen ikuspegitik. Hori bi arrazioengatik egin dut: herritarrekiko toki-erakundeek duten hurbiltasunagatik eta toki-autonomiaren printzipioak ematen dituen aukerengatik. Gaia toki-erakundearen lekutik garatzea eta bi horietan oinarriturik jorratuko dut finantza-zaintza. Gaia jorratzeko toki-erakundearen lekuan jarriko gara eta toki-erakundeak bere interesak babesteko duen autonomian, horiek baitira toki-erakundeen gaineko kontrolaren mugarik handienak.

Kontrola edota zaintza izango dira lan honetan erabiliko diren kontzeptu nagusiak, gehien erabiliko direnak. Administrazioaren esparruan kontrolari buruz hitz egitean bi subjektu agertuko zaizkigu: kontrolatzailea eta kontrolatua. Finantza-zaintzaren kasuan, kontrolatua toki-erakundea izango da eta kontrolatzailea toki-erakundez gaineko lurralde-erakunde jakin bat: Estatua, autonomia-erkidegoa edota lurralde historikoa. Beraz, bi subjektu ezberdin dauden heinean, harreman bat sortzen da, kontrolatuaren eta kontrolatzailearen artean gauzatzen dena. Ildo horretatik, finantza-zaintza Administrazioen arteko harremanen esparruan ere kokatu behar da. Baina, esangura horretan, PAREJO ALFONSOri jarraituz, arazoa topatzen dugu gure antolamendu juridikoan Administrazioen arteko harremanen benetako teoria orokorrik ez dagoelako[2]. Beraz, toki-erakundeen gaineko finantza-zaintza ere Administrazioen arteko harremanetan barneraturik egongo da.

Autonomiaren eta zaintzaren arteko tirabira horretan Estatuak indar handiko printzipioa aldarrikatzen du: batasun-printzipioa. Batasun-printzipioa da nazioaren batasuna ahalbideratzen duen printzipioa, eta horrekin lurralde-antolaketarako oinarrizkoak diren beste printzipio batzuk indarra hartzen dute: solidaritatea, koordinazioa, eragingarritasuna, etab. Printzipio horiez gain, EKren 14. artikuluaren berdintasun-printzipioa ere kontuan eduki behar dugu, horrek ere lurralde-antolaketak herritarrengan

[2] PAREJO ALFONSO, L., "Notas para una construcción dogmática de las relaciones interadministrativas", *Revista de Administración Pública*, ed. INAP, 2007, Madril, 163. orr.

duen eragina gidatzen duelako. Azkenik, 2008 krisi ekonomikoaren ondorioz, Konstituzioak aurrekontu-egonkortasunaren printzipioa jaso zuen, printzipio horri indarra emanez eta, era berean, finantza-zaintza ere areagotuz. Printzipio horiek guztiak autonomiaren muga izan dira, legezkotasun printzipioarekin batera, eta toki-erakundeen finantza-jardueran eragin zuzena izan dute.

Hori guztiarekin batera, gure autonomia-erkidegoaren izaera berezia ere ekuazioan sartzen da eta, EKren 1. xedapen gehigarrian oinarriturik, lurralde historikoek bere toki-erakundeen araubidea zehazteko duten ahala. Ildo horretatik, kontuan izan behar da Euskadiko Autonomia Erkidegoko lurralde-egitura Euskadiko Toki-erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legearekin itxi dela. Finantza-zaintzaren gaineko eskumena Ekonomia Itunean araututako gaia izan da (azkenengo itunean 48.5. artikulua), baina toki-erakundeen gaineko araubidea ezartzeko eskumena lurralde historikoen eta autonomia-erkidegoaren artean banatu da.

Lan hau egiteko iturri ezberdinak erabili izan ditut. Ez dut lege-azterketa bat bakarrik egin. Toki-autonomia, kontrola, finantza-jarduera eta kontzeptu teoriko guztiak azaldu ahal izateko, legea aztertzeaz gain, lege horren interpretazioan doktrinak esandakoa erabili da. Autore ezberdinek emandako iritzi ezberdinak jasotzen saiatu naiz irakurleak ahalik eta iritzi gehien lor ditzan. Foru-lurraldeen eta lurralde historikoen inguruko gaia jorratzean ikus daitekeen bezala. Lurralde historikoen inguruko gaian bere izaeraren eztabaidatik hasita finantza-zaintzako organo eskudunaren titulartasunera doazen eztabaidak egon dira doktrinan. LARRAZABAL BASAÑEZek ondo adierazten duen moduan, lurralde historikoen esparruan eztabaida guztiak herrialdearen konplexutasunean oinarritzen dira. Autoreak horrela adierazten zuen: *"Gure Herri hau txikia eta konplexua da, eta esan daiteke konplexutasuna gure DNA politikoaren, ekonomikoaren, linguistikoaren, lurraldekoaren, sozialaren eta are kirolaren zati dela, eta, nola ez, baita DNA juridikoaren zati ere"*[3].

[3] LARRAZABAL BASAÑEZ, S., "Zume hauekin, ekin lanari… Reflexiones sobre la génesis, naturaleza e inserción de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi en el peculiar sistema de fuentes del Derecho vasco", *RVAP*, 107. zkia., 2017, Oñati,23. orr.

Azterketa dogmatikoarekin batera, azaldutakoa berresteko asmoarekin, gai ezberdinen inguruko jurisprudentzia aztertu da. Autonomiaren eta kontrolaren inguruko kontzeptuen esparruan, Konstituzio Auzitegiaren otsailaren 2ko 4/1981 Epaitik hasita Toki Administrazioen Arrazionalizazioari eta Jasangarritasunari buruzko abenduaren 27ko 27/2013 Legearen ondorioz etorritako epaietara jorratu ditut (KAren 41/2016 epaitik hasita). Garatutako gai ezberdinen epai-azterketa Konstituzio Auzitegian utzi beharrean Auzitegi Gorenak aipatutakoa ere erabili izan dut. Horrekin, kontzeptuak argitzeko helburua izan dut eta doktrinaren gabeziak edo zehazgabetasunei argi pixkat emateko asmoa ere.

Epaiez gain eta doktrinaz gain, Administrazioaren barneko organo aholkularien iritziak ere batu izan ditut. Esangura horretan eta lurralde historikoen finantza-zaintzaren gaia garatzean oso garrantzitsuak izan dira Euskadiko Arbitraje Batzordeak emandako erabaki ezberdinak. Horiek EAEko toki-erakundeen araubidearen gaia jorratu izan dute eta horrekin batera finantza-zaintza ere. Euskadiko Arbitraje Batzordeak iritzi aldaketak izan ditu gaiaren inguruan. Euskadiko toki-erakundeen gaineko arau-proiektu ezberdinen inguruan erabaki ezberdinak izan ditu eta erabaki bakoitzean iritzi ezberdinak eman ditu. Horiek gaiaren gaineko azterketaren nondik norakoa zehazteko aukera eman dit.

Hori guztia nahiko izango ez balitz, gaiari ikuspegi praktiko bat eman nahi izan diot. Esan bezala, gaia toki-erakundearen lekutik garatu dut. Finantza-zaintzaren gaia jorratu da toki-erakundean duen eragina kontuan harturik eta toki-erakundeetako barne kontroleko organo eskudunen (kontu-hartzaileen) ikuspuntutik. Horretarako, informazioa jaso dut finantza-zaintzaren organo eskudun ezberdinen eskutik (lurralde historikoetakoak eta Estatukoa) eta kontu-hartzaile ezberdinen eskutik (bai Gasteiz bezalako udal handietako baita Muxika bezalako udal txikietakoa). Horiei esker, lan honen gainean hausnartzeko aukera eman didate.

Esandako guztia esanda, lan honetako lehenengo kapituluan toki-erakundeen toki-autonomiaren printzipioaren eraginari buruz hitz egin dut. Toki-autonomiaren printzipioa da toki-erakundeen jarduera gauzatzeko oinarrietariko bat, toki-erakundeari izaera ematen dion printzipioetariko bat. Toki-erakundeek berezkoak dituzten interesak garatzeko eskumena izango dute eta horiek autonomiaz garatzeko aukera zabaldu zuen

Konstituzioaren 140. artikuluak. Hortik aurrera, berezko interes horiek zeintzuk diren zehazteko arazoari aurre egin diot, eskumenen gaineko gaia garatuz.

Toki-autonomiaren printzipioaren aldarrikapenera heltzeko Espainiako antolamendu juridikoak lan handia egin behar izan du eta horren azterketa historikoa egin dut, gaur eguneko egoera ulertzeko derrigorrezkoa baita Espainiako toki-erakundeen bilakaera historikoa ulertzea. Bide hori jorratzean, toki-erakundeen gaineko kontrolaren zergatia uler daiteke.

Azkenik, lehenengo kapituluan, gaur eguneko toki-autonomia aztertu dut. Toki-autonomiaren gainean Espainian eraiki den kontzeptua aztertu da, Konstituzio Auzitegiak egin duen interpretazioari erreparatuz eta Tokiko Autonomiaren Europako Hitzarmenak zehaztutako kontzeptuarekin erkatuz. Horrez gain, toki-autonomiaren alde finantzarioa aztertu egin dut, lan honetako muina finantza-zaintza baita. Alde finantzario horretan toki-autonomiaren hedadura finantza-nahikotasunaren printzipioaren mende geratzen da. Printzipio horren arabera, toki-erakundeek baliabide nahiko izango dituzte berezkoak dituzten interesak kudeatu ahal izateko. Ebazpena diru-sarreren esparrura mugatzen dela pentsatu daiteke, baina berezko eskumenen kudeaketa hori aipatzean baliabideen erabileraz hitz egiten dabil, hau da, gastuen esparruaz.

Baina, toki-autonomia noraino hedatzen da? Hedadura hori zehazteko, toki-autonomiaren mugak zeintzuk diren jakin behar dira. Toki-autonomiaren printzipioak Konstituzioak ezartzen dituen beste printzipio batzuetan muga topatzen du, sistemaren harmonizazioa ahalbideratzen duten printzipioak: batasuna, solidaritatea, koordinazioa, berdintasuna, etab. Harmonizazio eta batasun horren bilaketan kontrolaren zeregina ezartzen da.

Toki-autonomiaren printzipioaren eta horren mugen inguruan hitz egin eta gero, bigarren kapituluan toki-erakundeen gainean ematen den zaintzaren kontzeptua jorratu dut. Kontzeptua zehaztu eta gero, Espainako antolamendu juridikoaren bilakaera zaintzak eta kontrolak izan duten garrantzia adieraziko da. Lehen toki-erakundeen bilakaera historikoa aipatu dut eta toki-autonomia izan dut gidari, baina oraingo honetan zaintza izango da gure gidaria. Azterketa hori egin eta gero, XIX. mendeko Espainiaren historia hobeto ulertzeko aukera izan dut, horretan toki-erakundeen araubidea zehazteak eragin handia

izan zuelako. Bilakaera horren azterketa egitean, gaur egun toki-erakundeen gaineko kontrolaren jatorria uler daiteke.

Esan bezala, kontrola bi subjektuen arteko harremana da, kontrolatuaren eta kontrolatzailearen arteko harremana. Horregatik, toki-erakundeen inguruan zehaztu den Administrazioen arteko harremanak aztertu behar ditut. Azterketa horretan borondatezkoak diren harremanak egongo dira, baina bestelakoak ere, hau da, beste subjektu baten inposizioa ekartzen dutenak. Horien arteko bereizketa egin dut elkarlana eta kooperazioa, koordinaziotik eta kontroletik aldenduz. Azken finean, azkenengo hauen artean kokatzen da finantza-zaintza. Kontrol-harremanetarako erabiltzen diren tresnak ere aztertu ditut, Toki Araubidearen Oinarriei buruzko apirilaren 2ko 7/1985 Legeak eta Toki-ogasunen Legearen Testu Bategina martxoaren 5eko 2/2004 Errege Legegintzazko Dekretuak oinarri harturik. Hori guztia Konstituzio Auzitegiak ezarritako doktrinari eutsirik.

Ildo horretatik, gaur egun toki-erakundeen finantza-jardueraren gainean dauden kontrolak aztertu ditut. Toki-erakundeen finantza-jarduerak hiru kontrol ezberdinei eusten die: alde batetik, toki-erakundearen barruan kontu-hartzaileak egiten duen kontrola; eta bestetik, kanpotik datozen bi kontrol daude, kontuen auzitegiak egiten duena eta finantza-zaintzako organoak egindakoa.

Autonomia eta kontrola aztertu eta gero, finantza-zaintzaren jarduteko esparru materiala zehaztu behar da. Toki-autonomiaren printzipioak ere toki-erakundeen finantza-jardueraren gainean islatzen da, eta jarduera horrek kontrolak izango ditu. Horregatik, beharrezkoa da lan honetan finantza-jarduera zein den zehaztea, finantza-zaintzaren jarduteko esparrua zehazteko. Hori da hirugarren kapituluan egin dudana. Hori horrela, toki-ogasunaren kontzeptua zein den zehaztu behar da. Toki-ogasuna udalaren finantza-jarduera gauzatzen duen udal organoa izateaz gain, finantza-jarduera ere bada.

Toki-ogasunen bilakaera historikoa erabili dut gaur egungo toki-ogasunei buruzko araubidea ulertu ahal izateko. Toki-erakundeen finantza-jarduera TAOLean eta TOLTBn zein den azterturik, lurralde historikoetako finantza-jardueraren gaineko araubidea ere aztertu da eta horretarako lurralde historikoa bera ere aztertu egin dut. Euskadiko

Autonomia Erkidegoaren toki-erakundearen araubidea eta finantza-jardueraren araubidea ikusirik, hobeto ulertuko da finantza-zaintzaren organo eskudunaren funtzioak.

Laugarren kapituluan finantza-zaintzaren nondik norakoa zehaztu egin dut. Finantza-zaintzaren kontzeptua garatu ostean, kapitulu honetan bi arazo bereiztu ditut: alde batetik, finantza-zaintza egikaritu behar duen organoa zehaztea; eta bestetik, finantza-zaintzaren arauketa zehaztea. Finantza-zaintzaren araubidea Estatuaren eta autonomia-erkidego eskudunen arauek zehazten dute eta horrek finantza-zaintzaren tresnak zehazteko orduan zailtasunak ezartzen ditu.

Horregatik, laugarren kapitulu honetan ere finantza-zaintzako esparru guztiak landuko ditut. Lehenengo eta behin, toki-erakundeen diru-sarrera jardueran edo baliabideak lortzeko esparruan garatu ditut; horietan finantza-zaintzako organo eskudunak ez du eragin handirik, baina lege-erreserbaren printzipioak zeresan handia du. Bigarrenik, finantza-zaintza gastuen esparruan jorratzen da.

Egia esan, finantza-zaintzaren jarduera handiena gastuen esparruan ematen da. Finantza-zaintza honako gaien barruan garatzen da: aurrekontua (onestea, betearaztea eta likidatzea), zorpetzea, ekonomia-jarduera, ondarea, aurrekontu-egonkortasuna eta finantza-jasangarritasuna, eta toki-erakundeen lurralde-antolaketa. Gai horietan toki-erakundeen jardueran finantza-zaintzako organo eskudunaren esku-hartzea egongo da, kontrolerako tresna ezberdinak erabilita: informazioa emateko betebeharra, aurretiazko txostena edota aurretiazko baimena. Kapitulu honen amaieran zehazten dira koadro batean finantza-zaintzako esparrua, kontrol-teknika eta organo eskuduna.

Azkenik, bostgarren kapituluan EAEko toki-erakundeen gaineko finantza-zaintzaren azterketa egin dut. EAE barneko toki-erakundeen gaineko finantza-zaintzaren arauketa berezia aipatu dut: Ekonomia Itunaren 48.5. artikulua. Ekonomia Itunak EAEko finantza-harremanen gaineko arauketa ezartzen du eta horren barnean sartzen ditu toki-erakundeen finantza-harremanak. Esangura horretan, 1981eko Ekonomia Itunetik 2002ko Ekonomia Itunera bilakaera bat dago eta azkenengo horretan Ekonomia Itunaren 3. xedapen gehigarria kontuan izanik, harreman horietan barneratzen dira finantza-harreman guztiak (diru-sarrera izaerakoak eta gastu izaerakoak). Harreman horien barnean dago finantza-

zaintza. Beraz, gai honen inguruan Ekonomia Itunaren eremu materialaren hedadura jorratu dut eta finantza-jarduera esangura zabalenean ulertu behar dela iritzi da.

Ildo horretatik, Ekonomia Itunak zehazten du lurralde historiko bakoitzaren toki-erakundeen gaineko finantza-zaintza, baina oso arauketa zehaztugabean. Ekonomia Itunak finantza-zaintzako ahalmenak EAEn barneratzen ditu baina ez du zehazten nori dagozkion ahalmen horiek. Ekonomia Itunaren 48.5. artikuluak erabiltzen duen esamoldea honako hau da: *"Euskadiko erakunde eskuduna"*. Zehazgabetasun honek ere eztabaida piztu zuen EAEren barnean. Bi iritzi kontrajarri eman ziren: batzuk finantza-zaintzako ahalmenak EAEko erakunde erkidearena zela uste izan dute; beste batuek, aldiz, ahalmenak lurralde historikoei dagozkiela esaten zuten. Eztabaida horren guztiaren muinean toki-erakundeen aurrekontu-araubidea zehazteko eskumenaren eztabaida zegoen. Gaur egun, ETELren 115.3. artikuluak zehazten du eskumena lurralde historikoei dagokiela eta, horrekin batera, finantza-zaintzako ahalmenak arautzeko eta egikaritzeko eskumena.

Hori horrela, lurralde historikoek toki-ogasunen gaineko araubidea zehaztu dute eta finantza-zaintzako tresnak ere. Lurralde historikoek aurrekontu-jarduera guztia zehazten dute, zorpetzea barne, eta aurrekontu-egonkortasunaren printzipioari eta finantza-jasangarritasunaren printzipioari loturiko arauketa ere.

Momentu horretatik aurrera, lan honetan lurralde historikoek gauzatuko duten finantza-zaintzako jarduera garatu dut. Finantza-zaintzako esparru ezberdinak aintzat harturik, horien gaineko finantza-zaintzako tresna ezberdinak garatu dira, aurretik egindako moduan eta ordenean. Horretan, Estatuko lurralde erkideko toki-erakundeen gaineko finantza-zaintzako tresnak eta lurralde historikoetako toki-erakundeen gaineko finantza-zaintzako tresnak erkatu dira, bien arteko ezberdintasunak zehazteko. Finantza-zaintzako tresnen eta organo eskudunen koadroa zehaztu da amaieran Estatuaren eta lurralde historikoen arteko konparazioarekin.

Lan honen amaieran, azkenik, egindako azterketaren ondorio nagusiak azaltzen dira. Ondorio horiek lanean zehar agertzen diren hausnarketen laburpena izateaz gain, etorkizunean gaia aztertzeko geldituko den oinarria izan daiteke.

I. KAPITULUA
TOKI-AUTONOMIA

1.1. TOKI-AUTONOMIAREN KONTZEPTUA

1.1.1. Toki-autonomiaren izaera juridikoa

Toki-autonomiaren printzipioa definitzea zaila izan daiteke, nahiz eta horren inguruan asko idatzi den. Lan honetako lehenengo epigrafeetan ikusiko denez, toki-autonomiaren printzipioaren definizioan ikuspuntu ezberdinak daude eta ikuspuntu ezberdin horiek toki-erakundeen egitura eta arauketa bera baldintzatzen dute. Lehenengo azpi-epigrafe honetan toki-autonomiaren printzipioaren inguruan Espainian egituratu den kontzeptu juridikotik aldentzen saiatuko gara. Toki-autonomia ikuspuntu teoriko-juridiko batetik ikusiko dugu eta horrela Espainian egituratutako toki-autonomiarekin konparaketa egiteko modua izango dugu.

Ikuspuntu teoriko horretan Espainiako zuzenbidearen iturri ezberdinei ere hurbiltzeko aukera izango dugu. Ez da ahaztu behar, EKk toki-autonomiaren printzipioa lurralde-antolakuntzaren inguruan jorratzen duela, eta lurraldetasunaren inguruko beste kontzeptuekin parekatu eta bi printzipioak elkarrekin lanean jarri behar direla. Argi dago autonomiaren printzipioa EKren arduretariko bat dela, autonomia hori EKren batasun-printzipioarekin bateragarria izan behar delako; eta, ondorioz, autonomia xedapen garrantzitsuenetan topatzen dugu.

Horrez gain, ezin dugu inondik inora ere ahaztu Toki-Autonomiari buruzko Europako Hitzarmena (TAEH). Europa mailako nazioarteko arau horretan toki-autonomiaren kontzeptua bera jorratzen da eta TAEHk definitzen duen toki-autonomiaren printzipioak lotura handiagoa du ikuspuntu teoriko-juridikoaren bitartez ondorioztatu daitekeen

definizioarekin. TAEHn erabilitako toki-autonomiaren kontzeptuak Espainiako kontzeptutik ere aldendu egiten da arrazoi kontzeptualengatik.

Beraz, toki-autonomiaren arauketa eta interpretazio guztia ulertu ahal izateko derrigorrezkoa da garrantzi handiko kontzeptu hau definitzea; eta hor hasten da gure lehenengo arazoa. SORIANO GARCÍAk adierazi zuenez: *"toki-autonomiaren kontzeptua iheskorra da eta ulertzeko zaila"*[4]. Toki-autonomiaren inguruan hitz egin nahi badugu bi kontzeptuak ondo definitu behar ditugu: alde batetik, autonomia zer den; eta bestetik, toki-erakundea/administrazioa edo tokizkoa zer den. Bi kontzeptuek osatzen dute hemen jorratu nahi den gaia. Bi kontzeptuak ulerturik, bien arteko lotura eskutik hartu eta toki-autonomiaren definizio teoriko bat ematen saiatuko gara. Ematen dugun definizio teoriko hori izango da Espainiako toki-autonomiaren printzipioa ulertzeko abiapuntua eta, bien arteko desberdintasunik egonez gero, horiek ulertzeko tresna.

1.1.1.1. Autonomiaren kontzeptua

Autonomiaren kontzeptuaren definizioarekin hastea oso zaila izan daitekeen arren, derrigortuta gaude kontzeptuari hurbiltzera, egia esan toki-autonomiaren muina hori baita. Autonomia definitzeko orduan azterketa etimologiko bat egitea garrantzitsua izan daiteke hitzaren benetako hedadura ezagutu ahal izateko. Azterketa etimologikoan autonomia hitzaren jatorrian bi kontzeptu daude: auto+nomos. Bi hitzez osaturiko kontzeptua da autonomia, grekotik datozenak. Hitz elkarte horretan auto hitzaren esanahia ezaguna egiten zaigu eta, gainera, esangura bakarra dauka: berezkoa dena, norberarena. Nomos kontzeptua, aldiz, polisemikoa da. Horretan esangura ezberdin bi bereiztu daitezke: alde batetik, nomos araua da, araua esangura zabalean; eta bestetik, nomos hitza hesia edo harresia ere bada, hau da, sartzea edo irtetzea debekatzen duen mugarria. Bi esangura ezberdinak ditu baina bi-biak muga bezala ulertzera eraman ahal gaitu, zer da araua muga baino?

Ikuspuntu etimologikoa eskuan harturik autonomia hurrengo moduan defini daiteke: Bakoitzak bere buruari arauen bitartez jartzen dizkion mugak. Esangura zabal honetan

[4] Jatorrizko testuan horrela dio: “el concepto de autonomía local es escurridizo y difícilmente aprehensible”. SORIANO GARCÍA, J.E., *Régimen Local. Ley y Texto Refundido*, Tecnos Ed., 2. Edizioa, 1987, XV. orr.

autonomiaren kontzeptuan subjektuak garrantzi handia hartzen du, baina subjektua geroago zehaztuko dugu. Definizio honetan, gero aztertuko dugun subjektu horren borondate-askatasunaren inguruan hitz egiten dugula dirudi.

Hausnarketa honekin jarraituz, egokia iruditzen zaigu autonomiaren inguruan Euskaltzaindiak eta Espainiako Hizkuntzaren Errege Akademiak (RAE) egindako definizioa. Lehenengoaren arabera autonomia hurrengoa da: *"Estatu baten barnean bere burua hein batean gobernatzen duen herriaren egoera"*[5] eta bigarrenaren arabera: *"Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios"*[6]. Hizkuntzen akademia biek definizio guztiz juridikoa ematen digute. Ez bakarrik definizio juridikoa, baizik eta autonomiaren kontzeptu etimologikotik aldentzen dena. Subjektu ezberdinak aipatzen dituzte (udalerriak, probintziak, lurraldeak, Estatuaren herriak, eta bestelako erakundeak) baina bi definizioek autonomiari mugak jartzen dizkiote: Estatuaren barnean egikaritu ahal den zeozer baita. Hizkuntzen akademia biek autonomia ahal bat bezala definitzen dute. Izaera administratiboa edo zuzenbide publikoko izaera duen kontzeptu baten inguruan diharduela pentsa dezakegu. Kontrara, bi akademiek ere bigarren esangura bat ematen diote autonomiari. Horiek borondatearen autonomiaren definizioari heltzen diote: norbaitek beren kabuz aritzeko askatasuna. Definizio hori beste modu baten ere uler daiteke: bakoitzak bere arauak ezartzeko ahala, beti ere legearen barnean badago. Azkeneko kontzeptu hau alderdi etimologikoari dagokio. Baina subjektu pribatuak, juridikoak zein fisikoak, ikerketa honetatik kanpo utzi behar ditugu.

Autonomiaren inguruan hausnarketa "txikia" egin zuen PAREJO ALFONSOk Administrazio Zuzenbideko Eskuliburuaren lehenengo liburukian[7]. Autore horrek, S. Romano eta M. S. Giannini autore ospetsuak aintzat harturik, autonomiaren kontzeptua jorratu zuen. Bere esanetan, autonomia esanahi dogmatiko zehatzik ez duen kontzeptua

[5] Eusklatzaindiaren Hiztegia, www.euskaltzaindia.eus, azken irakurketa 2022/05/14an.
[6] Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, edición del tricentenario. www.rae.es, azken irakurketa 2022/05/14an.
[7] PAREJO ALFONSO, L., "Las Bases constitucionales del Derecho Administrativo", PAREJO ALFONSO, L., JIMENEZ-BLANCO, A. eta ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo,* III. liburukia, Ariel, 5. edizioa, 1998, Bartzelona, 122. orr. eta hurrengoak.

da, baina etimologikoki subjektu batek bere berezko arauak hartzeko ezaugarriari lotuta dagoena eta, beraz, bere esanguran oinarri bikoitza duena:

- Autonomiak botere mugatu baten inguruan dihardu, bigarren mailako antolakuntzei dagokio eta subiranotasun kontzeptuarekin kontraesanean sartzen da, azkeneko hori jatorrizko erakundeei dagokielako.
- Autonomia nork bere burua arautzeko ahala da, baina ez da agortzen arau bat emateko gaitasunarekin. Arau horrek antolamendu juridiko bati zerbitzua ematen dio, Estatuaren antolamendu juridikoan barneratzen baita.

Horrekin batera eta Gianniniri jarraituz, autoreak dio bi oinarrizko elementu barneratzen direla kontzeptu horretan: alde batetik, izaera politikoa aitortzen dio autonomiadun subjektuari, arauen beterarazpenean estrategiak aukeratzeko gaitasuna emanez; eta bestetik, araua ematen duen subjektuak bere ardurapean aukeratutako politika betetzeko gaitasuna izango du. Azkenean autoreak hurrengoa dio: *"Funtsezko ekarpen doktrinal hauek oinarri harturik, autonomiaren kontzeptua subjektu baten, erakunde baten, ezaugarri bat dela esan daiteke, norbere buruari arautzeko gaitasuna (gaitasun eratorria eta mugatua)"*[8].

Autore horri jarraituz autonomiaren kontzeptuak hurrengo ezaugarriak izango ditu:

a) Autonomia duen subjektuak ahalmen mugatua du eta jatorriz boterea banatzen duen subjektuaren mende egongo da.
b) Bere arauak egiteko eta emateko ahalmena da autonomia.
c) Arau horiek antolamendu juridikoa osatuko dute, baina jatorrizko subjektuaren antolamendu juridikoan barneratuko dira.
d) Arauketaren ahalmenaz gain, politika publikoak jorratzeko eta betearazteko gaitasuna dakar.
e) Politika publikoak betearazteko diseinatu dituen estrategia eta erabakien gainean erantzukizuna izan beharko dute.

[8] Jatorrizko testuan horrela dio: “Sobre la base de estas aportaciones doctrinales capitales puede decirse que el concepto de autonomía invoca la cualidad de un sujeto, una organización, consistente en una cierta (derivada y limitada) capacidad de autorregulación.” PAREJO ALFONSO, L., “Las Bases constitucionales del Derecho..." Op. Cit. 123. orr.

Autorearen arabera, beraz, autonomiaren printzipioak jatorrizko subjektuarekiko mendetasuna sortzen duen erakundea da.

PEREZ LUQUEk autonomiaren kontzeptua aporiatzat jotzen du, hau da, ikuspuntu arrazional batetik beren bideragarritasun eza daukan esakunea. Ildo horretan, PEREZ LUQUEk[9] esaten duen bezala, badirudi gaur egun autonomiari buruz hitz egitea ez duela zentzurik, ez duela merezi. Badirudi autonomia dela guztiek faltan botatzen duten gauza bat, baina behin edukita, inor ez dela bere inguruan hitz egiteko gauza. Autonomiak botere-banaketa dakar, edozein boterek bere ahala banatzean autonomia ematen dabil eta horrekin botere horren deszentralizazioa gauzatu egiten da. Boterea banatzen denean erakunde berriak sortzen dira eta, lurraldeari boterearen zatia ematen bazaio, deszentralizazioaren ondorioz, lurralde-erakunde berriek autonomia izango dute.

Beraz, benetako autonomia deszentralizazioaren emaitza da, deszentralizazio barik ez dago autonomiarik eta autonomia barik ezin dezakegu benetako deszentralizazioaz hitz egin. PARADA VÁZQUEZi jarraituz, deszentralizazioa sustatzen duen erakundeak deszentralizatutako erakunde edo organoaren gaineko lotura handia denean, deszentralizazio teknikoa izango litzateke, baina ez benetako autonomia dakarren deszentralizazioa[10]. Kontzeptu hau modu konkretuan aztertuko da lan honetan zehar hurrengo orrialdeetan, eta horrekin toki-autonomiaren lurraldetasun-kontzeptua ere aztertuko da.

Hori guztia alde batera utzita, kontuan hartu behar da autonomiaren kontzeptu hau zehaztu gabeko kontzeptu juridikoa dela eta arazoa hori zehaztean dator. Konstituzio Auzitegiak (hemendik aurrera KA) berak autonomiaren printzipioa zehaztu gabeko kontzeptu juridikoa bezala aitortu zuen[11] eta hori berez arazoa da. Arazoa kontzeptu bera ulertzeko interpretazioak anitzak izan daitezkeelako, nahiz eta, Auzitegi Gorenaren

[9] PÉREZ LUQUE, A, "¿Existe realmente la autonomía local?" *El consultor de los Ayuntamientos*, 14. zkia, 2002ko uztailaren 30etik abuztuaren 14rako hamabostaldia, bigarren liburukia, ed. El Consultor de los Ayuntamientos, 2437. orr.
[10] PARADA VÁZQUEZ, R, *Derecho Administrativo I (Organización y empleo público)*, Marcial Pons, 1988, Bartzelona, 196. orr.
[11] KAren otsailaren 2ko 4/1981 Epaia, EAOean 1981eko otsailaren 24an argitaratua.

jurisprudentziak dioenez, zehaztu gabeko kontzeptu juridikoek interpretazio bakarra daukaten eta emaitza bakarra eta justua duten[12].

Orain arte esandako guztia kontuan harturik, esanahi etimologikotik bakar-bakarrik abiatuta, badirudi autonomiaren titular bakarra Estatua dela. Baina horrek bi ñabardura ditu: alde batetik, Estatuak subiranoak dira, hau da, botere guztia barneratzen duten erakundeak eta botere horren banaketatik sortutako erakundeek izango dira autonomia dutenak; eta bestetik, gaur egunean ezin daiteke ulertu Estatuek botere guztia barneratzen dutenik, eurek euren autonomia/subiranotasuna murriztu egin dutelako nazioarte mailan eskumenak edo ahalmenak utziz, hau da, nazioarteko erakundeek ere Estatuei mugak jartzeko ahalak eskuratu dituzte Estatuek horrela aitortu dietelako, esate baterako Europako Batasunean.

SIMON ACOSTAren esanetan, autonomia da Estatuaren zati den kolektibitate batek beste kolektibitateekin konparatuz, interes eta beharrizan ezberdinak dituenez, interes eta beharrizan horiei dagozkien erabakiak hartzeko aukera, komunitate handiagoek erabaki horietan parte hartzerik izan gabe[13]. Autorearen ikuspuntutik, Estatuan kolektibitate ezberdinak bereiz daitezke. Estatua osatzen duten kolektibitate horiek guztiak interes propioak eta bereiziak dituzte, beste kolektibitateekin konparatuz. Horrela, kolektibitate bakoitzak interes propioen gainean erabakiak hartzeko aukera izan behar du, inolako injerentziarik gabe. Baina, autoreak ere adierazten duenez, kolektibitate bakoitza kolektibo handiago batean barneratzen da eta kolektibitateen kolektibo horrek ere interesak ditu, normalean orokorragoak, eta horiek ere errespetatu behar dira.

1.1.1.2. Toki-erakundeak eta toki-administrazioa

Lehen adierazi dugun bezala, autonomiaren kontzeptuaren inguruan hitz egitean subjektuak garrantzia dauka, eta gure kasuan toki-autonomia jorratzen dugunez, argi adierazi behar da zein den autonomia horren subjektua edo zein erakundek izango duen

[12] AGaren 1964ko apirilaren 28ko, 1984ko martxoaren 8ko, 1987ko urriaren 28ko eta abenduaren 28ko epaiak, edota 1991ko azaroaren 21eko epaia.
[13] SIMON ACOSTA, E., "El principio de suficiencia en la Hacienda Local", *Autonomia y Financiación de las Haciendas Locales*, Instituto de Estudios Fiscales, 1982, Madril, 488. orr.

autonomia. Toki-autonomiaren subjektua toki-administrazioa da: baina, zer da toki-administrazioa? Egia esan EKra jotzen badugu toki-administrazio hitza VIII. Tituluaren II. Kapituluan aipatzen da, baina ez da definitzen. EKk ez du zehazten subjektu horiek zeintzuk diren, nahiz eta udalak, probintziak eta irlak aipatu. Toki-Araubidearen Oinarriei buruzko apirilaren 2ko 7/1985 Legeak (hemendik aurrera TAOL) 3. artikuluan izaera eta egitura ezberdinetako erakundeak aipatzen ditu: batzuk lurralde-izaera izango dute, udalerria, probintzia edota irlak bezalaxe, baina baita eskualdeak eta metropoli-eremuak ere (Kontuan izan ebhar dugu Euskadiko Toki-erakundeei buruzko Legeak ere bestelako toki-erakundeak aipatzen dituela); beste batzuk izaera instituzionala izango dute, mankomunitateak eta erakunde autonomoak, esate baterako. Udalerria baino txikiagoak diren erakundeak ere kontuan izan behar dira eta ohituran oinarritutakoak ere (Lurralde Elkargoak, Asocioak, etab.). Horregatik, BALLESTEROS FERNÁNDEZek esaten duen bezala, legeek nahiago dute toki-administrazioan barneratzen diren erakundeak esamoldea toki-administrazioa esamoldea baino[14]. Horren harira, deigarria izan zen 2006ko Tokiko Gobernu eta Administrazioari buruzko Legearen aurreproiektuak zioen azalpenean adierazten zuena: *"udalerrien, probintzien eta irlen oinarrizko araubidearen arauketa, beharrezko toki-erakundeek izanik, baita gainerako toki-erakundeena ere, lurraldezkoak nahiz funtzionalak izan"*[15].

Egia esan, toki-erakundeen inguruko definizio bat eratzea oso zaila da eta, MORELL OCAÑAri jarraituz, hau horrela da esamolde horrek erreferentzia egiten diolako guztiok ezagutzen dugun zeozertara eta errealitateak berak definitzen duena. Horregatik, toki-araubidea hurrengo moduan definitzen du: *"toki-kolektibitateen berezko Zuzenbidea, honakoak ezarri eta arautzen dituena: beraien antolakuntza, horien ordezkari izan eta horien helburu bereziak administratzen dituzten erakundeen egoera berezia, eta erakundeen eta horien kideen arteko harremanak"*[16].

[14] BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Administración Local*, ed. el Consultor de los ayuntamientos, 5. edizioa, 2006, Madril, 38. orr..

[15] Jatorrizko testuan horrela dio: "la regulación del régimen jurídico básico de los municipios, provincias e islas, como entidades locales necesarias, y de las demás entidades locales territoriales o funcionales."

[16] Jatorrizko testuan horrela dio: "Derecho propio de las colectividades locales, que contempla y regula su organización jurídica, la peculiar posición que las entidades que asumen su representación y administran sus fines peculiares y las relaciones entre estas y sus miembros". MOREL OCAÑA, L., *El Régimen Local Español*, lehenengo liburukia, ed. Civitas, 1988, Madril, XXX orr.

Toki-autonomiaren printzipioaren "toki" esamoldea definitzerako orduan Toki-Autonomiaren Europako Hitzarmenaren 13. artikuluari jaramon egin behar zaio. Artikulu horren arabera, Estatuek definituko dute toki-erakundea zer den, TAEHk Estatuaren barnean toki-erakunde kategoria duten erakunde guztiei aplikatzeko beharra ezartzen duelako, nahiz eta gero Estatuek berrespen dokumentuetan kategoria batzuei aplikatzeko edo ez aplikatzeko aukera izan. Hitzarmenak horrela egitea logikoa da, Estatu bakoitzak bere toki-administrazioaren mailakatzea ezberdina izango du, tokiko mailaren antolaketa ezberdinak daudelako.

Dirudienez, toki-erakundea izango da une bakoitzean toki-erakunde gisa Estatuan ulertzen dena eta horrek lotura handia dauka toki-autonomiaren inguruan Espainiako Estatuan garatutako kontzeptuarekin. Horretan toki-autonomia eskubide bat izan beharrean berme instituzionala delako.

1.1.1.3. Toki-autonomia

Aurreko ikuspuntu guztia kontuan izanik, toki-autonomia da toki-erakundeek bere buruari arauen bitartez jartzen dizkioten mugak, beti ere Estatuaren antolamendu juridikoaren barnean. Beste modu batean esateko, toki-erakundeek euren arau propioak ezartzeko duten ahala da. Baina, hori ez da gaur eguneko errealitatean ematen den kontzeptua eta lehenengo zati honetan horren azterketa egingo da. Berriro ere Espainierako Errege Akademiaren hiztegiari jarraituko diogu, hiztegi juridikoa baitauka bere webgunean. Horren arabera, toki-autonomia horrela definitzen da:

"1.- Estatuaren lurralde-antolakuntza zehaztean, EKk zuzenean aipatzen dituen toki-erakundeen autogobernuaren jatorrizko eta funtsezko muinaren berme instituzionala. Izaera horregatik legegile arruntak ezin dezake hori xedatu.
2.- Udalerriek, probintziek, edo erakunde baliokideek, eta irlek euren interesak zuzenean ukitzen dituzten gaietan parte-hartzeko eskubidea.

3.- Norbere erantzukizunpean egiten den kudeaketa politiko-administratiboa, toki araubidearen oinarrizko arauketan zehaztuta, araubide horretan barneratzen diren toki-erakundeentzat, legearen eta horien eskumenen esparruan"[17].

Ikusten denez, toki-autonomiaren definizio horietatik guztietatik interpretazio etimologikotik aldendu egiten da, hiztegi arruntak autonomia definitzeko orduan egiten duen moduan.

1.1.2. Toki-autonomia eta deszentralizazioa: politikoa edo administratiboa?

Lehenengo zati honen lehenengo epigrafean adierazi dugun bezala, autonomia eta deszentralizazioa batera datoz; are gehiago, bitartean lurraldetasunaren kontzeptua sartzen badugu. Espainiako antolamendu juridikoan garapen handia izan duten kontzeptuak dira bi horiek: deszentralizazioa eta autonomia. Horren zergaitia aurreko ordena politikoan bilatu behar dugu. PEREZ LUQUEk esaten duen bezala, frankismoan pertsonalitate juridikoa zuten toki-erakunde deszentralizatuak bazeuden, baina horien Estatuarekiko mendetasuna oso handia zen, eta deszentralizazioa itxurazkoa zen[18]. Frankismoa eta gero, Estatuko legegileak, geroago agerraraziko dugun bezala, interes handiagoa jartzen du autonomia-erkidegoen deszentralizazioan, toki-autonomiak dakarren deszentralizazioan baino. Hasierako urte horietan, ordea, frankismo garaiko toki-erakundeen gaineko zaintzak desagertzen dira (hirigintza-plangintzak onestea, Gobernadore zibilek zuten ahalmena udal erakundeek hartutako erabakien eragina eta betearazpena eteteko, etab.) eta toki-erakundeek euren izaera definitzeari ekin zioten. Ibilbide horretan, KAk toki-autonomia deszentralizazio administratibo hutsa bezala ulertu zuen eta horrela iraun du gaur egunera arte.

[17] Jatorrizko testuan horrela dio: "1.- Garantía institucional del nucleo primario o esencial del autogobierno de las entidades locales directamente contempladas por la CE al determinar la organización territorial del Estado, que es, por ello, indisponible para el legislador ordinario.
2.- Derecho del municipio, la provincia, o entidad equivalente, y la isla a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses.
3.- Gestión político-administrativa bajo la propia responsabilidad, en el marco de la ley y de las correspondientes competencias, determinada por la legislación básica del régimen local para las entidades locales incluidas en su ámbito de aplicación.". Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, edición del tricentenario. www.rae.es, azken irakurketa 2022/05/14an. Euskaltzaindiako hiztegiak ez du esamoldea jaso.

[18] PÉREZ LUQUE, A, "¿Existe realmente la autonomía… Op. Cit. 2437. orr.

Halere, gaur egun, badaude horren aurkako iritziak ere. Horretan aitzindari izan ziren MARTÍN MATEO eta SOSA WAGNER autoreak. Lehenengoaren esanetan, ezin daiteke egin autonomia politikoaren eta administratiboaren arteko bereizketa zorrotza, legea aplikatzean funtzio betearazle aseptikorik ezin daitekeelako egin, hau da, botere betearazleak legea betetzean hori interpretatu behar duelako eta horretan izaera politikoa derrigorrez sartzen delako. Toki-korporazioek politika egiten dute ikuspuntu ideologiko batetik[19]. Bigarren autoreak aldiz, haratago doa eta hitzez hitz hurrengoa adierazten du: *"Kudeaketa publikoetan politikoaren eta administratiboaren artean egin nahi den bereizketa, kasu gehienetan, ezinezkoa da. Ez bakarrik ezinezkoa, ez dator bat konstituzioaren hitzekin eta espirituarekin, toki-korporazioak sufragioaren bitartez aukeratzen diren momentutik, gobernu horiek herriaren ordezkari direlako eta hori garrantzi handikoa delako, toki-korporazioei bakarrik funtzio administratiboak emateko"*[20].

Toki-autonomia eta deszentralizazioa beti tiraka egon diren kontzeptuak dira. Autonomia erakunde ezberdinen jarduera-esparruan ahalmenak egikaritzeko erabiltzen den heinean boterearen deszentralizazioa dakar eta botere-deszentralizazioak lurralde-deszentralizazioa dakar. Egia da ere, lurraldetasunetik aldenduta, funtzioak bakarrik deszentralizatzen direnean beste motako deszentralizazio baten aurrean gaudela. Esanahi horretan, MORA AGUDO autoreak deszentralizazioa bi esparru ezberdinetan jorratzen ditu: alde batetik, lurralde-deszentralizazioa; eta bestetik, deszentralizazio funtzionala[21]. EKak eta TAEHk lurralde-deszentralizazioa hartzen dute oinarri bezala, izaera naturaleko lurralde-eremuetan ematen dena. Gure antolamendu juridikoan horiek dira autonomia-erkidegoak eta toki-erakundeak, EKaren 137. artikuluak aldarrikatutako autonomian adierazten denez.

[19] MARTÍN MATEO, R,, "Administración Local y Constitución", *Organización Territorial del Estado*, ed. I.E.F., 1985, Madril, 43. orr.

[20] Jatorrizko testuan horrela dio: "la pretendida separación de lo político y lo administrativo en la gestión pública resulta no solo imposible de realizar en la mayoría de los casos, sino disconforme con la constitución tanto en su letra como en su espíritu, pues al establecerse la composición de las Corporaciones Locales mediante sufragio, se están instituyendo gobiernos representativos, algo demasiado importante como para no realizar más que funciones administrativas.". SOSA WAGNER, F., "La autonomía local" García de Enterriaren homenaldirako *Estudios sobre la Constitución Española*, Civitas, 1991, Madril, 3210. orr.

[21] MORA AGUDO, L., *Descentralización, autonomía local y disciplina presupuestaria: Análisis empírico de los grandes municipios españoles*, Dykinson Ed., 2008, Madril, 13. orr.

Arazoa ez datza deszentralizazioan berez, baizik eta deszentralizazio horren izaeran bertan. Esan bezala, KAren 4/1981 Epaia eta gero, toki-autonomia deszentralizazio administratibo huts bat bezala ulertu da. Baina toki-administrazioen lurralde-organoen buruak, organo erabakitzaileak, sufragioaren bitartez aukeratzen dira eta hautagai horiek berezko izaera politikoa daukate. Ez dauka zentzu handirik hautatutakoek ez dutela bere jarduera irizpide politiko batetik egingo pentsatzea. Gainera, alderdi politikoen hautetsiak izaten dira eta alderdiek berezkoa duten ideologiaren arabera jarduten dute. Horregatik bat egiten dugu MARTÍN MATEOk esandakoarekin.

Lehenengo azpi-epigrafean adierazi dugun bezala, autonomia eta deszentralizazioa batera doazen kontzeptuak dira, baina deszentralizazioaren izaeraren inguruko eztabaidan murgilduta gaude eta, aurretik erabilitako PAREJO ALFONSOren hitzak gogora ekarriz berriro ere, autonomia ez da bakar-bakarrik arauak egiteko ahal bat baizik eta politika publikoak garatzeko estrategiak diseinatzeko eta aukeratzeko ahala ere. Hori dela eta, gaineratu behar da, SOSA WAGNERekin batera, estrategiak diseinatzeko ahala duten toki-erakundeen organoak eredu demokratikoen arabera hautatuta daudela eta, beraz, horien jarduera politikoa izango dela.

Azkenik ere, gogora ekarri behar dugu PARADA VÁZQUEZen hitzak deszentralizazioaren inguruan. Autore horren arabera, deszentralizazioa sustatzen duen erakundeak deszentralizatutako erakunde edo organoaren gaineko lotura handia denean, deszentralizazio teknikoa da, baina ez benetako autonomia dakarren deszentralizazioa[22].

Beraz, autonomiaren izaera eta deszentralizazioak beti izan behar du izaera politikoa eta hori, toki-erakundeek bere arau propioak egiteko eta politika publikoen estrategiak aukeratzeko ahalgoan oinarritzeaz gain, bere organo erabakitzaileen izaeran ere islatzen da. Ezin zaio deszentralizazioari eta autonomiari izaera politikoa kendu, nahiz eta KAk deszentralizazioari izaera administratiboa bakarrik eman, toki-erakundeek berez izaera politikoa dutelako.

[22] PARADA VÁZQUEZ, R, *Derecho Administrativo… Op. Cit.* 196. orr.

1.2. TOKI-AUTONOMIAREN BILAKAERA HISTORIKOA ESPAINIAKO ANTOLAMENDU JURIDIKOAN

Espainiako antolamendu juridikoan toki-autonomiaren definizio egokia eta gaurkotua egin ahal izateko, orain arte egindako hausnarketaz gain, ezinbestekoa da printzipio horren bilakaera historikoa labur biltzea. Bilakaera horrek emango digu printzipio horren esanahirik sakonena eta toki-auotnomiaren printzipioari markatu egingo dizkio ezaugarririk garrantzitsuenak. Toki-autonomiaren bilakaera historikoa ikusi ondoren ulergarriagoa izango da 1978ko Konstituzioarentzat autonomiak duen esangura eta, horrekin batera, Estatuak udal jardueraren gainean ezarritako zaintza-sistema.

Espainiako antolamendu juridikoan kontzeptu horrek izan duen bilakaera aztertzeko, ezin dezakegu mugarik gabeko ikerketa egin eta, horregatik, abiapuntu bezala Baionako Estatutua hartuko dugu, Espainiako antolamendu juridikoan Konstituzio izaera ez duen arren, Estatuaren antolaketari buruzko lehenengo araua izan baitzen. Kontuan izan behar dugu Aintzinako Erregimenaren udalak askatasun eta autonomia handia zuela eta bere erabakiek herritarrengan pisu handia zutela baina, GARCÍA ARANDAK adierazi duen bezala, XIX. mendean hasi zen udal eta probintzia ezberdinen inguruko arauketa zehatza eta, ondorioz, toki-autonomiaren lehenengo urratsak[23]. Horregatik, ikerketa honen abiapuntua "konstituzionalismoarekin" hasiko dugu.

Bilakaera historiko honi dagokionez ere amaiera puntua 1978ko EK aldarrikatzean jarriko da. Gaur egun indarrean dagoen erregimena, 1978ko Konstituzioarena alegia, tratamendu bakoiztua izango du gaur egungo toki-autonomiaren kontzeptua azaltzeko. Beraz, bilakaera historikoaren errepaso hau XIX. mendeko Baionako Estatutuarekin hasiko dugu eta XX. mendeko diktadura frankistarekin bukatuko dugu.

[23] GARCÍA ARANDA, S., *La Autonomía Local en España (1808-1978)*, Editorial Universitas, 1. edizioa, 2013, Madril, 21. orrialdean dio: “Desde el siglo XIX, sistemáticamente, se ha ido dotando de significación al término siempre en función de su concepción constitucional, con mucha frecuencia limitada al ámbito estatal pero más recientemente incluyendo también una consideración local”.

1.2.1. XIX. mendeko toki-erakundearen bilakaera: tokiko araubidearen oinarriak jartzeko aurreko pausuak. Baionako Estatututik Errestaurazio garaira arte

XIX. mendean toki-erakundeak egituratu barik zeuden eta toki-autonomiaren kontzeptua oraindik ez zegoen asmaturik. Baina XIX. mendean zehar toki-erakundeen (udalen eta probintzien) gaineko egiturari, antolaketari eta funtzionamenduari buruzko eztabaida pil-pilean zegoen eta garaiko agenda politiko guztietan agertzen zen. XIX. mendean XVIII. mendeko zentralizazioarekin jarraitu zen eta garai horretako erregimen politiko guztiek, modu batean edo bestean, zentralizazioa sustatu zuten. XIX. mendean Napoleon enperadorearen administrazio-eredua Europa osotik hedatu zen eta sistema horrek zentralismoa areagotu zuen. Dena den XVIII. mendeko zentralizazioaren eta XIX. mendeko zentralizazioaren arteko ezberdintasunak ugariak dira. Horren arrazoia honako hau da: XVIII. mendean zehar eman zen zentralizazioa erregeak ezarritakoa zen eta XIX. mendeko zentralizazioa nazio-subiranotasunaren ordezkarietatik zetorren.

XIX. mendeko Espainiako bilakaera politikoa eta toki-erakundeen bilakaera eskutik doaz eta horrek ez zuen toki-erakundeetako egunerokotasunean egonkortasunik ekarri. XIX. mendeko Espainia etengabeko liskarra politikoan murgilduta zegoen. Mende osoan zehar gobernu-aldaketak ugariak dira eta gobernu-aldaketa bakoitzak tokiko araubidearen inguruko ikuspuntua zuen. Hori horrela, 1809. urtetik 1877. urtera bederatzi gobernu aldaketa doaz, bakoitza bere ideologiarekin, eta horrek bederatzi toki-araubide ezberdin egotea ekarri zuen. MARTÍN-RETORTILLO BAQUERrek tokiko araubidearen inguruan horrela adierazten du: *"Mende osoko bizitza publiko nahasian, Cadizko Konstituziotik hasi eta berpizkundea arte, konstituzio-testu berri bakoitzarekin bat etorriko dira, politikoki, kasuan kasuko tokiko legeak, udal-legeak eta probintzia-legeak. (...) Era berean, kontuan hartu behar da Espainiako tokiko bizitzan -eta arautzean- garai hartako zenbait gertaera politikok izan zuten eragina, baldintzatzaileak izan baitziren. Logikoa zen. Aipagarrienak Karlistaldiak izango lirateke, Estatua indartzeko prozesua beharko luketenak, eta udalerri askori beren funts propioak kenduko dizkieten desamortizazio ezberdinak. Ikus daitekeenez, biek nabarmenki zentralizatzailea den joera*

bat areagotuko lukete prozesu horretan"[24]. 1809. urtetik 1877. urtera doan garaian tokiko araubideek amankomuneko ezaugarri batzuk dituzte:

- Betirako diren lanbideak behin betiko desagertzea.
- Toki-erakundeen karguak hautatzea.
- Zentralizazioa.
- Udal-ereduaren uniformetasuna.

1.2.1.1. Konstituzio-garaiaren hasiera: XIX. mendeko lehenengo herena

XIX. mendeko hasieran Napoleon enperadoreak Espainia konkistatu eta bere anaia Jose I.a errege izendatzen du. Horrekin, Frantziako Iraultzaren ideiak eta Napoleonen administrazio-sistema sartzen dira. Garai hartan Estatuan bi ideia kontrajarriak ezarri ziren: batzuen ustetan, sortu behar zen erregimen berria aurreko erreformak kontuan harturik egin behar zen; eta beste batzuen ustetan, erregimen berria ezartzeko aurrekoarekin apurtu behar zen. Horiek izan ziren afrantsesatuen eta liberalen arteko liskarrak. Egoera horretan Napoleon Bonapartek antolaketa-araua eman zion Espainiari. Ez gara sartuko Baionako Estatutuaren izaera juridikoa hausnartzera. Egia da Estatuaren arau antolatzailea dela eta, besteak beste, bere testutik eta bere lege-garapenetik toki-administrazioaren maila antolatu egin zela; baina ez zen benetako konstituzioa, emandako gutuna baizik. Ildo horretatik, Jordi SOLE TURA eta Eliseo AJA FERNÁNDEZ autoreek argi uzten dute Baionakoa ez dela benetako konstituzioa[25], Espainiako nazioaren ordezkariek ez zutelako egin. Baina autore horiek ere aitortzen dute Espainiako konstituzionalismoan eragin handikoa izan zela konstituzionalizazioaren prozedurarekin hasi zelako.

Baionako Estatutuan toki-erakundeak hurrenkeran gorago dauden erakunden mende ziren oso-osorik. Toki-autonomiaren "errespeturik" ezaren adibideak asko zirenik: 1809ko otsailaren 6ko Dekretua, esate baterako. Arau horretan, besteak beste, Barne

[24] MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Instituciones de Derecho Administrativo*, ed. Thomson-Civitas, 2007, Zizur Nagusia, 270.-271. orr.
[25] SOLE TURA, J eta AJA FERNÁNDEZ, E., *Constituciones y periodos constituyentes en España (1808-1836)*, ed. siglo XXI, 2009, Madril, 14. orr.

Ministerioaren eskuetan uzten zen Udalen gaineko polizia-funtzioa[26]; edota 1810eko apirilaren 17ko Dekretua ere, non herrien gobernu zibila prefekturetan zatitzen zen eta horien buruek Estatuaren ordezkaritza eta mendekotasun osoa zuten. Garai horretan, gaur egun toki-autonomiarekin batera doan finantza-nahikotasunaren inguruan ere, GARCÍA ARANDAk hurrengoa adierazi du: Udalerrien finantza-autonomiaren inguruko ideia guztiz bazterturik gelditu zela eta Prefekturen inguruan eskumenen bat izan arren, Estatuarekin mendekotasunak hori baztertuko zukeen[27]. Beraz, argi ondorioztatu dezakegu Baionako Estatutuak ez zuela toki-autonomia bermatzen eta toki-erakundeen gainean Estatuaren kontrola argia zela izaera zuzentzailekoa.

Espainiaren erdia frantzesen eskuetan zegoen bitartean beste erdian frantzesak botatzeko planen artean, aintzinako erregimenaren eta ideia berrien arteko eztabaida handia zen. Frantziako iraultzaren ideia berriekin batera, independentzia defendatzen zituztenek, tokiko batzordeen bitartez eta Batzorde Zentralaren bitartez, Konstituzio berria eraikitzen hasi zuten. Horrela onetsi zen Cádizeko Konstituzioa. Cádizeko Gorteek egindako testu konstituzionala, GARCÍA ARANDAren hitzetan, lehenengo aurrekaria izan zen geroko autonomia zehazten[28]. 1812ko Cádizeko Konstituzioak guztira 28 artikulu eskaini zizkion toki-administrazioari. Zuzeneko arauketa eta egituraketa egiteaz gain, bestelako erreferentziak ere egin ziren toki-administrazioaren inguruan Gorteei buruz edo Auzitegiei buruz hitz egitean.

Esan bezala, toki-autonomiaren lehenengo zertzeladetariko bat eman zuen Cádizeko Konstituzioak alkate eta kargu publikoen hautaketaren inguruan hitz egitean. 1812ko Konstituzioaren 318. artikuluaren arabera, erregeak izendatutako langile publikoek ezin

[26] 1809ko otsailaren 6ko Dekretuaren 5. artikuluak hurrengoa dio amaieraldean: "Comprehenden sus atribuciones quanto es relativa al establecimiento y conservación de los caminos transversales, á la transacción y división de los bienes comunes de los pueblos, la liquidación de las deudas de estos, los recursos y autorizaciones de vender, comprar, prestar y contratar largo plazo cambiar y cualquier otra disposición de esta naturaleza propuesta por la Administración Civil de los pueblos".

[27] GARCÍA ARANDA, S., *La Autonomía Local en…* Op. Cit. 37. orr. dio: "Por otra patre, y en relación a la suficiencia financiera de los entes locales entendida, si se quiere parcialmente, como la potestad financiera para la gestión de los intereses correspondientes, hay que reiterar la idea de la ausencia absoluta del menor atisbo de autonomía financiera de las Municipalidades, mientras que las prefecturas, si bien totalmente integradas y sometidas desde un punto de vista estrictamente jerárquico a lo que hoy entenderíamos por gobierno central, dispondrán de ciertas atribuciones tanto desde la perspectiva recaudatoria, como del ejercicio del gasto".

[28] GARCÍA ARANDA, S., *La Autonomía Local en…* Op. Cit. 41. orr.

ziren alkate, erregidore edo sindiko izan. Hau da, langile publikoek ezin zuten kargu politikorik egikaritu, debekatuta zuten udal-administrazioan inolako erabakitzeko funtziorik hartu, garaian zegoen ustelkeriari aurre hartzeko asmoz.

Oinarrizko arau horren 321. artikuluan bazegoen udalerriek derrigorrez bete behar zituzten gutxieneko zerbitzuen zerrenda bat eta udalerrien zerbitzuen artean hurrengoak deigarriak ziren: berezko kaudalen eta arbitrioen (zergen) administrazioa eta inbertsioa egitea, legeek eta erregelamenduek ezartzen zuten moduan, gordailuzaina izendatzeko betebeharrarekin; kontribuzioen banaketa eta bilketa egitea eta diruzaintza egokiari bidaltzea; herriaren ordenantzak egin eta Estatuko Gobernuari horiek helarazi Gobernu zentralak onartu zezan. Eskumenen banaketa honek garrantzi handikoa zen nire ustetan, azken finean, GARCÍA ARANDAri jarraituz, Estatuaren egituraketan udalak zuen garrantzia adierazten zuelako[29] eta Cádizeko Gorteek udalekiko zuten lotura adierazten zutelako.

Egia da ere, eta ez da ezkutatu behar, eskumen horien artean udal-ordenantzak onesteko eskumena Gorte Nagusien ikuskaritza eta onarpena behar zutela[30] eta horrek toki-autonomiaren kontrako jarrera zen guztiz, udalak bere arauak egitean benetako zaintza zuelako, eta beraz finantza-jarduera guztia Estatuaren finantza-zaintzaren mende geratu zen. Joan ere, zaintza hori haratago ere zihoan, eta 322. artikuluan adierazten zenez, interes orokorra garatzeko baliabide ekonomiko gehiago behar izanez gero, orduan udalek zergak ezartzeko aukera izango zuten; baina zerga horiek Diputazio Probintzialen bitartez ezarriko ziren eta Gorteek onartu behar zituzten, hau da, edozein udal zerga batzeko Diputazio Probintzialak egindako proposamena izan behar zuen eta proposamen horiek Gorteek onartu behar zituzten. Beraz, diru-sarreren esparruan finantza-zaintza modu oso argian ematen zen. Azkenik, finantza-zaintza adierazten zen eta, ondorioz, finantza-zaintzaren lehenengo urratsak 323. artikuluan ezartzen zirela esan dezakegu: *"Udalek errekargu horiek guztiak Diputazio Probintzialaren ikuskaritzapean gauzatuko dituzte, eta Diputazioari urtero bildutako eta inbertitutako kontuen zuriketa emango*

[29] GARCÍA ARANDA, S., *La Autonomía Local en…* Op. Cit. 46. orr.
[30] 321. artikuluko 8. puntuak dio: "Formar las Ordenanzas Municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación Provincial, que las acompañará con su informe".

diote"[31]. Beraz, finantza-nahikotasunaren ikuspuntutik eta finantza-zaintzaren ikuspuntutik argi esan daiteke udalek Estatuaren guztizko mendekotasuna zutela, ez baitugu ahaztu behar Diputazio Probintzialek Estatu zentralistaren ordezkariak zirela.

Dakigunez 1814ko maiatzean, Fernando VII.a erresumara bueltatzean Cádizeko Konstituzioa eta horrekin eman zen lege-garapen guztia bertan behera gelditu zirela, momentu laburrean izan bazen ere. Baina 1820tik aurrera konstituzioaren norabidea berreskuratzea erabaki zuen Erregeak eta deigarriak dira 1823tik aurrera udal-administrazioaren esparruan garatu ziren arauak eta horien artean 1823ko otsailaren 3ko "Probintzien gobernu ekonomiko-politikorako Instrukzioa" deituriko Gorteen XLV Dekretua aipatu behar da. Horretan, toki-administrazioaren inguruko xedapenak onetsi ziren: Udal bakoitzak bere eskumen eta funtzioak aurrera eramateko bakoitzak zehaztutako moduan betearazi behar ziren (2. artikuluak), udalbatzaren osoko bilkurak egiteko data udalbatzak aukeratu behar zuen (53. artikulua), udal bakoitzak bere ondarea egoki ikusten zuen moduan kudeatzen zuen (75. artikulua), etab…

1.2.1.2. Toki-erakundeak XIX. mendeko erdialdean: 1834-1876.

Fernando VII. hil zenean, Isabel II.a adintxikikoa zelarik, Maria Cristina Erreginaren erregeordetza heldu zen. Horren erregeordetzan zehar, Martínez de la Rosaren gobernuarekin eta bere zuzendaritzapean[32] onetsi egin zen 1834ko apirilaren 10eko Errege Estatutua. Berez, ezin daiteke esan konstituzio baten aurrean gaudela, nahiz eta funtsezko arau baten aurrean egon, bere onespena ez zelako Gorte Konstituziogile baten emaitza izan[33]. Errege Estatutuak 50 artikuluko testua zen eta horretan ez zen udalen inguruko inolako ebazpenik zehazten.

[31] Jatorrizko testuan horrela dio: “Los Ayuntamientos desempeñarán todos estos recargos bajo la inspección de la Diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.”.

[32] TOMÁS VILLARROYA, J., *El sistema político del Estatuto Real (1834 – 1836)*, Madrid, 1968. Testu horretan autoreak adierazten du Martínez de la Rosak berak idatzi zuela Javier de Burgos eta Nicolás Garellyrekin batera.

[33] Autore batzuek, SÁNCHEZ AGESTA edo CAVERO LATAILLADE horien artean, adierazten dute ez dela Emandako Errege gutun huts bat, baizik eta Gorteetara egindako deialdia, Espainiako ohitura zen bezala.

Errege Estatutuaren arauketaren mende eman zen 1835eko uztailaren 23ko Errege Dekretua, Erresumako udalen behin-behineko arauketari buruzkoa. Errege Dekretua den aldetik, ez dauka lege-lerrunik eta horrek eztabaidak sortu zituen, baina ez zuen inolako arazorik ekarri udalak egituratzeko printzipio nagusiak jaso ahal izateko. Cádizeko Konstituzioarekin gertatu zen bezala, gaur toki-autonomiarekin bat etor daitezkeen xedapenak adierazi ziren. Horien artean udalen arteko batzearen inguruan, horren eskaria Gobernu Zibilei egin beharra zehaztu zen, eta 4. artikuluko udalerrien zatiketari buruz hitz egitean, horren aukera auto-antolakuntza ahalmenaren enbrioia suposatu zuen[34]. Arau horrek 4 urte besterik ez zuen iraun.

Arazo politikoak zirela medio 1836ko abuztuan[35] Gorteak deitu egin ziren, Cádizeko Konstituzioak zehazten zuen erara, eta horiei izaera konstituziogilea aitortu eta gero, konstituzio testu berri bat idazteko agindua eman zitzaien. Konstituzio berri horren hitzaurretik bertatik adierazten zenez, 1837ko Konstituzio berria Cádizeko Konstituzioaren berrikuspena zen. Halere, udal-administrazioaren inguruan gauza askorik ez zen esaten. 1837ko Konstituzioak 3 artikulu bakarrik eskaini zizkien udalei eta probintziei, garrantzi gutxi autorearen esanetan[36].

Konstituzio honen barnean eta gerra karlistak oraindik bizirik zirela, Gobernazioko Ministroa zen Calderón Collantes jaunak 1840ko martxoaren 21ean bi lege-proiektu aurkeztu zituen: udalen antolakuntzarako eta atribuzioen inguruko legea, baita lege hori planteatzeko agindua ematen zuen Gobernuaren araua ere. 1840ko lege horrek 1823ko arauketaren kontrako norabidea eraman zuen[37] eta deszentralizaziotik zentralismora jotzen zuen: udala Gobernu zentralaren mende guztiz uzten zuen[38]. Honek liskar handiak ekarri zituen Gobernuaren eta Erregeordearen artean.

[34] GARCÍA ARANDA, S., *La Autonomía Local en…* Op. Cit. 63. orr.
[35] Kontuan izan behar dugu Gorteetarako deialdia La Granjako matxinadaren ostean egin zela 1836ko abuztuan eta urte horretan Calatravaren gobernupean idatzi zela konstituzioa.
[36] ORDUÑA REBOLLO, E., eta COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la legislación de régimen local*. Ed. Iustel, 2008, Madril, 95. orr.
[37] 1840ko martxoaren 21eko lege-proiektuaren zioen azalpenak hurrengoa adierazi zuen: "…arreglar la administración interior del reino de un modo que, sin despojar a los pueblos de la justa intervención en sus asuntos domésticos, deje libre, cual conviene, la acción de la autoridad central para cumplir con los altos fines que le están encomendados".
[38] ORDUÑA REBOLLO, E., eta COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la legislación …* Op. Cit. 106 orr. horrela jasotzen du: "…si la Instrucción de 1823 sería paradigma de las soluciones descentralizadoras, la ley de ayuntamientos de 1840 representaría, precisamente, el papel contrario.".

1840ko Udal Legeak inspirazio zentralista zuen eta udalen autonomia murriztu zuen. Horiek horrela, udalaren organoak ez zituzten herritarrek hautatzen, boto zentsitarioaren esparruan jardun arren, eta organoak Diputazio Probintzialen buru politikoek aukeratzeko eskumena zituzten. Legeak aurrez-aurre topo egin zuen izaera progresista zuten udal gehienekin. Azkenean legearen indarraldia bertan behera geratu zen 1840ko urriaren 13ko Erregeordetzaren Dekretuaren bitartez.

Modu honetara eta Espartero Gobernu buruaren eta Maria Cristina Erregeordearen liskarra eta gero, moderatuek, Isabel II.a Erregina zelarik, euren Legea aurrera atera zuten. Gobernu moderatu horiek 10 urteetan zehar luzatu ziren eta horien mende eta Gobernu moderatuak eskaturik 1845eko maiatzaren 23an Konstituzio berri bat aldarrikatu zen[39]. Konstituzio berriak toki-erakunde edo -araubidearen inguruan 1837ko irizpide berdinak mantentzen ziren eta, berriro ere, udal-antolaketa eta -funtzionamenduari bakarrik hiru artikulu eskaintzen zizkion. Udalen antolaketari dagokionez oso garrantzitsuak ziren 74. eta 75. artikuluak. GARCÍA ARANDAK adierazten duenez, 1845.eko Konstituzioaren artikulu horietatik udal-antolaketaren ildo nagusiak zeintzuk ziren ondoriozta daitezke[40]:

- Lehenengoa, aurreko arauketarekin alderatuta, ezberdindu egin ziren Alkatea eta Udalbatza. Lehenengoak Gobernu zentralaren ordezkariak ziren; eta Udalbatzek izaera administratiboko gaiak bakarrik jorratzeko aukera zuten organoak.
- Garai honetan ematen ziren udal-antolaketarako eta -eskumenetarako legeek izenburu berdina izango zuten.

Aipatu behar da, bestetik, Konstituzioa onartu bitartean 1845.eko urtarrilaren 1eko aginduaren bitartez toki-erakundeen antolaketari eta eskumenei buruzko legeak jorratzen hasi zirela (nahiz eta Konstituzioa indarrean egon ez) eta urtarrilaren 8an aldarrikatu ziren, bai udalentzako legea bai probintzientzako legea. Udalen inguruko legean udalei hiru eginkizun mota ezberdinak aitortzen zitzaizkien:

[39] GARCÍA ARANDA, S., *La Autonomía Local en…* Op. Cit. 83. orr.
[40] GARCÍA ARANDA, S., *La Autonomía Local en…* Op. Cit. 84.-85. orr.

- Izaera pribatiboa zutenak, normalean karguak izendatzeko: kontu-hartzailea eta diruzaina, esate baterako;
- Adostasun-izaera zutenak, non adierazgarriak dira zerga-izaerakoak.
- Eta eztabaidatzeko izaera zutenak, zergak onartzea, ordenantzak onestea edota ondasunak eskualdatzea.

Arauketa hori 1854. urtera arte iraun zuen, Esparteroren gobernu berrira arte. Urte horretan O´Donnell Generala matxinatu egin zen eta bere pronuntziamenduan hurrengoa adierazten zuen: *"Zentralizaziotik aldendu nahi ditugu irentsiak izango diren udalak, euren interesak mantentzeko eta handitzeko beharrezkoa duten toki-independentzia emateko"*[41]. Pronuntziamendu horrekin berriro zentralismoaren eta deszentralismoaren arteko tirabirak berpiztu ziren. Esparteroren asmoa Konstituzio berri bat egitea izan zen, baina azkenean prozesu konstituziogile horretatik bakarrik atera zen Udalei buruzko 1856ko uztailaren 5eko Legea, eta ez konstituzio bat. Dena den, 1856ko Legeak udal-administrazioaren inguruko eraldaketa ekarri zuen.

Lege horrek 270 artikulu zituen eta bere barne antolaketan II. titulu osoa (33. artikulutik 123.era) hautaketa-sistemari dedikatzen zitzaion. Alde batetik, 25. artikuluan adierazten zuenez, Alkateak eta Erregidoreak osatuko zuten udala eta biak herritik jaio behar ziren, herritarrek aukeratu behar zituzten. Horiek hautatzeko eskubidea, hau da, hautatzaile izateko eskubidea oso zabala zen, ORDUÑA REBOLLOREN esanetan ia unibertsala[42]: Udaleko gastuetan parte hartzen zutenek hautatzaile izateko eskubidea izango zuten.

Udalbatzen eskumenei dagokionez III. tituluak eskumen mota ezberdinak[43] ezartzen zituen:

- Berehala betetzekoak ziren eginkizunak (126. artikulua).
- Diputazioen onespena behar zuten eginkizunak (127. artikulua)
- Diputazioen eta Gobernuaren onespena behar zuten eginkizunak (128. artikulua).

[41] Jatorrizko testuan horrela dio: “queremos arrancar los pueblos a la centralización que les devora, dándoles la independencia local necesaria para que conserven y aumenten sus intereses propios.”. 1854ko uztailaren 7ko Manzanares Programan.
[42] ORDUÑA REBOLLO, E., *Historia del Municipalismo Español*, Iustel, 2005, Madril 159. orr.
[43] GARCÍA ARANDAren uztetan bi funtzio edo atribuzio motak egon ziren baimena behar zutenak edo baimenik ez zutenak behar.

Alkatearen eskumenak aldiz bi izaerakoak ziren: politikoak eta administrazio-buruarenak.

Lege horren indarraldia oso laburra izan zen aldarrikapenaren urte berdineko uztailean bertan behera geratu baitzen. Espartero liberalaren Gobernua bukatu zenean 1845eko Konstituzioa berriro ere guztiz indarrean zegoelarik, 1856ko urriaren 14an berriro ere 1845eko urtarrilaren 8ko Udal Legea indarrean sartu zen, Narvaez General moderatua Gobernuburu zelarik.

1858. urtetik aurrera "Unión Liberal" boterea hartu eta O´Donell generala eta Posada Herrera gobernuan zeudelarik, izaera zentralista batekin, udal-ogasunei buruzko erreformak bideratu zituzten. Posada Herrera jaunak udal-jardueraren antolaketan buru belarri ekin zion eta 1866ko martxoaren 9an Udalen Antolaketarako eta Eskumenei buruzko Lege-proiektua aurkeztu zuen (aurkezten zuen bigarrena, aurrekoa 1860. urtean aurkeztu baitzuen). Azkenik 1866ko urriaren 21eko Errege Dekretu baten bitartez onetsi zen udalen antolaketari eta eskumenei buruzko eta probintzien gobernuari eta administrazioari buruzko arauak. Ildo horretatik, erreforma horiek GARCÍA ARANDAren esanetan zentralismora jotzen zuten berriro Alkate-Korregidore izendatzearekin edo Gobernadore Zibilen esku-hartze sakonarekin[44]. Beraz, zentralismo gehiago eta toki-autonomian edo garai horretako toki-autonomiaren enbrioi horretan atzera-pausuak eman ziren.

1868ko irailaren 18an Cádizen hasitako iraultza Alcoleako bataila eta gero amaitu egin zen. Topete Almirantea iraultzaileen alde amaitu zen eta horrekin Isabel II. erreginak gobernutik alde egin zuen. Hori horrela, behin-behineko gobernua eratu zen Serrano Generalaren eskutik eta gobernu horretan garaiko izen propio guztiak egon ziren (Prim, Sagasta edo Ruiz Zorrilla, besteak beste). 1868ko behin-behineko gobernu horretan Gobernazioko Ministroa zen Sagastak 1868ko Lege-Dekretu baten bitartez Udal Legea onetsi egin zuen helburu zehatz batekin: udal-antolaketan eta -hautaketan sufragio

[44] GARCÍA ARANDA, S., *La Autonomía Local en…* Op. Cit. 92. orr. zera dio: "…por lo que, como se observará más adelante, se volverá al centralismo como ilustra la denominación de Alcalde-Corregidor, una mayor intervención del ahora Gobernador Civil en el gobierno del ayuntamiento y de la diputación, y de una vuelta, en la técnica legislativa local, a la regulación de las cuestiones presupuestaria y contables en la legislación de organización y atribuciones.".

unibertsala[45] ezartzea (emakumeek ez zuten bozkatzeko eskubiderik, beraz ezin daiteke esan unibertsala zenik).

Egoera horretan 1869an izaera progresista, demokratikoa eta bateratzailea zuen Konstituzioa onetsi egin zen. SOLE TURA eta AJA FERNÁNDEZen[46] esanetan konstituzio hori luzea, osoa eta zorrotza edo zurruna izan zen. Esangura horretan, garaiko konstituzio horretan arazo berriztatzaile asko eztabaidatu ziren (askatasun erlijiosoa, esate baterako) baina toki-erakundeak alde batera geratu ziren berriro ere. Honen adibide nagusia da 1869ko Konstituzioak toki-administrazioari artikulu bakarra eskeini ziola, 99. artikulua hain zuzen, baina urte horietako printzipio ugariz apaindurik. Toki-administrazioak, udalak eta probintziak, euren lege propioak izango zituzten eta lege horien idazketan hurrengo printzipioak hartu behar ziren kontuan:

a) Udalbatza bakoitzak bere banakako interesen gobernua eta zuzendaritza eramango zuen.
b) Osoko bilkurak publikoak izango ziren.
c) Aurrekontuak, kontuak eta akordioak argitaratu egingo ziren.
d) Udal-jarduera interes orokorraren kontra badoa Gorteek edo Erregeak eskuhartu ahal izango zuten (zaintza-funtzioa).
e) Zerga-esparruan bere funtzioak definituko ziren, beti ere Estatuko tributu-sisteman barneratuz.

Egoera horretan 1870eko Udal Legea onetsi zen, abuztuaren 20an aldarrikatutakoa eta autore gehienen esanetan (ORDUÑA REBOLLO, CASTELAO RODRÍGUEZ eta GARCÍA ARANDA besteak beste[47]) Espainiako udal araubidean aldaketa garrantzitsua ekarri zuena. Lege horren lehenengo artikuluan bertan adierazten zenez: Udala osatzen zuten udalerrian legez bizi ziren pertsona guztiek, eta horrekin batera legean adierazten ziren udaleko kargu guztiak udalerrian hautatzeko eskubidea zutenek aukeratuko

[45] ORDUÑA REBOLLO, E., *Historia del Municipalismo Español*… Op. Cit. 159. orr. eta hurrengoak.
[46] SOLE TURA, J., eta AJA FERNÁNDEZ, E., *Constituciones y periodos constituyentes*… Op. Cit., 64. orr.
[47] ORDUÑA REBOLLO, E., *Historia del Municipalismo Español*, Iustel, 1. Edizioa, 2005, Madril; CASTELAO RODRÍGUEZ, J., "1852-2002, ciento cincuenta años del régimen local español", *El Consultor de los Ayuntamientos* aldizkarian, 2003ko 11. zenbakian, ed. El Consultor de los Ayuntamientos, 2. Liburukian; eta GARCÍA ARANDA, S., *La Autonomía Local en España (1808-1978)*, Editorial Universitas, 1 edizioa, 2013, Madril.

zituztela. Bestetik 5. artikuluak udalen zatiketa eta bateratzea auzokideen esku utzi egiten zuen; baina Diputazioek horren inguruko espedientea onartu beharko zuten eta beti beste udalerrien kaltetan ez bazihoan (berriro ere zaintza ezartzen zen... benetan sakon sarturik zegoen "ohitura").

Lege honek udalerria bi erakunderen bitartez antolatzen zuen: Udala (Zinegotzien Udalbatza) eta Udal Junta. Lehenengoaren barruan 3 zinegotzi mota sartzen ziren: Alkatea, Alkateordeak eta Erregidoreak; eta horien betebeharra zen udalaren barne gobernua aurrera ateratzea. Bigarrenean, Udal Juntan, kideak izango ziren aipatutako zinegotzi guztiak eta udalaren finantzazioan parte hartzen zuten kideak, herritarren artean zozketaz hautatu ondoren[48]. Zinegotziak hauteskundeen bitartez aukeratzen ziren eta Alkatea aukeratzen zen zinegotzien artean egindako bozketan. Sistema hori GARCÍA ARANDAren esanetan gaur egungo sistemaren jaiotza da[49].

Udal Legeak aipatzen duen egitura kurioso horretan Zinegotzien Udalbatzak barne gobernuaren arduradunak izango ziren eta horien eskumenak 66. artikuluak eta hurrengoek zehazten zituzten. Udal Juntak, aldiz, eskumen zehatzak izango zituen: gastu eta diru-sarreren aurrekontua onartu, zergak ezarri eta aurreko ekitaldiko kontua onartu. Dena den, Legeak udal-ogasunari dedikatzen zizkion IV. tituluan aurrekontua egiteko eskumena Udalbatzari edo Zinegotzien udalbatzari ematen zion. Ikusten denez udal-finantzazioari lotutako erabakiak Udal Juntari zegozkion eta horren betearazpena eta barne gobernuari lotutako erabakiak Zinegotzien Udalbatzari zegozkion. Jarduera hori beti egin behar zen Gobernuak emandako legeak errespetatuz -are gehiago, Estatuko legezko kontabilitate-sistema aplikatzeko betebeharra ezartzen du legeak, kontabilitate berezia egon barik- eta batez ere Udal Lege honen 170. artikuluak xedatutakoari jarraituz: *"Gobernazio Ministroa da Udal guztien nagusia eta esklusiboak ez diren eskumenen inguruan jarraitu beharreko xedapenak emateko baimena duen bakarra"*. Beraz, toki-autonomiaren kontzeptua oraindik oso urrun dago, ez dugu ahaztu behar Alkatea Gobernu zentralaren ordezkaria izaten jarraituko duela.

[48] 1870eko abuztuaren 20ko Udal Legearen 31. eta 59. artikuluak.
[49] GARCÍA ARANDA, S., *La Autonomía Local en España…* Op. Cit.105. orr.

Hau guztia errege barik egiten ari zirenez, garai honetako behin-behineko erregeordea zen Serrano Jeneralak, Prim Jeneralaren heriotza eta gero, Erregetza Amadeo de Saboyaren eskuetan uztea erabaki zuen. Baina Amadeo I-ak erregetza utzi egin zuen 1873. urtean, Hidalgo Jenerala Vascongadetako artileri erregimientoaren buruzagitza izendapenaren ondorioz sortutako matxinada izan zela[50]. Azkenean 1873. urtean I. Errepublika aldarrikatu zen eta aipatzekoa da Errepublika Federalerako Konstituzio proiektu horretan historian lehenengoz toki-autonomiaren berariazko aldarrikapena egin zela: *"Udalek udalerriari dagokion guztian autonomia administratiboa, ekonomikoa eta politikoa izango dute. Udalerriek sufragio unibertsalaren bitartez euren gobernuak edo Alkatea izendatuko dituzte eta horiek udalaren botere betearazlea izango dira. Sufragio unibertsalaren bitartez ere euren Udalbatzak izendatuko dituzte..."*[51].

1.2.1.3. Errestaurazio garaia: 1876-1923.

Esan bezala, 1875. urtean Alfonso XII.a errege bihurtuta eta III. Gerrate Karlistaren azkenengo pausuetan, Errestaurazio prozesua hasi zen horren burua Canovas del Castillo zelarik. Gorte konstituziogileak izendatuta 1876ko ekainaren 30ean Konstituzio berri bat aldarrikatu zuten. Konstituzio hori 1845eko Konstituzioaren eta 1869ko Konstituzioaren erdibidea zela esan dezakegu, edo behintzat 1845ekoa 1869ko konstituzioaren aldarrikapen batzuk hartuta[52]. Konstituzio honetan, 1876koan, Canovas del Castilloren ideia nagusiak islatu ziren eta bere Errestaurazio prozedurarako balio izan zuen[53].

Toki-administrazioari dagokionez, udalari eta probintziari dagokionez, Konstituzioak 3 artikulu bakarrik jaso zituen: 82.etik 84.era, eta horietan 84.ak zehazten ditu udalek jarraitu beharreko printzipioak euren eskumenak egikaritzean. Idazketa horrek 1869ko Konstituzioaren 99. artikuluarena gogorarazten digu. Baina Konstituzio honek bertute bat zeukan: lehenengoz, Diputazio Probintziala botere zentralaren organo periferiko baten

[50] GARCÍA ARANDA, S., *La Autonomía Local en España…* Op. Cit., 113. orr.
[51] 1873ko Konstituzio Federalaren Proiektuaren 106. artikulua.
[52] GARCÍA ARANDA, S., *La Autonomía Local en España…,* Op. Cit. 120. orr.
[53] FERNÁNDEZ ALMAGRO, M., *Historia política de la España contemporanea*, 3. bol., Alianza, 1973, Madril.

izaera galdu zuen, eta lehenengoz, Diputazio Probintziala toki-administrazio bezala egituratu zen[54].

Hortik abiatuta 1877ko urriaren 2ko Errege Dekretu baten bitartez, Lege baimena zuen Errege Dekretuaren bitartez, 1870eko Udal Legea Madrileko Gazetan argitaratzeko baimena ematen zen 1876ko abenduaren 16ko Legeak inposatutako erreformekin. Sistema honetatik, ORDUÑA REBOLLOri jarraituz[55], sufragio zentsitarioa gehiago murriztu zen, zentralismoa indarberritu egin zen eta jauntxokeria indartu egin zen. Hemendik aurrera, eta batez ere 1882.eko Probintzia Legearen ostean, asko izan ziren udal-araubidearen erreformarako Lege-proiektuak: Segismundo Moret-en 1883.eko proiektua, 1884.eko Robledoren proiektua edo Maurak berak 1903. eta 1907. urteetan egindako saiakerak edota 1912.eko Canalejas-ek egindako proiektua. Egia esan, Berrezarkuntzaren 1877.eko Udal Legeak 47 urtez iraun zuen Calvo Soteloren Estatutura arte (1924. urtekoa). Errestaurazio garai honen inguruan, MARTÍN-RETORTILLO BAQUERren ustetan, geroko garaiaren oinarriak jarri ziren, egin beharreko erreformarako oinarriak[56].

1.2.2. Primo de Riveraren Diktaduratik II. errepublikara

Mauraren lege-proiektuek bere lana bete zuten eta hurrengo urteetako legerian eragin handia izan zuten. 1923. urtean Jose Antonio Primo de Riverak estatu kolpea eman zuen[57], demokrazia bertan behera utzita; hortaz, diktaduraren mende eman ziren toki-autonomiaren inguruko lehenengo benetako pausuak. Egia da, toki-autonomia hori ez zela benetakoa, ordezkaritza demokratikorik gabe sortutakoa baitzen[58], baina printzipioz auto-antolakuntzan eta udalaren jarduera naturalean egituratu zen udala. Deszentralizazio prozesua hasi zen garai hartan.

[54] ORDUÑA REBOLLO, E., eta COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la legislación…* Op. Cit. 143. Orr.
[55] ORDUÑA REBOLLO, E., *Historia del Municipalismo Español…* Op. Cit. 164.-166. orr.
[56] MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Instituciones de Derecho*… Op. Cit. 271. orr.
[57] Alfonso XIII.aren oniritsiarekin.
[58] ORDUÑA REBOLLO, E., eta COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la legislación…* Op. Cit., 198. orr.

Toki-administrazioaren berregituraketa gauzatzeko, Jose Calvo Sotelo jauna toki-administrazioko zuzendari izendatu zuten eta honek garaiko adituekin lantaldea eratu zuen. Erreformari ekiteko lantaldeko partaideen artean oso deigarria izan zen Luis Jordana de Pozas jaunaren izendapena. Hauen proiektuak deszentralizazioa hartu zuen bide moduan eta haustura ekarri zuela[59] esan dezakegu. Udal-administrazioak, beraz, 1924ko martxoaren 8rako bere araua zuen, Udal Estatutua. MARTÍN-RETORTILLO BEQUERrek adierazi bezala, zuzendaritza militarrak toki-administrazioaren gaia hartu zuen lehenengo lanetariko bat izan zen. Estatutuak errealitate bihurtu nahi zuen antzinatik zetorren ideia bat: Estatuak behar zuen birgaitze politikoa toki-araubidearen birgaitzearekin hastea[60].

Udal Estatutua benetako kodea zen. 585 artikulu, xedapen gehigarri bat eta 28 xedapen iragankor zituen, bi liburutan banatuta: lehena, udal-antolamenduari eta -administrazioari buruzkoa, eta, bigarrena, toki-ogasunari buruzkoa. Estatutua udalerria entitate naturaltzat hartzetik abiatzen zen. Hitzaurrean jada baieztatzen da *"… udalerria ez dela legegilearen semea; Estatuaren aurreko eta aurreko bizikidetzako gizarte-egitatea da, eta, gainera, legearen gainetik dagoena"*. Kontzeptu horiek abiapuntutzat hartuta, ez zuen diskriminatu udalerri bat eratzeko herritarren kontzentrazio handiagoa edo txikiagoa, eta honela baieztatzen duela ikusiko dugu: *"… Estatutu berriak nortasuna onartzen du naturak sortzen duen tokian, inoiz bete ezin izan dituzten artifizio hutsezko baldintzak ezarri gabe"*. Era berean, eranskinen eta udalerria baino lurralde-eremu txikiagoko erakundeen udal-nortasuna ere onartzen zen, eta bai eranskinek bai udalerriek gaitasun juridiko osoa zuten[61]. Eskaera orokor bati erantzunez, Estatutuak behin betiko indargabetu zuen udalerriei eta udalerria baino lurralde-eremu txikiagoko erakundeei eragiten zien desamortizazio-legeria.

[59] ORDUÑA REBOLLO, E., eta COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la legislación…* Op. Cit., 199. orr.

[60] MARTÍN-RETORTILLO BEQUER, S., *Instituciones de Derecho…* Op. Cit. 66. orr. Horretan autoreak horrela dio: *"Obra principalmente de Calvo Sotelo, a la sazón Director General de Administración Local, será una de las primeras tareas con las que se enfrentará el Directorio militar, que no sería sustituido por un gobierno de caracter civil hasta el RD de 3 de diciembre de 1925. Los Estatutos responden, y tratan de hacer realidad, la vieja idea, que vimos ya había sostenido Maura, de abordar la regeneración política del país a través de una revitalización del régimen local"*.

[61] ORDUÑA REBOLLO, E., "Historia del municipalismo español (XVI). Un siglo de municipalismo. El Estatuto Municipal de Calvo Sotelo", *La administración al día* web aldizkarian, ed. INAP, http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1057451. Azkenengoz 2021/07/28 ikusia.

GARCÍA ARANDAk[62] esandakoari jarraituz, Udalbatzaren eta Alkateen hautaketarako prozedurak ez ziren inoiz martxan jarri eta udalei autonomia asko eman arren eta izaera "pro-autonomista" eduki arren, zentralismoa izan zen nagusi. Horren inguruan bi datu aipagarri ditugu: alde batetik, nazio-gaitasuna duten toki-administrazioetako funtzionarioen egituraketa gauzatu zen; eta bestetik, soilik zaintzaren inguruan diharduten artikulu zehatzak ezartzen ziren: 279. artikulutik 289.era zehazten zen zaintza-funtzioa. VII. tituluko IV. kapitulua zaintzaren araubidea izenburupean zaintzaren lehenengo arauketa ezarri zen.

1924.eko Udal Estatutuak jaso zituen hauteskunde-prozedurak ez ziren inoiz egin eta Espainiako Gobernuak 1931ko martxoan udal-hauteskundeak deitu zituen. Hauteskundeak egin eta gero 1931ko apirilaren 14an Errepublika aldarrikatu zen. 1931ko ekainaren 28an Gorte edo Asanblea Konstituziogilea hautatu egin zen eta abenduaren 9an II. Errepublikako Konstituzio berria onetsi zen.

Errepublikako Konstituzioarekin benetako deszentralizazio prozesua hasi zela esan dezakegu. Bertan aitortu zenez, Espainiako Errepublika estatu integrala zen eta hori bateragarria zen udalen eta lurraldeen autonomiarekin. Toki-erakundeei dagokionez, konstituzio hau izan zen historian lehenengoa udal-autonomia aitortzen[63], autonomia hori bermatzeko konpromisoa hartuz.

Udal-araubideari dagokionez, Udal Estatutuak indarrean jarraitu zuen 1935.eko Udal Legea onetsi arte eta argi dago azken lege horrek oso indarraldi laburra izan zuela. 1935.eko urriaren 31ko legeak 242 artikulu zituen eta 11 xedapen iragankor, 1933. urtean hasi zuten idazketa eta hein handi batean, GARCÍA ARANDAren hitzetan, Udal Estatutua oinarritzat hartu zuen[64]. Legea 1935ean onetsi zen eta urte t´erdiko iraupena izan zuen.

[62] GARCÍA ARANDA, S., *La Autonomía Local en España…* Op. Cit. 127. orr.
[63] Errepublikako Konstituzioaren 9. artikuluak horrela esaten du: "Todos los municipios de la república serán autónomos en las materias de su competencia y elegirán sus Ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de concejo abierto. Los alcaldes serán elegidos siempre por elección directa del pueblo o por el Ayuntamiento.".
[64] GARCÍA ARANDA, S., *La Autonomía Local en España…* Op. Cit. 144. orr.

1.2.3. Diktadura frankistaren toki-erakundea

1936. urtean Gerra Zibila hasi zen eta, guda galdu ondoren, II. Errepublika jausi egin zen, Franco Jeneralak garaipena lortu eta gero. 1939.ean guda amaiturik sortutako Estatu autokratiko berriak eraketa edo instituzionalizazio prozedura berezia eduki zuen, printzipio demokratikoak alde batera utzirik. Lege hurrenkeraren goreneko lekuan eta Estatua egituratzeko arau moduan Mugimenduaren Oinarrizko Legeak deiturikoak izan ziren.

Beste alde batetik, eta printzipio demokratikoen gabeziaz gain, Estatua gizartearen ikuspegi unitarioaren inguruan egituratu zen. Pluralismo politikoa guztiz baztertu egin zen eta diktaduraren alderdi bakarra izan zen legezkoa. Ikuspegi horretatik, eta Nazio Mugimenduaren Printzipioei buruzko Legearen VIII. oinarriak adierazten zuenez, antolakuntza politiko berria familiaren, udalerriaren, sindikatuaren eta legeak aintzatesten zituen bestelako erakundetan egituratzen zen. Azken finean Estatuko Lege Organikoaren 6. artikuluak esaten zuen bezala, Estatu Burua, Diktadorea, nazioaren ordezkari nagusia zen eta nazio subiranotasunaren pertsonifikazioa ere. Horrez gain, Estatuburu eta gobernuburu izan zen. Beraz, nazioa pertsona bakarraren inguruan egituratu zen benetako Estatu diktatorial autokratikoa indarrean jarriz.

Ikuspuntu honetatik udal-autonomiaren garapenak ez zuen inolako aurrerapausurik eman diktaduraren mende. Diktadurapean udala egituratzerako orduan sufragioa alde batera utzi egin zen eta Udalbatzaren kideak hurrengoetatik izendatuko ziren: familiako buru nagusietatik, sindikatu bertikal bakarretik eta erakunde ekonomikoen, kulturalen eta profesionalen ordezkarietatik. Horiek guztiek Gobernuak (hau da, Diktadoreak) izendatzen zituen. Gobernuaren ohiko esku-hartzeaz gain, udalerriko bizitzaren beste esparru guztietan ere Estatuaren esku-hartzea eman zen. Serrano Suñer Barne Ministroa zelarik 1938.ean udal-araubidearen erreformarako agindua eman zuen. Agindu horren barnean udala egituratzeko orduan udalerriaren modu autokratiko bat onartzeaz gain, inolako autonomia aitortu barik, probintzia udalen batasun huts bat bezala egituratu zen.

Probintzia Gobernu Zentralaren nahia gauzatzeko tresna bat bezala ulertu zen. Luis Jordana de Pozas berak adierazi zuenez, tendentzia autoritarioa izan zuen legeria horrek[65].

Frankismo garaian toki-administrazioari edo udal-administrazioaren inguruan hitz egiten zuen lehenengo araua izan zen Toki-Araubidearen Oinarriei buruzko 1945eko uztailaren 17ko Legea. Lege hori ez zen 1950. urteko abenduaren 16ra arte artikulatu eta 1955ean Toki-Araubideari buruzko Legeren aldaketa artikulatu egin zen. Garai honetan egin ziren iraupen luzea eduki zituzten bi arau: Toki-Korporazioen Kontratazioari buruzko Erregelamendua; edota gaur egun ere indarrean jarraitzen duen 1955eko Toki-Korporazioen Zerbitzuei buruzko Erregelamendua. Bi lege horiek teknikoki gorenekoak zirela aitortzen du doktrinak[66].

Toki-autonomiaren inguruan ezer; baina finantza-zaintzaren inguruan gauza asko. 1945.eko Oinarri Legearen 67. oinarriak zaintza eta esku-hartzearen definizioa egin zuen. Oinarri horrek lehenengo eta behin zehaztu gabeko kontzeptu juridikoen bitartez udala bertan behera desegiteko aukera aitortzen zion Estatuko Gobernuari, Ministro Kontseiluari, Gobernazio Ministroak eskatuta. Zergatik? Udalen (eta probintzien) kudeaketa interes orokorraren kontrakoa edo erakunde beraren kontrakoa izateagatik. Esanahi horretan, kontuan izan behar dugu Gobernuak definitzen zuela interes orokor hori. Esan bezala, 1953. urtean oinarri lege hori aldatu egin zen ogasunei buruzko 12 oinarri aldatuz. Aldaketa horien zergatiak autonomia fiskalik eza zuen oinarri. Aldaketa horrekin jaio zen Gobernazio Ministroaren Dekretuaren bitartez 1955eko ekainaren 24ko Udal arauketa, Toki Araubidearen Legea 1975 urtera arte iraun zuena.

1975.eko Legea, aldiz, Toki Araubidearen Oinarriei buruzko Estatuaren 41/1975 Legeak, ez zuen ibilbide luzerik izan, Franco Diktadorea hil eta aurreko egunean indarrean sartu eta laster hasi zen sistema politikoaren aldaketa; batez ere, Mugimenduko Idazkari Nagusi bezala Alfonso Suarez GONZÁLEZ jauna izendatu zutenean. 1975.eko lege honek zioen azalpenean argi eta garbi adierazten zituen zeintzuk ziren bere bi printzipio garrantzitsuenak: udal-demokrazia eta toki-jardueraren eragingarritasuna. Jarraian, zioen

[65] ORDUÑA REBOLLO, E., *Historia del Municipalismo Español…*, Op. Cit. 196. orr.
[66] ORDUÑA REBOLLO, E., eta COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la legislación…*, Op. Cit. 209. orr.

azalpen berak nazio-interesa udal-interesa baino garrantzitsuagoa izango zela aipatzen zuen eta antolamendu juridikoan sarturik toki-administrazioek autonomia gehiago edo gutxiago izango zutela. Hau horrela eta GARCÍA ARANDAren esanetan, legea ondo osatuta dago eta oso ondo egituratuta ere[67]. Lehenengoz, testu juridiko frankista batean, autonomiaren aipamena egiten zen eta horrekin batera deszentralizazioaren beharraz hitz egiten zen. Azkenik, adierazi behar dugu GARCÍA FERNÁNDEZ jaunari jarraituta: *"Erregimen autoritarioetan, kontrara, udalerria Estatuaren Administrazioaren hierarkia eskalan sartzen denean eta beren karguak ez direnean sufragio unibertsalaren bitartez hautatzen, udalerria arautzen duen Zuzenbidea Administrazio Zuzenbidearen zati berezia bakarrik izango da"*[68]. 1975eko azaroaren 20an Franco Diktadorea hil ondoren, laister hasi zen bidea 1978ko EKra heltzeko.

1.3. TOKI-AUTONOMIA 1978KO ESPAINIAKO KONSTITUZIOAN: ERAKUNDE-BERMEA ETA JOERA BERRIAK

PAREJO ALFONSOk adierazi zuenez, autonomia Estatuaren lurralde-antolakuntzarako bigarren oinarrizko printzipioa[69] da (autoreak ez du aipatzen, baina lehenengo printzipio nagusia batasun-printzipioa izango litzateke). Espainiako Konstituzioan (hemendik aurrera EK) autonomiari garrantzi handia ematen zaio eta, horren hedapenean, toki-autonomiak ere lekutxo bat dauka 1978ko EKak diseinatutako lurralde-antolaketan. Hori horrela, EKaren 137. eta 140. artikuluek beren-beregi aitortzen dute toki-administrazioen (udalen, probintzien eta irlen) autonomia eta, 142. artikuluarekin batera autonomiaren alderdi ekonomikoa aipatzen da, finantza-nahikotasuna alegia. Baina toki-autonomiaren aipamen gehiago ez da egiten eta, ondorioz Konstituzio Auzitegiaren jurisprudentziak garatu behar izan du toki-autonomiaren kontzeptu hori. Goi epaitegi horrek toki-autonomia berme instituzional bezala egituratu du. Izaera hori toki-administrazioari

[67] GARCÍA ARANDA, S., *La Autonomía Local en España…* Op. Cit.158. orr.
[68] Jatorrizko testuan horrela dio: "en regímenes autoritarios, por el contrario, donde el municipio se situa en la escala jerárquica de la Administración del Estado y donde sus cargos dirigentes no se eligen conforme al sufragio universal, el Derecho que disciplina al municipio es solamente una parte especial del derecho administrativo.". GARCÍA FERNÁNDEZ, J., "Derecho constitucional y sistemas locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos", *Parlamento y Constitución*, 6. zkian, ed. Cortes de Castilla-La Mancha, 2002, Toledo, 217. orr.
[69] PAREJO ALFONSO, L, "Las Bases constitucionales del Derecho…, Op. Cit. 122. orr.

buruzko legeriaren garapenean islatu zen, nahiz eta nazioarteko tresna juridikoek (TAEHn esate baterako) bestelako izaera aitortu nahi.

Epigrafe honetan hori da, hain zuzen ere, garako dena:

a) Alde batetik, EKaren ikerketa eta toki-autonomiaren egituraketa jurisprudentzialaren azterketa egingo da, sistema ondo ezagutu ahal izateko eta erakunde-bermearen izaera zehaztu ahal izateko. Lehenengo azpi-epigrafe honetan EKaren eta KAk EKn esandakoaren inguruko azterketa egingo da. Horrela, berme instituzionalaren nondik norakoa ezagutuko da. Gogoratu behar da ere, egindako interpretazioa eta eraikuntza doktrinalak etorkizunean gauzatu den toki-erakundeei buruzko legeria baldintzatu egin duela.
b) Bigarrenik, sistema horrek toki-administrazioaren arauketa ezberdinetan izan duen eragina adieraziko da. EKaren aurreko legerian toki-autonomiaren printzipioa ez zen aipatzen inondik inora eta Estatuko Administrazioarekiko mendetasuna (edo Estatuak gauzatzen zuen zaintza) erabatekoa zen. Horregatik, toki-erakundeen gaineko legeria aztertzen hasiko gara 1985ean onartutako TAOLetik aurrera. Alabaina, bi gauza kontuan hartuko dira: alde batetik, 1985. urtea baino lehen aurreko legeria frankista EKren araubide berriari egokitzean toki-autonomiaren printzipioa erakunde-berme bezala eraikitzen da; eta bestetik, 1989.ean Estatuko Aldizkari Ofizialean argitaratu zen TAEHk zehazten duen printzipioak izaera ezberdina duela (horregatik trataera ezberdindua emango diogu). Epigrafe honetan 1985.etik aurrerako TAOLak jasotako aldaketarik garrantzitsuenak aztertu egingo dira, horien artean berriena izan da interes handiena piztu duena, 2013. urtean gauzatutako aldaketak zaintza- eta kontrol-tresnak indarberritu egin zituelako. Horrez gain, Toki Ogasunei buruzko Legea (hemendik aurrera TOL) eta bere garapena ere aztertuko ditugu. Azterketa guztiak toki-autonomiaren printzipioaren ikuspuntutik egingo dira.
c) Hirugarrenez eta aurreko paragrafoan esan bezala, Europa mailako 1985.eko Toki-Autonomiari buruzko Europako Hitzarmena (TAEH) daukagu eta horrek toki-autonomiaren inguruko bestelako kontzeptua eratzen du, Espainiako antolamendu juridikoan sartutako hitzarmena izan arren, zuzenean aplikatzen ez dena. Tresna horren azterketan ikusiko denez, toki-autonomia TAEHn benetako

eskubide bat bezala eratzen da, eskubidea, baliabideak eta erantzukizuna uztartzen dituen kontzeptua egituratuz. Espainiako Erresumak nazioarteko hitzarmena sinatu zuen baina ez du garatu toki-autonomiaren printzipioa eta berme instituzionalean geratu da.

1.3.1. EKaren toki-autonomia: 137. eta 140. artikuluak eta horien interpretazioa

Esan bezala, EKk toki-autonomia jaso du; ez da beren-beregi printzipio bezala aitortzen, baina kontzeptua bai aipatzen da 137. artikuluan modu orokorrean, 140. artikuluan udalei dagokionez eta 141. artikuluan probintziei dagokionez. Alde batera utziko dugu EKren 2. artikuluak eginiko autonomiaren aldarrikapena, horrek lotura handiagoa duelako autonomia-erkidegoekin toki-erakundeekin baino. EKk ez du toki-autonomiaren definiziorik ematen, horrek ekarri duen auzitegien interpretazioarekin. ATELA URIARTEk esaten duenez: *"EK-k ez du zehazten toki-autonomiaren irismena eta edukia, eta beren-beregi aitortzen du bere 137; VIII. titulu bereko II. kapituluak bakarrik eskaintzen ditu udalerrientzako oinarrizko antolaketa-jarraibide batzuk 140. artikuluan, eta 142. artikuluan, finantza-nahikotasunaren bermearekin, ixten du bere erregulazioa. Hau da, ikuspegi konparatibo batetik eta lehen ikuspegi kuantitatibo batetik, Konstituzioak hiru artikulu baino ez dizkie eskaintzen udalerriei, eta hamasei, berriz, autonomia-erkidegoei"*[70].

Lehenengo artikuluaren arabera, hots, 137. artikuluaren arabera, udalek eta probintziek euren intereseko gaiak kudeatzeko autonomia daukatela adierazten da eta bigarren artikuluetan (140. eta 141. artikuluetan) Estatuak autonomia hori babesteko konpromisoa hartzen du. Hortik aurrera EKk ez du ezer gehiago esaten. Egia da, finantza-nahikotasunari buruz, 142. artikuluan autonomia garatzeko udalek baliabide nahikoak jasotzeko eskubidea dutela adierazten dela, baina lan honen garapenean adieraziko dugunez finantza-nahikotasuna ez da finantza-autonomia.

Hasieratik EKak toki-autonomia aitortu izanak itxaropen handiak piztu zituen Espainiako Estatuan eratu berri ziren autonomia-erkidegoen artean (ikuspuntu historiko batetik toki-

[70] ATELA URIARTE, A., *El desafío del fortalecimiento de la autonomía municipal: La Ley de Instituciones Locales de Euskadi*, ed. HAEE-IVAP, 2022, Oñati, 55. orr.

erakundeen autonomia aldarrikatu zen eta Estatuaren egonkortasuna kolokan jartzen zuen gaia zen). EKak nazionalitate eta erregioen autonomia aitortu zuen eta horrekin Estatuaren deszentralizazioa indartu zen, autonomia-erkidegoen sorrerarekin. 1979.etik aurrera asko izan ziren autonomia-erkidegoan batu ziren lurraldeak eta azkenean Estatu osoa autonomia-erkidegotan banatuta gelditu zen. Horietan jarri zen gogo eta indarrik handiena, sistema berri horren garapenean, toki-erakundeak alde batera utzita.

Prozesu autonomikoa 80. hamarkadako hasieran amaitu egin zen eta eratu berri ziren autonomia-erkidego batzuek arin ikusi zuten toki-autonomiaren printzipioa tresna egokia izan zitekeela euren toki-mailako egituraketa berria egiteko[71]. Autonomia-erkidegoek toki-erakundeen inguruko egituraketari buruzko arauak egiten hasi ziren eta, errekurtsoz errekurtso, Konstituzio Auzitegiak toki-autonomiaren kontzeptua zehazten joan zen, gaur egun Estatuan ezagutzen eta erabiltzen den kontzeptua zehaztu arte.

Horrez gain, EKren lehenengo urte horietan Estatuko legegileak interes gutxi izan zuen toki-administrazioaren egituraketan. Legegileak arreta handiagoa eman zion autonomia-printzipioan oinarritzen ziren autonomia-erkidego berriei eta horrek toki-araubidearen oinarriei buruzko arauketa guztia EKra egokitzeko ahalegina atzeratu egin zuen, EKa onetsi eta zazpi urte geroago onetsi baitzen. SOSA WAGNERren[72] hitzetan: *"-legegileak-ez zekien oso ondo zer esan nahi zuen hori (toki-autonomia) eta gainera beste espazio autonomiko bat eraikitzen oso lanpetuta zebilen (autonomia-erkidegoena hain zuzen ere), askoz dizdiratsua, idazteko oso zaila izateaz gain eta korapilatsua, eztabaida politikoa zela eta"*. Bitartean eta lege berria onetsi arte iragankortasunez EKren aurreko arauketa aplikatu behar zen eta horretan Estatuak jorratu behar zituen zaintza ezberdinak oso handiak ziren. Horren aurka ere, autonomia-erkidegoek eta toki-erakunde ezberdinek lan

[71] Deigarria egin zaigu ikerketa honetan zenbat epai eman behar izan zituen Konstituzio Auzitegiak Probintziaren "defentsan". Horien artean esanguratsuenak KAren 32/1981 Epaia, non Kataluniako Generalitateak beren lau probintzien eskumenak hartu nahi zituen, edo 117/1984 Epaia non kasua errepikatzen da baina Valentziako Generalitatearekin. Edota 27/1987 Epaia zaintzari dagokionean, batzuk aipatzearren.

[72] Jatorrizko testuan horrela dio: "tampoco sabia bien – legegilea ulertzen da – que es lo que eso (autonomia local) quería decir y además estaba muy ocupado en construir otro espacio autonómico (el de las comunidades autonomas precisamente) mucho más brillante, aunque de dificil textura técnica y un tanto enmarañado por la discordia política.". SOSA WAGNER, F., "La autonomía Local", AA.BB. *Estudios sobre la Constitución Española*, García Enterria irakasleari homenaldi liburua, Civitas, 1991, Madril, 3209. orr.

egin behar izan zuten, autonomiari garrantzia emanez eta zaintza askoren konstituziotasuna kolokan jarriz.

Horrekin guztiarekin, Konstituzio Auzitegiaren epaien bitartez toki-autonomiaren printzipioa egituratu zen. Interpretazio eta egituraketa horretan hiru epaik izan zuten garrantzi handia: 4/1981, 32/1981 eta 214/1989 Epaiak[73]. Doktrinan zehar gero hain errepikatuak izan diren epai horien bitartez toki-autonomia, zehaztu gabeko kontzeptu juridikoa den aldetik, erakunde-berme bat moduan antolatu da, bere izaera eskumenen banaketako sisteman oinarriturik. Laburbilduz, Konstituzio Auzitegiak deklaratzen du toki-autonomiaren erakunde-bermeak ez duela ziurtatzen eduki jakin bat edo eskumen-eremu jakin bat, baizik eta erakunde bat gordetzea, denbora eta leku bakoitzean gizarte-kontzientziak horren inguruan duen irudiarentzat jaso daitezkeen terminoetan; beraz, berme hori ezezaguntzat jo ahal izango da soilik erakundea mugatua denean, erakunde horrek existitzeko dituen aukerak ia erabat galarazten dizkiolako[74]. Hiru epai horiek jarraian aztertuko ditugu eta horiek zehaztu eta modernizatu duten bestelako Konstituzio Auzitegiaren doktrina ere azalduko da.

1.3.1.1. Toki-autonomia zehaztugabeko kontzeptu juridiko bezala

EK indarrean zegoelarik eta, esan bezala, Toki Araubidearen Oinarriei buruzko apirilaren 2ko 7/1985 Legea (TAOL) onetsi arte, Konstituzio aurreko toki-araubide frankista indarrean zegoen. Horrek eztabaida handiak piztu zituen toki-administrazioen izaerari buruz eta EKak aldarrikatzen zuen toki-autonomiari buruz. EKak aitortzen zuen toki-autonomia eta lege frankistak aplikatzean arazoak sortzen ziren toki-araubide frankistak zaintza-tresna larregi jartzen zituelako eta horiek EKk aldarrikatutako autonomiaren

[73] Kontuan izan behar dugu esparru honetan eta toki-autonomiaren inguruan epai asko eman direla 1985 urtea baino lehen eta hori eta gero. Are gehiago azkeneko urteetan ere (2016an gehien bat) Toki Administrazioaren Arrazionaltasun eta Jasangarritasun 27/2013 Legearen ondorioz. Errepasotxo bat emateagatik, aipatutakoaz gain hurrengoak ere interesgarriak dira: uztailaren 14ko 25/1981 Epaia, abenduaren 23ko 84/1982 Epaia, maiatzaren 16ko 38/1983 Epaia, otsailaren 17ko 27/1987 epaia, abenduaren 9ko 193/1987 Epaia, urriaren 19ko 170/1989 Epaia, apirilaren 2ko 46/1992 Epaia, otsailaren 1eko 33/1993 Epaia, otsailaren 10eko 36/1994 Epaia, otsailaren 19ko 40/1998 Epaia, uztailaren 5eko 159/2001 Epaia, uztailaren 20ko 240/2006 Epaia, martxoaren 3ko 41/2016 Epaia, ekainaren 9ko 111/2016 Epaia, urriaren 20ko 180/2016 Epaia.

[74] Karen urriaren 19ko 170 Epaiaren 9. oinarri juridikoan, EAOan 1989ko azaroaren 7an argitaratua; KAren apirilaren 13ko 51/2004 Epaiaren 9. oinarri juridikoan, EAOan 2004ko maiatzaren 18an argitaratua; edota KAren apirilaren 7ko 83/2005 Epaiaren 7. oinarri juridikoa, EAOan 2005eko maiatzaren 10ean argitaratua.

kontra zuzenean jotzen zutelako. Hori dela eta, hasieratik Konstituzio Auzitegiak toki-autonomia zehazteko beharra ikusi zuen, konstituziotasun-arazoak konpontzeko asmoarekin. Auzitegi horren epaien artean lehenengoa eta garrantzitsuenetako bat otsailaren 2ko 4/1981 Epaia[75] izan zen. Errekurtsoa jarri zen, beste batzuen artean, Konstituzioaren garai aurretik indarrean zegoen toki-araubideari buruzko legeetan zehaztutako xedapenen aurka, horiek EKaren 137., 140. eta 141. artikuluen kontrakoak zirelako.

Aipatutako epaia oso garrantzitsua da, batez ere bi arrazoiengatik:

- Lehenengoa, toki-autonomiaren printzipioa Estatuko lurralde-antolakuntzaren oinarrizko printzipio bezala ulertzen duelako, nahiz eta horri izaera programatikoa aitortu eta ez zuzeneko aplikagarritasuna.
- Bigarrena, autonomia zehaztu gabeko kontzeptu juridiko bezala egituratzen duelako: *"- azken finean - autonomia zehaztu gabeko kontzeptu juridikoa da eta hori ulertzeko tarte oso zabala eskaintzen du"*[76]. Egituraketa horrek printzipioa momentuko interpretazioaren eskuetan utzi egin zuen, Alemaniako doktrinan zehaztutako berme instituzional bat bezala identifikatuz.

Aipatutako epaiaren 3. zuzenbideko oinarriak autonomiaren printzipioa batasunaren printzipioarekin alderatzen du. EKk nazioaren batasuna dauka abiapuntu eta hori "omen" da printzipiorik nagusiena. Epaiaren irakurketan zehar badirudi batasunaren printzipioa subiranotasunarekin zuzenean identifikatzen duela. Gogoratu behar dugu momentu honetan PAREJO ALFONSOk, BALLESTEROS FERNÁNDEZk, PEREZ LUQUEk eta eta beste autore batzuek[77] lurralde-antolaketaren printzipio nagusi bezala batasunaren printzipioa dagoela adierazten dutela eta autonomia bigarren mailan uzten dutela. Epaiak adierazten du Estatuak ez duela botere publiko guztia egikaritzen, bere azpiko bestelako

[75] KAren otsailaren 2ko 4/1981 Epaia, EAOean 1981eko otsailaren 24an argitaratua.
[76] KAren otsailaren 2ko 4/1981 Epaiaren 1.B zuzenbideko oinarrian zehatz-mehatz horrela dio: "...dado que - en definitiva - la autonomía es un concepto jurídico indeterminado que ofrece un margen de apreciación muy amplio.".
[77] PAREJO ALFONSO, L., Garantía Institucional y autonomías Locales, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981, Madril; BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Administración Local*, el Consultor de los ayuntamientos, 5. Edizioa, 2006, Madril; PEREZ LUQUE, A., ¿Existe Materialmente la Autonomía Local?", *El Consultor de los Ayuntamientos*, 14. zkia, 2002ko abuztuko alea, ed. El Consultor de los Ayuntamientos, 2002, Madril.

organo batzuk daudela: EKaren 137. artikuluak aipatzen dituenak (udala, probintzia eta eratzen diren autonomia-erkidegoak) eta lurralde-erakunde horiek euren intereserako gaiak kudeatzeko autonomia izango dutela. Otsailaren 2ko 4/1981 Epai horrek horrela adierazten du: *"Estatuaren ikuskera zabala eta konplexua, autonomiadun hainbat lurralde-izaerako erakundeak osatzen dutena"*[78]. Ikuspegi horretatik abiatuta autonomia mugatutako botere baten inguruan antolatzen da: "*hau horrela, autonomia ez da subiranotasuna"*[79] dio Epaiak eta horrekin argi dabil esaten botere guztia Estatuarena dela eta Estatuak boterea modu deszentralizatuan egikaritzea erabaki duela. Honen harira, lurralde-interes bakoitza osotasun baten zati da, eta horrek adierazten du autonomia deszentralizazio administratibo bat bezala bakarrik ulertzen dela. Epaiak horrela dio: *"Guztiaren gainetik, argi dago autonomiak mugatutako botere bat aipatu nahi duela. Hau horrela, autonomia ez da subiranotasuna - eta botere horrek ere mugak ditu - eta autonomiadun lurralde-erakunde bakoitzak osotasunaren zati denez, autonomiaren printzipioa ezin da inolaz ere batasunaren printzipioarekin aurkaratu. Are gehiago, horren - batasunaren printzipioaren - barnean bere benetako esanahia hartu egiten du - autonomiaren printzipioak -, Konstituzioaren 2. artikuluak adierazten duen bezala."*[80]. Modu honetara argi aipatzen da lurralde-antolaketa guztia batasunaren printzipioan oinarritu egiten dela eta autonomia batasun horren barruan ulertu behar dela.

PAREJO ALFONSOri jarraituz, KAren otsailaren 2ko 4/1981 Epaitik hurrengo ondorioak zuzenean atera daitezke[81]:

a) Autonomia subiranotasuna ez denez, botere mugatua izango da. Ondorioz, autonomiaz gozatzen duten lurralde-erakundeak osotasunaren zati izango dira. Hau horrela, autonomiaren printzipioa ezin daiteke batasunaren printzipioarekin aurkaratu; kontrara, autonomiaren printzipioak esanahia hartzen du batasunaren printzipioaren barnean. KAren uztailaren 14ko 25/1981 Epaiaren 3. oinarri

[78] Jatorrizko testuan horrela dio: "concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de caracter territorial dotadas de autonomía".
[79] Jatorrizko testuan horrela dio: "en efecto, autonomía no es soberanía".
[80] Jatorrizko testuan horrela dio: "Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía - y aun este poder tiene sus límites - y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de este donde alcanza su verdad el sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución."
[81] PAREJO ALFONSO, L., "Las Bases constitucionales del Derech…, Op. Cit. 128. orr.

juridikoan[82] ere horrela adierazten da: *"Auzitegi honek, 1981eko otsailaren 2ko epaian, autonomia-erkidegoei, besteak beste, Konstituzioaren 137. artikuluan aitortutako autonomia botere mugatu gisa eratzen dela, eta hori ez da subiranotasuna. Artikulu horretan zerrendatutako lurraldeei autonomia aitortzen zaie interes propioak kudeatzeko, eta horrek eskatzen du erakunde bakoitzari bere interesa asetzeko beharrezkoak diren eskumen propio eta esklusibo guztiak ematea (...) Ildo beretik, nazionalitate eta lurraldeen autonomiarako eskubidea, guztien arteko elkartasuna ondorio duena, batasun nazionalean oinarritzen da. Autonomia hori, adierazi den bezala, lurralde-erakunde bakoitzaren interesen kudeaketari lotuta dago"*. Hau horrela, autonomia osotasunaren zati bat da.

b) EKren 137. artikuluak esaten duenari jarraituz, autonomiadun erakundeek euren interesekoak diren gaiak kudeatzeko aukera dute eta horrek betebehar bat ezartzen du: euren interesak kudeatzeko beharrezkoak diren eskumen esklusiboak zehaztu behar dira. Eskumenak zehazteak garrantzi handia hartzen du, autonomiadun erakundeen interesak bertan zehazten baitira. Berezko interes horiek dakartzaten eskumenak legegileak zehaztuko ditu. Estatuaren legeek zehaztuko dituzte zeintzuk diren udalen (toki-administrazioen) berezko interesak. Nahiz eta gero interes horiek zehazteko orduan autonomia-erkidegoek, berezko eskumenen egikaritzan, horiek zabaltzeko aukera izan.

c) Toki-erakundeek beraien intereseko gaiak kudeatzeko ahalmena antolamendu juridikoaren baitan gauzatu behar dira. Beraz, legearen bidez autonomiaren printzipioa zehaztuko da, autonomia legezkotasun-kontrolekin bateragarria izanik.

d) Amaitzeko, botere edo ahalmen autonomoaren edukiari begira, aukera ezberdinen artean hautatzeko gaitasuna izango da irizpide politikoak erabilita (KAren abenduaren 9ko 193/1987 Epaian aitortua). Hau da, autonomia politikoa izango dute estatuak eskaintzen dituen gai ezberdinen artean erabakiak hartu ahal izateko.

Beraz, KAren 4/1981 Epaiaren bitartez eta horrekin lotuta dauden bestelako KAren epaiekin (KAren 17/1981, 25/1981, 32/1981, 76/1983, 117/1984, 27/1987 Epaiekin esate

[82] KAren uztailaren 14ko 25/1981 Epaia, EAOn 1981ko abuztuaren 13an argitaratua. Epai honetan ere autonomia-erkidegoei autonomía politikoa aitortzen die, ez ordea toki-administrazioei. Azken horiei KAk autonomía administratiboa bakarrik aitortzen die.

baterako), toki-autonomia zehaztu gabeko kontzeptu juridikoa den aldetik, interpretatzeko modukoa da, eta horrela egiten dute, autonomia horri toki-administrazioaren esparruan izaera administratibo hutsa emanik. Konstituzio Auzitegiak autonomiaren printzipioaren lehenengo mugak ezartzen ditu bere izaera subiranotasunaren kontzeptuaren mendean jarriz[83], eta horren egikaritzan barneratuz. Muga horiek geroago zehaztuko diren arren, batasunaren printzipioa eta legezkotasunaren printzipioa direla aurreratu daiteke.

Horrez gain, epai honetatik aurrera, toki-autonomia zuzenean lotzen da toki-erakundeen berezko interesekin edo toki-erakundeen intereseko gaiekin, baina toki-administrazioen interes hori udalez gaineko erakundeen interesekin uztartu beharko da[84]. Udalek ez dute erabakiko euren berezko interesak zeintzuk diren, interes horiek beste erakude batzuek zehaztuko dituzte, hain zuzen, lege-lerruneko arauak sortzeko ahalmena dutenek. Interes naguasiaren teoria ezartzen du Konstituzio Auzitegiak bere otsailaren 2ko 4/1981 Epaiarekin PAREJO ALFONSOk adierazten zuenez, hurrengo arrazoiagatik: *"ez dira existitzen, bere izaeragatik, soilik, toki-interes bat edo -interes batzuk"*[85]. Horrekin guztiarekin interesaren eta eskumenaren arteko lotura azaltzen da. Izatez autonomiaren berezko interesak eta eskumenak bereizten direla iruditu arren, ezin dezakegu ukatu autonomiak eragin zuzena duela eskumenen esparruan eta toki-erakundeek berezkoa duten interesa izan dezaketen gaietan parte hartzeko ahalmena izango dutela[86]. Interpretazio hori eskuan hartuta, TAOLak 2. artikuluan zera adierazten du: *"Toki-autonomia bermatzeko (…) eskubidea izango dute euren interesaren esparruan eragina izan dezaketen gai guztietan…"*. Betirako lotzen dira, beraz, interesa, eskumena eta gaia.

1.3.1.2. Toki-autonomia erakunde-berme bezala

Une honetara helduta, zehaztu behar da zeintzuk diren toki-erakundeek berezkoak dituzten gaiak edo interesak. Baina arazo berri baten aurrean gaude: horiek zehazteko

[83] BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Administración Local*… Op. Cit. 59. orr.
[84] SOSA WAGNER, F., *Manual de Derecho Local*, ed. Aranzadi, 9. ed., 2005, Zizur Nagusia, 52. orr.
[85] Jatorrizko testua horrela dio: "no existe un interes o una serie de intereses que, por su naturaleza, sean inexcusablemente locales.". PAREJO ALFONSO, L., "La Autonomia Local", AABB egindako *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, 1998, Madril, 65. orr.
[86] LÓPEZ-MEDEL BASCONES, J., *Autonomía y descentralización local*, ed. El consultor de los Ayuntamiento, 2003, Madril, 27. orr.

orduan zehaztu gabeko kontzeptu juridikoetara ere jo beharko dugula. Beraz, Konstituzio Auzitegiaren interpretaziora jo behar dugu berriro ere. Lan horretan aitzindaria KAren uztailaren 28ko 32/1981 epaia[87] izan zen. Epai horren auzian Estatuaren Abokatuak errekurtsoa jarri zuen Kataluniako abenduaren 17ko 6/1980 Legearen aurka. Lege horren arabera, probintzietako ahalmen eta eskumen guztiak Kataluniako Generalitat-eri transferitzen zitzaizkion probintzia zereginik barik utziz, eduki barik. Estatuak honen aurka agertu zen, horrek toki-autonomiaren kontra egiten zuelakoan, EKaren 137. artikuluan probintzia lurralde-antolakuntzaren oinarrizko edo funtsezko erakundea zelako.

Auziak bi argumentu nagusiarazi zituen:

- Lehenengo eta behin, Kataluinako Legeak zuzenean EKri egiten dizkion urratzei dagokie: EKaren 137., 141. eta 142. artikuluen aurkakoak. Horietan probintzia lurralde-antolakuntzaren oinarrizko osagaia da.
- Bigarrenik, zeharka EKri urratzeak: EKak eskumena ematen diolako Estatuari administrazio publikoen araubide orokorra ezartzeko eta horren artean toki-administrazioaren araubidea ezartzeko (149.1.18. artikulua).

Berriro ere lotzen da eskumena, autonomia eta interesa. Epai honen bitartez toki-autonomiaren izaera juridikoa zehaztu zen: toki-autonomia erakunde-berme bezala agertuko zaigu. Baina zer da erakunde-bermea?[88]

Erakunde-berme adierazmoldea edo erakunde juridikoa Alemaniako doktrinan zehaztu egin zen. Alemanian Weimarreko Konstituzioaren garaian arazoa sortu zen askatasun publikoak eta oinarrizko antolakuntza zehaztea lege erreserbaren mende utzi zirenean, horri inolako babesik eman gabe. Estatuaren oinarrizko antolakuntza Parlamentuko lege arrunten eskuetan utzi egin zen eta horiek definitzean arazoak sortzen ziren. Askatasun publikoak eta antolakuntzarako xedapenak Parlamentuko gehiengo ezberdinen mende

[87] KAren uztailaren 28ko 32/1981 Epaia, EAOean 1981eko abuztuaren 13an argitaratua.
[88] Kontzeptu honen azalpenean PAREJO ALFONSO, L.-ren hurrengo lana jarraitu da: PAREJO ALFONSO, L., *Garantía Institucional y Autonomías Locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981, Madril.

geratzen ziren eta garai horretako Alemanian alderdi ugari eta Parlamentuko fragmentazioa zen nagusi. Hori guztia beste arazo batzuekin batera Weimarreko Konstituzioaren ahultasuna ekarri zuten, lege arrunten aurka jartzen ziren errekurtso ezberdinek eduki barik uzten zituztelako Konstituzioaren xedapen ezberdinak.

Arazo horren aurrean C. SCHMITT autoreak "Einrichtungsgarantie" esamoldea erabili zuen, erakunde-bermea. Erakunde-bermearen muina zera da: Konstituzioaren muina askatasuna da eta askatasun hori irizpide hartuta, askatasuna bermatzeko arauek eduki behar duten edukiaren eta erakundeari egin ahal zaizkion salbuespenen artean bereiztuko da. Azken finean eta PAREJO ALFONSOk adierazten duen bezala, erakunde-bermearen xedea hurrengoa da: erakunde jakin baten ohiko ezaugarriak Konstituzioaren ikuspuntu batetik babestea legegile arruntaren aurrean. Bestela esanda, eta autore berdinari jarraituz:

- Erakunde-bermea erakunde juridiko bat dela aurreikusten du.
- Erakunde juridiko horren titulartasuna zuzenbideko subjektu bati dagokio.
- Erakunde juridiko bati eskubide subjektiboak aitortzea bat etorri behar da erakunde-bermearekin.
- Erakunde-bermeak Konstituzioa baino nagusiago den babesa dauka, jatorriz bere izaeragatik datorkiona.

Honekin eta gaur egun erakunde-bermearen teoriak jaso duen garapena ikusirik (Bonneko Konstituzioak ere erakunde-bermera jotzen duelako, EKak bezala), erakunde-bermea hitz xehez esateko honako hau izango litzaeteke: erakunde batek izandako garapenagatik konstituzioaz gaineko eduki bat dauka, unean-unean gizarteak aitortzen diona eta legegileak inondik-inora ezin duena gainditu. Erakunde juridiko horrek bere izaeragatik erakunde-berme bezala ulertzen den hautsi ezineko muina izango du. Muin edo nukleo hori ezin daiteke lege arrunten bidez aldatu eta legegileak oinarrizko muin hori errespetatzeko beharra du. BALLESTEROS FERNÁNDEZek toki-autonomiaren erakunde-bermearen dimentsio hirukoitza ondo laburtzen du[89]:

a) Erakundea babestea, haren edukia edo funtsezko muina itxuraldatzeko edozein saioren aurrean.

[89] BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Administración Local*… Op. Cit. 63. orr.

b) Babesaren dentsitatea, haren funtsezko muinaren muga gainditzeko ezintasuna dakarrena.
c) Denboraren dimentsioa, bere babes-mekanismoaren alboa estaltzen du, funtsezko edukiarentzat kaltegarri kalifikatzea merezi duten legegilearen hainbat ekintzaren hipotesirako, baita denboran zehar elkarren segidakoak direnen hipotesirako ere.

EKak argi utzi du, eta KAren uztailaren 28ko 32/1981 epaiak horrela jaso du, oinarrizkoak jotzen dituela toki-administrazioak eta Konstituzioaren printzipioak gordetzeko eta errespetatzeko derrigorrezko osagaiak: "*Konstituzioak ezarritako ordena juridiko-politikoak erakunde jakin batzuen existentzia ziurtatzen du. Instituzio horiek funtsezko osagaitzat hartzen dira, eta horiek babestea ezinbestekotzat jotzen da printzipio konstituzionalak ziurtatzeko, eta legegileak ezinbesteko muina edo muga ezartzen du horietan. Bermatutako erakundeak konstituzio-ordenaren ezinbesteko egituraren elementuak dira, eta horiek babesten dituzten arauak, zalantzarik gabe, antolaketa-arauak dira, baina Estatuko erakunde gorenekin gertatzen ez den bezala, azken horien arauketa organikoa konstituzio-testuan bertan egiten baita, haietan instituzio-konfigurazio zehatza legegile arruntaren esku geratu da, eta horri muga bakarra ezartzen zaio: Konstituzioak bermatzen duen erakundearen muin xedaezinaa edo funtsezko nukleoa"*[90], hau da, toki-autonomiak, erakunde juridiko bezala, legegileak gainditu ezin dezakeen oinarrizko edo funtsezko edukia du. Epaiak nukleo deitzen dio eduki horri. Epai hori azaltzerakoan AGOUÉS MENDIZABALek honakoa gogorarazten du: *"Berme hori, udal-autonomiaren kasu zehatzean, EKren 137., 140. eta 141. artikuluetan jasota zegoen. Horrela, «Konstituzioak berme instituzionalaren bidez bermatzen duen funtsezko nukleo bat dago»; izan ere, «Hain zuzen ere, legegilearen aurrean autonomia babesteko beharra da berme horri izateko arrazoia ematen diona»"*[91].

Epaiak oinarri juridikoetan planteamendu nagusia horrela egiten du: erakunde-bermeak Konstituzio antolakuntzaren ezinbesteko arkitekturaren osagaiak dira eta horiek babesteko arauak, duda barik, antolaketa-arauak dira; Estatuaren erakunde nagusiekin

[90] Uztailaren 28ko 32/1981ko Epaiaren 3. zuzenbideko oinarriaren jatorrizko testua horrela dio: "...estableciendose en ellas un núcleo o reducto indispensable por el legislador."
[91] AGOUÉS MENDIZABAL, C., "La ordenación del territorio: su articulación con las políticas sectoriales y con la autonomía local", *RVAP*, 79. zkia, Oñati, 362. orr.

gertatzen denaren kontrara, erakunde-berme horien antolaketa ez da EKan bertan egiten eta legegile arruntaren eskuetan uzten da. Legegile arruntak erakunde-berme horien egituraketan muga bakarra izango dute: erakundearen ezinbesteko muina errespetatu beharko da. Epaiak horrela jarraitzen du: *"Berez, ondorioz, erakunde-bermeak ez du finkatzen eduki zehatzik edo betiko finkatutako eskumen eremu zehatzik, baizik eta erakunde beraren ezagupenerako gizarteak momentu eta leku konkretu batean duen kontzientzia"*[92]. Hau da, Alemaniako erakunde-bermearen teoria modernoari jarraituz, EKren toki-autonomiak legegileak ukitu ezin duen oinarrizko edukia osatutako nukleo bat du eta gizarteak une jakin batean eta leku jakin batean erakundearen zer-nolakoak zehaztuko ditu. Hitz xehekin esateko, toki-autonomia da gizarteak toki-autonomiatzat une eta leku jakin batean ulertzen duena, eta horregatik babes berezia merezi du.

Jarraian, KAren 32/1981 Epaiaren 3. zuzenbideko oinarri horrek dio EKren 137. eta 141. artikuluek probintziaren autonomia bermatzen dutela berezkoak dituzten intereserako gaien kudeaketa egiteko. Toki-erakundea da eta, epaiak adierazten duenez, EKak botere publikoaren banaketa bertikala egiten du. Banaketa horretan Estatua subiranotasunaren titularra da; autonomia-erkidegoek autonomia politikoa izango dute eta probintziak eta udalak administrazio-autonomia izango dute, izaera politikorik gabekoa: *"Izan ere, Konstituzioak, lehen esan dugun bezala, botere publikoaren banaketa bertikala ezartzen du maila desberdineko erakundeen artean, funtsean, subiranotasunaren titularra den Estatua, autonomia politikoa ezaugarri duten autonomia-erkidegoak eta beste eremu bateko autonomia administratiboa duten probintziak eta udalerriak. Orain, beste gogoeta batzuk alde batera utzita, egia da botere publikoa lehendik zeudenen artean baino ente gehiagoren artean banatu behar bada, horietako bakoitzak, logikoki, esleituta zeukan botere horren eremuaren zati bat mugatuta izan behar duela. Azken batean, eskumenak erakundeen artean banatu behar dira, bakoitzaren interesen arabera, Konstituzioak eratzen duen estatu-ereduak eraginkortasun praktikoa izan dezan"*.

[92] Jatorrizko testuan epaiak horrela dio: "Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos recognoscibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar."

Erakunde-bermearen izaera aitortu eta gero, epaiaren 5. zuzenbideko oinarrian EKren 149.1.18. artikuluaren interpretazioa zehazten da. Epaiak adierazten duenez, *"... konstituzioaren testuan Estatu hitzak erabilera anfibiologiko garbia dauka"*[93] eta horrekin Estatuaren adiera guztien errepasoa egiten doa. Azkenean aipatzen du, eta erakunde-bermearekin bateratuz, artikulu horrek Estatua aipatzen duenean adiera zabalean egiten du eta horrek esan nahi du erakunde-bermeak ere babesteko modukoak direla. Erakunde-bermearen interpretazioa autonomia-erkidego bakoitzari utziko balitzaio gutxienez 17 toki-erakunde ezberdin sortzeko arriskua egongo litzatekeela, bakoitza bere antolamendu propioarekin eta izaera juridikoarekin. Lan hori Estatuari dagokio, Epaiaren esanetan, eta 149.1.18. artikuluak hori adierazi nahi du, hots, Estatuak toki-araubidearen gutxieneko edukiaren oinarriak ezartzeko eskumena dauka. Beraz, Estatuak eskumen horretan oinarrituta toki-administrazioaren gutxieneko muina definitzeko aukera izango du, horien eskumenak zehazteko aukerari indar konstituzionala emanez.

Nolanahi ere, azken urteotan, TAAILetik sortutako jurisprudentziaren ondoren, tokiko autonomia bat, berme instituzional gisa, eta tokiko autonomia bat, konstituzio-berme gisa, ondorioztatzen ari dira. VELASCO CABALLERO bezalako egileen arabera, Konstituzio Auzitegiak tokiko autonomiaren berme instituzionalaz hitz egitea saihesten du, eta bere metodologia tradizionala alde batera uzten du, hau da, inpugnatzen den lege-arau zehatz bakoitzak EKren 137. artikuluak ezartzen duen toki-autonomiaren berme instituzionala bilaezina egiten duen ala ez egiaztatzea, toki-autonomia konstituzio-printzipio gisa identifikatuz, bere irismen potentzialean laga dezakeena, beste printzipio edo ondasun konstituzional batzuek hala eskatzen duten heinean[94]. Ildo horretatik intepretatzen hasi zen KAk 2016ko 41 eta 111 Epaietatik aurrera eta horrela jarraitu du. KAren 82/2020 Epaiaren 6. oirnarri juridikoan honakoa dio: *"Konstituzioan bermatutako toki-autonomia adierazteko aukera izan dugunez, berme gisa eratzen da, legegileak errespetatu beharreko gutxieneko edukiarekin; funtsean, zehazten da toki-erkidegoak eskubidea duela berari dagozkion gaien gobernuan eta administrazioan organo propioen bidez*

[93] Jatorrizko testuak horrela dio: "...que el término Estado es objeto en el texto constitucional de una utilización claramente anfibiologica."
[94] VELASCO CABALLERO, F., "Constitución y Gobierno Local", VELASCO CABALLERO, F. (Zuz) *Tratado de Derecho Local*, ed. Marcial Pons, 2021, Madril, 19. orr.

parte hartzeko, eta parte-hartze horren intentsitatea mailakatzen da, gai edo gai horien barruan tokiko eta tokiz gaindiko interesen artean dagoen harremanaren arabera; izan ere, eskumen horiek ez dute jarduteko ahalmenik. Toki-autonomiak askotariko lege-konfigurazioak ahalbidetzen ditu. Konstituzio Auzitegiaren 41/2016 Epaiak, martxoaren 3koak, 11 b) OJk, gogorarazten du tokiko boterea banatzean Estatuak eta autonomia-erkidegoek konfigurazio-askatasuna dutela, baina tokiko esku-hartzearen irismena edo intentsitatea mailakatu behar dutela, tokiko eta tokiz gaindiko interesen artean gai edo gai horien barruan dagoen harremanaren arabera"[95].

Interpretazio berri hauen artean VELASCO CABALLEROk ahulezi batzuk aurkitzen ditu: *"Printzipioaren forma juridikora igarotzeak, kontrolaren parametro konstituzional gisa, zenbait ahulezia ditu. Arrisku ziurra dago, konstituzioak eskaintzen duen material haztagarria kontuan hartuta, azkenean beti egon dadin arrazoi konstituzional bat toki-autonomia modu murriztailean arautzeko"*[96].

1.3.1.3. Toki-erakundeen izaera bifrontea

Toki-erakundeen eskumenen jatorri bikoitzak eskumenak banatzeko doktrinan dauka bere euskarri nagusia. Egia da jatorri hori beren-beregi aipatu zuela Konstituzio Auzitegiaren 214/1989 Epaiak[97], Toki-Araubideen Oinarriei buruzko apirilaren 2ko 7/1985 Legea (TAOL) indarrean zegoelarik eta horren inguruan ziharduela. Baina, toki-erakundeen eskumen banaketari buruzko jatorri hori, jatorri bikoitz hori, 4/1981 Epaian bertan ere nolabait aipatu egiten zen.

Gogoratu behar dugu EKak toki-autonomia bermatzen duela eta, egia da ere, autonomia, erakunde autonomo bakoitzak berezkoak dituen intereseko gaiak kudeatzeko izaera horrekin, interes edo gai horien zehaztapenean datza. EKak, alabaina, ez du bere testuan toki-administrazioei dagozkien eskumenen banaketa egiten eta hori legegile arruntari dagokio, KAren 4/1981 Epaian argi adierazi denez. Baina, nork dauka legea egiteko ahalmena? Hortik etorriko da toki-autonomiaren jatorri bikoitza: Estatutik, Estatuaren

[95] KAren uztailaren 15eko 82/2020 Epaia, EAOn 2020ko abuztuaren 15ean argitaratua.
[96] VELASCO CABALLERO, F., "Constitución y Gobierno Local",… Loc. Cit.
[97] KAren abenduaren 21eko 214/1989 Epaia, EAOean 1990eko urtarrilaren 11an argitaratua.

eskumenen esparruan, eta autonomia-erkidegoetatik, autonomia-erkidegoen eskumenen esparruan. Bi lurralde-erakunde horiek, bakoitzak bere eskumenen esparruan, aztertu beharko dute euren eskumenetatik zeintzuk izan daitezke toki-administrazioarenak. Horren inguruan argitasun handia eman zuen KAren 214/1989 Epaia.

Esan bezala, aipatutako epaiaren auziak TAOLaren artikulu batzuen konstituziotasunari buruz ziharduen. Horretan, Galiziaren eta Kataluniaren errekurtsoak aztertu egin ziren eta hasieratik, epaiaren egitateetan bertan, jatorri bikoitzari buruz hitz egiten da.

KAren 214/1989 Epaiaren 2. zuzenbideko oinarriak eskumen banaketaren sistema zehazten du, TAOLaren 2. artikuluaren aurka jarritako argudioari buruz hitz egitean. Kataluniako Generalitateak Estatuko legegileari konstituziogile papera hartzea leporatzen dio, TAOLaren bitartez legegileak berme instituzionalari (autonomia) dagozkion neurriak hartzea berari bakarrik dagokiola ulertzen zuela leporatuz. Horri erantzuteko Konstituzio Auzitegiak 32/1981 Epaia oinarri hartzen du eta errepikatzen du EKren 148.1.18. artikuluaren inguruko doktrina guztia, hurrengoa ondorioztatzeko: Estatuari dagokio oinarriak ezartzeko eskumena ez bakarrik antolaketaren edota erakundearen alderditik, baizik eta toki-erakundeei dagokien eskumenen alderditik ere[98]. Doktrina hori 1989eko Epaia eman zuenerako finkaturik zeukan Konstituzio Auzitegiak, besteak beste, abuztuaren 5eko 76/1983, apirilaren 7ko 25/1983 edota otsailaren 27ko 27/1987 Epaien[99] bitartez. Ildo horretatik, Auzitegiak horrela adierazi zuen: *"Estatuko legegilea izan behar da, izaera orokorrarekin eta edozein gaien inguruan, erakunde aldearen inguruan eta toki-eskumenen inguruan printzipio edo oinarri batzuk zehazten dituena..."*[100].

Azkenean, KAren abenduaren 21eko 214/1989 Epaiaren 3. zuzenbideko oinarriak toki-erakundeen eskumenen banaketari buruzko eskema osoa antolatzen du. Eskema horren arabera: Estatuari dagokio eskumenen banaketarako neurri zuzentzaileak jartzea administrazio publikoen oinarriak ezartzeko eskumena duen aldetik. Zuzentarau horiek

[98] KAren 214/1989 Epaiaren 2. zuzenbideko oinarria.
[99] KAren abuztuaren 5eko 76/1983 Epaia, EAOn 1983ko abuztuaren 18an argitaratua; KAren apirilaren 7ko 25/1983 Epaia, EAOn 1983ko apirilaren 27an argitaratua; eta KAren otsailaren 27ko 27/1987 Epaia, EAOn 1987ko martxoaren 24an argitaratua.
[100] Epaiak jatorrizko testuan horrela dio: "Debe ser el legislador estatal, con caracter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales y a las competencias locales...".

jarrita, Estatuko legegileari eta autonomia-erkidegoko legegileari dagokio, bakoitzaren sektoreko legeria jorratzean, toki-erakundeen esparrukoak izan daitezkeen eskumenak zehaztea. Beraz, eskumenak bi organoetatik etor daitezke: Estatutik eta autonomia-erkidegoetatik, eta hortik jatorri bikoitza duenaren adierazpena. Epaiak horrela TAOLaren 2. artikuluaren konstituziotasuna aldarrikatzen du, nahiz eta aipatutako sistema hori aurretiaz ere zehaztuta egon.

1.3.2. Toki-Araubidearen Oinarriei buruzko apirilaren 2ko Legea eta Toki-Ogasunei buruzko Legea

EK onetsi zenetik zazpi urte luze eman zituen Estatuko legegileak toki-araubidearen oinarriak jorratzen zituen legea martxan jarri arte. Epe horretan ikusi dugun bezala toki-autonomia eta toki-araubidea, orokorrean, jurisprudentziaren bitartez zehaztu zen. Bi zutabe nagusi jorratu zituen legegileak: alde batetik, toki-araubidearen oinarriak zehazten zuen legea idaztea, eta horren garapenerako arauketa; eta bestetik, toki-ogasunei zegokion atala garatzea. Bi arau horiek banan-banan aztertuko ditugu.

Azpi-epigrafe honetan gaur egun indarrean dagoen arauen inguruko hausnarketa dogmatikoa gauzatu nahi da, alde batera utzita aipatutako legeek 80. hamarkadakoak direla eta euren garapenean aldaketa asko jaso dituztela. Gaur eguneko arauketak, aldiz, Toki Administrazioaren Arrazionalizazio eta Jasangarritasunari buruzko abenduaren 19ko 27/2013 Legean (hemendik aurrera TAAJL) du oinarri, lege horretatik etorri direlako toki-autonomiaren inguruan KAren azkeneko epaiak: 41/2016, 111/2016, 168/2016 eta 180/2016 Epaiak[101] hain zuzen ere.

1.3.2.1. Toki-Araubidearen Oinarriei buruzko apirilaren 2ko 7/1985 Legea (TAOL)

[101] KAren martxoaren 3ko 41/2016 Epaia, EAOn 2016ko apirilaren 8an argitaratua; Karen ekainaren 9ko 111/2016 Epaia, EAOn 2016ko uztailaren 15ean argitaratua; KAren urriaren 6ko 168/2016 Epaia, EAOn 2016ko azaroaren 15ean argitaratua; eta KAren urriaren 20ko 180/2016 Epaia, EAOn 2016ko azaroaren 25ean argitaratua.

Lehenengo eta behin adierazi behar dugu TAOLak 1., 2. eta 4. artikuluetan egituratzen duela toki-autonomia[102]. Lehenengo artikuluan honako adierazpena egiten da: udalek euren kolektibitateen berezko interesak autonomiaz kudeatuko dituzte. Horrekin lotuta, 2.2. artikuluan adierazten denez (KAren 214/1989 Epaiarekin bat etorriz), Estatuko legeek bere eskumenen esparruan toki-erakundeen eskumenak zehazteko aukera izango dute. Amaitzeko 4. artikuluan adierazten da toki-erakundeek erregelamendu lerruneko arauak egiteko ahalmena dutela eta auto-antolakuntzarako ahala ere izango dutela. Hori ikusita, esan daiteke toki-autonomiaren euskarri diren adierazleetarik garrantzitsuenak garatzen dituela: eskumenak, auto-antolakuntza eta arauak egiteko ahala. Dena den, autore batzuk ez daude honekin ados. TORRES COBASek, esate baterako, dio TAOLak antolatu duen sistemak ez duela aurretiazko benetako konstituzio-bermerik, legegile arrunta, ideologikoki edozein gehiengo erabilita, toki-autonomia definitzeko eta kuantifikatzeko ahalmena duena[103].

Jatorrizko TAOLak toki-autonomia egituratzeko eta martxan jartzeko lau irizpide kontuan hartzen ditu: auto-gobernua, parte-hartzea, finantza-nahikotasuna eta eskumenen banaketa. Azkeneko honek jaso ditu azken urteetan aldaketarik handienak eta horretan sakonduko dugu aurrerago. Orain jatorrizko arauan edo TAOL zaharrean toki-autonomia zehazteko irizpideak aztertuko ditugu.

Jatorrizko TAOLean toki-autonomia auto-gobernuari eta auto-antolakuntzari lotuta gelditzen da. Toki-erakundeetan erabakiak hartzen dituzten organoak (Alkate-Udalburua, Udalbatzak, etab…) herriaren ordezkariak izango dira, hau da, izaera politikoa duten organoak izango dira, herriak aukeratutako ordezkarien bitartez. Haratago joanda ere, udal txikietan Kontseilu Irekiaren erakundea dago, udalbatza herriko auzokide guztiek osatuta. Horrez gain, TAOLak berak adierazten duenez, toki-erakundeek euren antolakuntza eta funtzionamendua zehazteko ahalgoa izango dute.

[102] COLAO MARIN, P. A., *Autonomía Municipal, Ordenanzas Fiscales y Reserva de Ley*, Bosch Editor, 2011, Bartzelona, 30. orr.
[103] TORRES COBAS, F., "La autonomia local en España en los albores del s. XIX", *La autonomia de los Entes Locales en Positivo*, (CAAMAÑO, F., Koord.), Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003, Madril, 200. orr.

Bestetik, jatorrizko TAOLak, 1985.ekoak, bizitza publikoan herritarren parte-hartzea sustatzeko moduak antolatu nahi zituen, ez bakarrik udal organoak hautatzeko prozeduretan parte-hartuz, baizik eta zuzeneko parte-hartzea ahalbidetuz. Horretarako, TAOLak berak auzokideen estatutua jorratu egin zuen, bai modu indibidualean baita modu kolektiboan ere, elkarteen bitartez. Ondorioz, hauteskundeetarako prozedurek eta zuzeneko bestelako parte-hartzeko sistemek EKren 23. artikuluan aintzatetsitako parte-hartzea bermatzen zuten.

Horrekin guztiarekin lotuta, parte-hartzea gauzatzeko aukera izango zuten toki-erakundeetako kolektibitateek berezkoak dituzten gaietan (gogora dezagun EKren 137. artikulua). Horrek zuzenean eskumenen arazora eramaten gaitu. Eskumenak banatzeko esparruan toki-autonomiak lotura handiagoa izan behar zuen gizartearekin. BALLESTEROS FERNÁNDEZek esaten duen bezala, toki-erakundeak ez ziren iraganean loturik gelditu behar, une eta leku jakin bateko herritarren edo gizartearen autogobernu eskariei loturik joan behar ziren[104]. Esangura horretan, toki-erakundeen eskumenak une eta leku jakin batean gizartearen berezko gaietara egokitu behar ziren. Horregatik, TAOLak ez zuen eskumenen inguruko zerrenda itxia egin eta autonomia-erkidegoek eta Estatuak eskumenak eman behar zituzten gaien zerrenda jaso zuen, KAren 214/1989 Epaiak berretsi zuen sistema eratuz. Horregatik, eta toki-autonomiarekin batera TAOL zaharrak 25.2. artikuluan gaien zerrenda egiten zuen, baina lehenengo paragrafoan, eta 28. artikuluarekin batera, bestelako eskumenak egikaritzeko aukera ere ematen zuen, denborarekin berezkoak ez ziren eskumen kategoria eratuz.

Azkenik, TAOL zaharrak autonomia eta finantza-nahikotasuna lotu zituen. Geroago sakon jorratuko da lotura hori, baina orain egokia da esatea toki-erakundeek euren gaiak kudeatzeko beharrezkoak diren baliabide nahikoak izan behar dituztela. Nahikotasun hori Toki-Ogasunei buruzko Legearen 116. artikuluan zehaztu zen. Horren arabera, toki-erakundeek ez badituzte baliabide nahiko berezkoak dituzten eskumenak garatzeko, orduan, Estatuak baliabide gehiago bermatuko dizkie.

[104] BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Administración Local…*, Op. Cit. 65. orr.

Eskumenen zerrendak zeregin garrantzitsua dauka toki-autonomia zehazteko orduan eta toki-erakundeen egituraketan. 27/2013 Legearen aurreko TAOLaren 7. artikuluak udal-eskumenak banatu egiten zituen berezkoak eta delegatuen artean, baina, horiez gain, berezkoak ez ziren bestelako eskumenak jorratzeko eta garatzeko aukera zabaldu egiten zuen. Horregatik, 25. artikuluan zehazten ziren Estatuak eta autonomia-erkidegoek udalei eman behar zizkieten gaien zerrenda, zerrenda irekia zen; horrekin batera, artikulu horren lehenengo paragrafoan klausula orokor bat ezartzen zen udalen alde euren interesekoak ziren gai guztiak jorratzeko aukera zabalduz. Horrekin bat zetorren gaitasun orokorreko klausula indartzen zuen 28. artikuluak. Bestetik 26. artikuluak ezartzen zituen udalek gutxienez eman beharreko zerbitzu publikoak, euren populazioaren gaineko sailkapen bat eginez.

Beraz, TAOLak honakoak zehazten zituen: alde batetik, udalek gutxienez eman beharreko zerbitzu publikoak; bestetik, Estatuak eta autonomia-erkideagoek udalei eskumenei buruz eman edo aitortu beharreko gaiak; eta azkenik, berezko eskumenak ez diren bestelako eskumenak jorratzeko gaitasun orokorra.

Dena den, argi utzi behar da 1985. urtean TAEH onetsi zela, nahiz eta 1989 urtera arte EAOean beren argitalpenarekin Estatuko antolamendu juridikoan sartu ez. Hitzarmen horretan ematen den toki-autonomiaren ikuspegia, nire uste apalean eta LASAGABASTER HERRARTE irakaslearekin bat etorriz, ez da Espainiako doktrinan edota jurisprudentzian garatu dena. TAEHren toki-autonomiaren definizioa 3. artikuluan ematen da eta eskubide bat bezala egituratzen da, gaitasun eragingarria eduki beharko zukeena[105]. Inguruabar honetan ez dugu ahaztu behar EKn toki-autonomia eta finantza-nahikotasuna eskutik lotuta doazela, hau da, toki-erakundeei beharrezkoak dituzten baliabideak bermatu behar zaizkiela, berezkoak dituzten intereseko gaiak jorratzeko aukera izateko.

Geroago, toki-autonomiaren esparruan beste urrats bat 1999ko Tokiko Hitzarmena izan zen, Espainiako Udal eta Probintzien Federazioak sustaturik. Espainiako Udal eta

[105] TAEHaren 3. artikuluak hurrengoa dio: "Toki-autonomiatzat hurrengoa ulertu behar da: Toki-erakundeek gai publikoen zati garrantzitsu bat antolatzeko eta kudeatzeko eskubidea eta gaitasun eragingarria, beti ere legearen barruan, euren erantzukizunpean eta herritarren onuran".

Probintzien Federazioak, Europako Toki Botereen eta Lurraldeen Batzorde Iraunkorraren 199/1990 eta 217/1990 Ebazpenei jarraituz, toki-autonomian sakontzeko apustua Tokiko Hitzarmenaren bitartez sustatu nahi izan zuen. Europako Kontseiluaren esparruko ebazpen horiek hezkuntza, gizarte-zerbitzuak, osasuna, etab. bezalako zerbitzuak gizarteari ahalik eta gehien hurbiltzeko eskatzen zuten, ahalik eta deszentralizazio gehien sortuz. Toki Hitzarmen horrek eskumenak handitzeko eta Alkate eta Udalbatzen funtzioak berrantolatzeko eratu zen. Hitzarmen horren eragina antolamendu juridikoan ikus daiteke. Horren emaitzarik esanguratsuenak honako hauek izan ziren: abenduaren 16ko 57/2003 Legea, toki-erakundeen organo ebazleen berrantolaketa ekarri zuena, eta apirilaren 21eko 7/1999 Lege Organikoa, Toki-Erakundeak Konstituzio Auzitegira jotzeko aukera zabaldu zuena, toki-autonomiaren babeserako errekurtsoaren bitartez.

Une horretan, Espainiako Estatuan bigarren deszentralizazioaz hitz egiten hasi ziren. Toki-erakundeei zegokien deszentralizazioa izan behar zen hori. Testuinguru horretan Tokiko Gobernuei buruzko Liburu Zuria idatzi zen eta horretan oinarrituta 2005ean Tokiko Gobernuaren eta Administrazioaren Oinarriei buruzko Lege-Proiektua garatu zen. Lege-proiektu honen zuzeneko helburua toki-autonomiaren printzipioan sakontzea zen eta horrela esaten zuen bere zioen azalpenean: *"Toki-erakundeek berezkoak dituzten intereseko gaiak kudeatzeko autonomia izango dute; (...) lege honek udalerri, probintzia eta irlen oinarrizko autonomia bermatzen eta arautzen du. Toki-erakunde horiei dagokie gai publikoen zati handi baten antolaketa eta kudeaketa, bakoitzak bere ardurapean eta herritarren onurarako"*[106].

XXI. mendearen hasierarekin bazirudien toki-autonomiaren printzipio horren interpretazioan sakontzen hasteko pausuak ematen ari zirela bigarren deszentralizazioa[107] deitu zena egiteko asmoarekin. Are gehiago, erakunde-bermearen kontzeptutik, toki-autonomia eskubide moduan egituratzera eramanez, erantzunkizunari garrantzia emanez. Ildo horretatik, KAari buruzko Lege Organikoan aldaketak ere eman ziren eta Toki-

[106] Lege proiektuaren jatorrizko testua horrela esaten zuen: "Las entidades locales gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses; (…) esta ley garantiza y regula la autonomía básica de los municipios, provincias e islas. Corresponde a estas entidades locales la ordenación y gestión de una parte importante de los asuntos públicos, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de los ciudadanos.".

[107] Lehenengo deszentralizazioa autonomia-erkidegoei dagokiona da eta bigarren deszentralizazioa toki-administrazioari dagokiona.

Autonomiaren babeserako Errekurtsoa sortu egin zen. Bestetik, 2005ean Tokiko Administrazioaren Erreformarako Liburu Zuriak toki-autonomian sakontzeko beharra ezartzen zuen udalaren eskumenen esparrua eta finantzazioa zehazteko asmoarekin. Oinarri hori harturik sortu zen Toki Administrazioari buruzko Aurreproiektu berria. Baina ez zen horrela gertatu. 2007-2008 urteetan munduko krisialdi ekonomikoa hasi zen eta horrekin printzipio berriak ezarri ziren, toki-autonomia alde batera utzirik.

Krisi ekonomikoak erakundeen krisi bihurtu zen eta Europar Batasunetik (hemendik aurrera EB) Espainiari murrizketak egiteko betebeharra ezarri zitzaizkion. Helburu horretarako, modu expres batean, EKren 135. artikulua aldatu egin zen eta 2001. urtean zehaztutako aurrekontu-egonkortasun eta finantza-jasangarritasunaren printzipioek garrantzi handiagoa lortu zuten. Horiekin 2/2012 Lege Organikoa indarrean sartu zen eta horrek udal-jardueran zuzeneko eragina izan zuen.

Badirudi une horretatik aurrera toki-autonomiaren printzipioa aurrekontu-egonkortasun eta finantza-jasangarritasunaren printzipioen mende geratu dela eta toki-administrazioei horrekin lotutako hainbat betebehar ezarri zaizkiela. Krisialdiarekin toki-administrazioen gaineko zaintza berrindartu da. Ugariak izan dira azken urteetan Estatutik toki-administrazioaren gaineko zaintza indartu dituzten legeek: Gardentasunari buruzko Legea, Kontratu Publikoei buruzko Legea, Diru-laguntzei buruzko Legea, etab. Hain handiak izan dira Estatuaren zaintza indartu duten legeen erreformak alderdi politiko askok lege-jarduera hori birzentralizazio prozeduratzat jo dutela.

Horren guztiaren hizpide izan da, CORA batzordearen gomendioekin bat etorriz, Toki Administrazioaren Arrazionalizazio eta Jasangarritasunari buruzko 27/2013 Legea (TAAJL). Lege horren helburua nagusia TAOLren eta TOLren erreforma izan zen. Toki-ogasunei buruzko erreformari dagokionez, 2/2012 Lege Organikoaren aurrekontu-egonkortasun printzipioaren eta finantza-jasangarritasun printzipioen nagusitasuna ezartzen dute eta arau fiskalen (aurrekontu-egonkortasun helburuak, gastu-araua eta zor biziaren muga) kontrolerako sistema zorrotza ezartzen dute, besteak beste. TAOLri begira esan daiteke TAAJLk sistemaren aldaketa ekarri duela.

TAOL berriak bertan behera uzten ditu eskumen eta zerbitzuen inguruko gaitasun orokorrerako klausula guztiak, 25.1. artikulua aldatu du eta 28. artikulua indargabetu du. Horren zergaitia hurrengoa izan daiteke: udal-eskumenak argitzeko edo udalaren jarduera murrizteko. Egia esan, ez dugu hori horrela izan denik inoiz jakingo. Laugarren paragrafo bat sartu zaio 7. artikuluari eta berezkoak ez diren bestelako eskumenak definitzen dira. Toki-erakundeek eskumen horiek, berezkoak ez diren eskumen horiek, gauzatu ahal izango dituzte, finantza-jasangarritasunari dagokionez finantza-zaintza duten organoek aldeko txostena egiten badute eta beti ere eskumenen bikoiztasunik ez baldin bada ematen. Zaintza-eginkizunak indartu egiten ditu 27/2013 Legeak eta TAOLean finantza-zaintza duten organoek txosten ugari egin behar dituzte eskumenak bikoiztu direnean, jasangarritasunaren kasuetan, udalak batu edo zatitzen direnean, etab.

TAOLaren erreformak eztabaida handiak piztu zituen toki-administrazioetan zerbitzuen kostu eragingarria, jasangarritasuna, aurrekontu-egonkortasuna eta orokorrean toki-autonomiaren kaltetan joaten ziren zaintza-eginkizun guztiak direla eta. Bide horretan erreformaren aurkako erekurtso ugari jarri dira KAren aurrean eta dagoeneko 2016ko maiatzean lehenengo epaiak eman ziren[108]. Esaterako, KAren 41/2016, 111/2016, 168/2016 eta 180/2016 Epaiak. Bertan finantza-zaintza duten organoaren esku-hartzea murriztu egiten da (batez ere, 26. artikuluko zerbitzuen inguruan adierazten zen txostenari dagokionez) toki-autonomiaren aurkakoak direla argudiatuz. Aipatutako epai ezberdin horiek 27/2013 Legeak ezartzen dituen zaintza-sistema ezberdinak kolokan jarri zituen, toki-autonomiaren esparruan oinarrizko muin gaindiezinaren kaltetan zirelako.

Horiek horrela, nola geratu da toki-autonomia 27/2013 Legea eta gero? Gogoratu dezagun abenduaren 19ko 27/2013 Legea, ZOCO ZABALAk esaten duen moduan, diseinatuta dagoela toki-erakundeen antolakuntza eta egitura efizientzia, egonkortasunaren eta jasangarritasunaren printzipioetara egokitzeko[109].

[108] Horietan lehenengoa KAren martxoaren 3ko 41/2016 epaia besteak beste (EAOan 2016ko apirilaren 8an argitaratua).
[109] ZOCO ZABALA, C., "Articulación autonómica de las competencias locales tras la LRSAL: hacia una autonomía local como derecho", *RVAP*, 102. Zkia, maiatza-abuztua 2015, 107. orr.

Eskumenen esparruan TAOL berriak[110], aurrekoarekin konparatuz, gutxieneko eskumenak murriztu dituztela adieraz daiteke[111]. 25.2. artikuluan, esate baterako, lehengo esparruan etxebizitza deituriko eskumena zena, orain honetara mugatzen da: *"Babes publikoko etxebizitza finantza-jasangarritasun irizpideekin"*, hau da, lehen modu orokorrean esaten zena gaur zehaztu egiten da eta horrek eskumenen murrizketa dakar. Horrelako adibideak ugariak dira 25. artikulu berrian. Zehaztapenaren izenean udal eskumenen esparrua moztu egin da: lehen etxebizitza-politikan jarduteko aukera bazuten, orain bakarrik babes publikoko etxebizitzen esparruan.

Benetan deigarria da lehen udal eskumenekoak ziren esparru batzuk orain beren-beregi uzten direla autonomia-erkidegoen eskuetan, eskumen trasferentzia udaletik autonomia-erkidegora, nahiz eta ordura arte garapen guztia udalen jardueratik gauzatu. Honen adibidea da, esate baterako, osasungarritasun publikoaren babesa. Eskumen hori betidanik udalena izan da eta orain murriztu egiten da 27/2013 Legearen hirugarren xedapen iragankorraren bitartez. Xedapen horretan esaten denaren arabera, osasuneko ikuskaritza-zerbitzuak autonomia-erkidegoaren eskuetan uzten dira. Gauza bera gertatzen da gizarte-zerbitzuen esparruarekin legearen lehenengo xedapen iragankorraren bitartez autonomia-erkidegoen eskuetan utzi beharko baita, horrek ekar ditzakeen arazoekin (gogoratu gizarte-zerbitzuen oinarrizko organoak udal mailan uzten dituela EAEko gizarte-zerbitzuei buruzko Legeak). Horrek arazoak dakartza, autonomia-erkidegoetako lege ezberdinekin gatazka sortuz. EAEn, esate baterako, lehenengo edo oinarrizko gizarte-zerbitzuak udalen eskumenekoak dira eta horren arabera udalek eskumena garatu izan dute. Orain, eskumen horiek zuzenean autonomia-erkidegora berriro itzuli beharko dira? EAEk bere bidea hartu du Toki-erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Euskal Legearekin.

Nolanahi den ere, garrantzi gehiago dauka berezko eskumenak esamoldea jaso duen aldaketa. Gogoratu behar dugu berriro ere PAREJO ALFONSO maisuak esandakoa: *"ez*

[110] Kontuan eduki behar dugu TAOL berriari hitz egiten dugunean TAOLak 2013an jasotako aldaketei hitz egiteaz gain, aldaketa horiek 2016an KAren bitartez jaso dituen interpretazio eta malgutasuna ere kontuan hartzen ditugula.

[111] MEDINA GUERRERO, M., "La autonomía municipal tras la entrada en vigor de la LRSAL" CANEDO ARRILLAGA, P. eta GORDILLO PÉREZ, l., *La autonomía local en tiempos de crisis*, Thomson Aranzadi, 2015, Madril, 35. orri.

dira existitzen, bere izaeragatik, toki-interes bat edo -interes batzuk"[112]. Lehenengo epigrafean adierazi dugun bezala eta KAren 4/1981 Epaiak egindako toki-autonomiaren interpretazioaren arabera, toki-autonomiak legegilea behartu du udalen eskumen esklusiboak, berezkoak, zehaztera. Baina, honetan aldaketa handia gertatu da ikuspuntu kontzeptual batetik.

Lehen 25.2. artikuluak ezartzen zituen zein gaietan legeek eskumenak aitortu behar zizkieten udalei. Gaurko 25.2. artikuluak ez ditu gaiak zehazten, eskumenak baizik. MEDINA GUERREROren hitzetan: *"Hau horrela, xedapenaren hitzetatik ondoriozta daikeenez, orain arte TAOLaren 25. artikuluak gutxieneko berezko eskumen batzuk zehazten zituen, sektoreko legegilearen erabakien bitartez handitu zatekeena; orain gehieneko xedapena da, xedapen horren helburua bakarrik izan daitekeelako udalerriek berezko eskumenak izateko esparru materiala ixtea"*[113].

Aurrekoaz gain, 20.000 biztanle baino gutxiagoko udalek zerbitzuak koordinatzeko beharra dute. TAOLaren 26.2. artikuluak hurrengoa esaten du: *"20.000 biztanle baino gutxiagoko udalerrietan Probintziako Diputazioek edo antzeko erakundeek hurrengo zerbitzuak koordinatuko dituzte:*

a).- Hondakinen bilketa eta tratamendua.

b).- Edateko ur-hornidura ematea eta hondakin-uren ebakuazioa eta tratamendua.

c).- Kaleen garbiketa.

d).- Populazio nukleoen sarrera.

e).- Hiri-errepideen pabimentazioa.

f).- Argiteri publikoa.

Zerbitzu horiek ematea koordinatzeko, Diputazio Probintzialek, ukitutako udalerrien onespenarekin, Ogasun eta Administrazio Publikoen Ministerioari proposatuko dio zerbitzu horiek emateko modua, Diputazioak zuzenean emanda edo elkar-banatutako

[112] PAREJO ALFONSO, L., "LA Autonomia Local"…, Op. Cit., 65. orr

[113] Jatorrizko testuan hórrela dio: "Por consiguiente, según parece desprenderse del nuevo tenor literal del precepto, si hasta ahora el artículo 26.2 LRBRL se había concebido como un mínimo competencial propio imprescindible pero ampliable en función de las decisiones que adoptase el legislador sectorial, pasa ahora a configurarse como un máximo, pues el objetivo de la disposición no puede ser otro que "cerrar" el ámbito material en el que los municipios pueden tener competencias propias.". MEDINA GUERRERO, M., "La autonomía municipal tras la entrada en vigor…, Op. Cit. 41. orr..

kudeaketa formula erabiltzea, partzuergo, mankomunitate edo beste formula baten bitartez. Zerbitzuen kostu eragingarria gutxitzeko proposamenaren inguruan Ministerioak ebatziko du, beti ere autonomia-erkidegoa entzunda, horrek finantza-zaintza eginkizunak betetzen baditu".

Badirudi, hasierako irakurketa bat eginik, derrigorrean koordinatu beharreko zerbitzuak direla horiek, doktrinak interpretazio zabalagoa egin duen arren toki-autonomiaren kontra egin ez dezan. Horrela, Montoro Ministro ohiak karguaren egikaritzan honako hau adierazi egin zuen: *"Horrela, ukitutako udalerrien adostasunarekin – betiere ukitutako udalerrien adostasunarekin –, eta, horrela, beren autonomia errespetatuz, diputazioek 20.000 biztanletik beherako udalerrien nahitaezko gutxieneko zerbitzu jakin batzuk beren gain hartu ahal izango dituzte…"*[114]. Dena den, kontuan izan behar dugu KAren ekainaren 9ko 111/2016 Epaiak 26.2. artikuluaren zati batzuk konstituzioz kanpo utzi zituela, eta bertan aipatzen den finantza-zaintza, esate baterako, legez kanpo gelditu da.

Amaitzeko, 2013an egindako toki-administrazioaren erreforma guztia helburu zehatz bat zuen: udalak eta probintziak Aurrekontu-Egonkortasunari eta Finantza-Jasangarritasunari buruzko 2/2012 Lege Organikoak diseinatutako finantza-diziplinara egokitzea[115]. Hori horrela, badakigu ere TAOLren 116.bis artikuluaren arabera toki-erakundeak behartuta daudela arau fiskalak apurtzean Ekonomia- eta Finantza-Plan bat egitera, baina beti ere defizitaren mugak gaindituz gero (aurrekontu-egonkortasunaren helburua, zor biziaren muga eta gastu-araua). Plangintza horietan toki-erakundeek honako neurri hauek hartzeko beharra izango dute:

- Eskumenak murriztea.
- Derrigorrezko zerbitzuen kudeaketa koordinatua.
- Diru-sarrerak handitzea derrigorrezko zerbitzuak finantzatzeko.
- Antolakuntzaren berrantolaketa.
- Udalerria baino txikiagoak diren erakundeak gutxitzea.
- Alboko udalerri batekin batzea.

[114] Diputatuen Kongresuko bilkuren Egunkaria, X legegintzaldia, 148. zkia, 2013ko urriaren 17an.
[115] MEDINA GUERRERO, M., "La autonomía municipal tras la entrada en vigor…, Op. Cit. 50. orr.

Argi dago hartu beharreko neurri horiek guztiek toki-autonomiarekin aurka talka egiten dutela. Lehenengo eta behin, neurri horiek zuzenean toki-erakundearen nortasunaren aurka jartzen dira, ordura arte kudeatutako toki-erakundea bera indargabetuz. Toki-autonomia ere urratzen da bakar-bakarrik gai horietan uzten duelako plangintzaren neurri murriztaileak, bestela esanda, horretan murrizten duzu edo ezer. Hortaz, defizita murrizteko erabakiak hartzeko orduan ere toki-erakundeek eskuak lotuta izango dituzte (honen guztiaren inguruko azterketa lan honen bigarren zatiko bigarren epigrafean jorratuko da).

Hori guztia kontuan izanik, argi dago, TAOLren 2013ko aldaketak aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren izenean toki-autonomiaren murrizketa gauzatu nahi izan duela; ondorioz, toki-erakundeek eta autonomia-erkidegoek errekurtsoak jartzera bultzatu ziren. Gaur egun, errekurtso horien emaitza batzuk eskuan ditugu eta KAren 41/2016, 111/2016, 168/2016 eta 180/2016 Epaiak ikuspegia aldatu egin dute. Epai horiek guztiek TAOL berriak jasotako aldaketa asko zehaztu egiten ditu eta xedapen horien interpretazioa toki-autonomiari egokituz egiten dute. Toki-autonomiari dagokionez, gauza bat argi daukate: oinarrizko arauketak gainditu ezin duen muga dauka, hain zuzen ere, udalen parte-hartzea berezko interesekoak diren gaietan, kontuan izanik erakunde-berme baten aurrean gaudela.

Baina lehen aurreratu dugun bezala, 2016ko KAren epaietatik aurrera toki-autonomiaren gaineko interpretazioa aldatu da. Momentu horretatik aurrera toki-autonomiaren gaineko interpretazioa gauzatu ahal izateko KAk honako bide hau jarraitzen du[116]:

- Toki-erakundeen jarduera baldintzatu ditzaketen arau guztiak toki-autonomiaren muga bezala ulertu.
- Muga horiek justifikatu ahal dituzten kontituzio-printzipio eta –ondasunak identifikatu.
- Egindako toki-autonomiaren mugak dakartzan ergaina eta kolokan dagoen beste konstituzio-printzipioaren onurak alderatu.

[116] VELASCO CABALLERO, F., "Constitución y Gobierno Local"…, Op. Cit. 19. orr.

1.3.2.2. Toki-autonomia Toki-Ogasunei buruzko Legearen Testu Bateratuan

Toki-Ogasunei buruzko Legearen (hemendik aurrera TOL) idazketa TAOLrekin gertatu zen bezala, atzeratu behar izan zen. TAOLk 7 urte itxaron behar izan bazituen, TOLk 10 urte itxaron zituen EK aldarrikatu eta gero. TAOL bera hanka motz geratu zen TOL onartu arte. Toki-ogasunak XIX. mendetik eta XX. mende osoan zehar gero eta egoera txarragoa jasaten zuten, gero eta okerrago egoten ziren. EKak 142. artikuluan eta horri lotutako batzuekin batera (133.a esate baterako) toki-ogasunaren indartzearen beharra aitortzen zuen, baina EKak ez zuen zuzenean egoera okerra zuzendu[117]. Horrez gain, gogoratu behar dugu autonomiaren garapenari dagokionez, Estatuko legegilea ardura gehiago hartu zuela lehenengo urteetan autonomia-erkidego erakunde berria antolatzeaz, toki-administrazioa, eta konkretuki, udal-administrazioa antolatzeaz baino.

TOL onetsi arte lehenengo erreforma garrantzitsua 1983. urtean etorri zen, abenduaren 21eko 24/1983 Legearekin hain zuzen ere, toki-ogasunen garbitasunerako eta arauketarako larrialdiko neurriak hartzen zituena. VALENZUELA VILLARUBIAren esanetan, hau izan zen toki-ogasun zentralista batetik finantzazio-sistema deszentralizatuerantz egin zuen lehenengo araua[118]. Lege horren bidez hartutako neurriekin toki-ogasunei diru-sarrerak handitzeko aukera eman zitzaien eta zerga-ahaleginaren ardura eta erantzukizuna hartzen ere lagundu zien.

Baina neurri horiek bultzada handia suposatu arren, oraindik toki-ogasunei buruzko arauketa antolatua, sistematikoa eta ulergarria falta zen. Horretarako, Estatuko legegileak lehenengo eta behin toki-administrazioaren antolaketa arautu egin zuen TAOLaren bitartez. Horrekin batera onetsi zen apirilaren 18ko 781/1986 Legegintzazko Errege Dekretua, indarrean zeuden Toki-Araubideko Xedapenak jasotzen zuen Testu Bateratua sortuz. Bi arau hauek toki-ogasunei buruzko antolaketan badaukate zer esanik. Alde batetik, toki-ogasunei toki administrazioaren antolakuntzan garrantzia ematen zaie; eta

[117] VALENZUELA VILLARUBIA, I., *El sistema financiero de los entes locales: Visión Crítica y Propuesta para su reforma*, Ed. Instituto Andaluz de Administración Pública, 2006, Sevilla, 62. orr.
[118] VALENZUELA VILLARUBIA, I., *El sistema financiero de los entes locales: Visión Crítica y Propuesta para su reforma…*, Loc. Cit.

bestetik, ordura arte toki-ogasunen inguruan indarrean egon ziren arau guztiak bildu egin zituen.

Toki-ogasuna arautzeko unea 1988. urtean heldu zen, TAOL onetsi eta hiru urte eta gero. TOL, bere burua, TAOLren osagarri bezala ikusten zuen eta horrela zioen azalpenean adierazi zen: EKaren 137. eta 142. artikuluetan adierazten diren oinarrizko printzipioak betetzen zituen TOLk. Lege horrek honako helburu nagusiak zituen: toki-erakundeen finantza-nahikotasun eta finantza-autonomia lortzea finantza-sistema antolatu baten bitartez. Horretarako, TOLk arauketa berri bat ezartzeaz gain aurretik zegoen arauketa guztia indargabetu egin zuen, nahiz eta zeharkako eragina eduki. Lege honetan tributu-sistema gaurkotua ezartzen da tributuak 3 talde nagusietan sailkatuz eta, diru-sarreren sistema eratzeaz gain, udal finantza-jardueran garrantzitsuak diren bestelako tresnak arautu zituen: aurrekontua, kontabilitatea, kontu-hartzailetzaren kontrola, etab...

Azpimarratu behar da, autonomia-erkidegoentzako eta toki-erakundeentzako finantza-autonomiaren aitorpen konstituzional desberdinarekin gertatzen zen bezala, Konstituzioari dagokionez, autonomia-erakunde batzuek eta besteek izan behar dituzten baliabideen zerrendari dagokionez, komeni da honako hau adieraztea: Autonomia-erkidegoetako ogasunei dagokienez, Konstituzioak berak egiten du 157.1 artikuluan, eta toki-ogasunentzat gordetako arau-maila, berriz, lege arrunta da (zehazki, Toki Ogasunak arautzen dituen abenduaren 28ko 39/1988 Legea)[119].

Lege honek bertute bat dauka: Espainiako toki-erakundeen toki-ogasunentzako abiapuntua da, hots, lehenengo benetako arauketa; eta indarrean mantendu egin zen 2004. urtera arte. Urte horretara arte aldaketa sakonak eta arinak eman ziren, nahiz eta sistemari berari eragin handia izan ez. Gaur egun indarrean dagoen Toki Ogasunei buruzko Legearen Testu Bategina onetsi egin zen martxoaren 5eko 2/2004 Legegintzazko Errege Dekretuaren bidez (hemendik aurrera TOLTB).

[119] GARCÍA ARANDA, S., *La autonomía local en la Constitución de 1978*, ed. Dykinson, 2015, Madril, 117. orr.

Baina TOLTBak ere bigarren deszentralizazioan paper garrantzitsua jolastera deituta egon arren 2007ko krisi ekonomikoaren ondorioz etorritako murrizketak direla eta atzerapausua eman zuen. Azkenean TOLTBak ere TAAJLren eragina jasan zuen.

Esan bezala, 2011n modu azkarrean aldatu zen EKren 135. artikuluak toki-erakundeen gain eragin zuzena izan zuen, toki-ogasunen gaineko kontrola eta zaintza-jarduera areagotzen baitzen. Horretan toki-ogasunek Toki-Administrazioen Arrazionalizaziorako eta Jasangarritasunerako 27/2013 Legearen zuzeneko eragin jasan zuten, baina aldaketak ez ziren Estatuak pentsatu baino sakonagoak izan[120]. Ez ziren sakonak izan baina bai oso adierazgarriak. TOLTBan 193.bis artikulua sartu zuen (bildu ezinezko eskubide edo sarrerak), 15. xedapen gehigarria sartu zuen (bi udal edo gehiagoko guztizko kudeaketari dagokionez) eta barne kontrolari buruzko 213. eta 218. artikuluak aldatu egin zituen. Egia esan, zioen azalpena irakurtzean, badirudi legearen aldaketak ugariak izan behar zirela. Nahiz eta legearen aldaketak ugariak izan ez, lege-sisteman bertan aldaketa eragingarriak gertatu zirela esan daiteke Aurrekontu-Egonkortasunerako eta Finantza-Jasangarritasunari buruzko Lege Organikoaren ondorioz eratorritakoak.

Esan bezala, lehenengo aldaketa sakona kobratzeko zaila edo ezinezkoak diren diru-bilketen inguruan dihardu. Legeak ez du arauketan aldaketa sakonik egiten, ez du zalantzazko diru-sarrera horiek materializatzeko tresna berririk ematen. Bere ardura bakarra da hori zehaztea. Horrela 6. artikuluari 5. paragrafo bat gehitzen zaio diru-bilketa exekutiboaren esparrua finkatzeko eta ondorioz TOLTBaren 171.1. artikulua ere aldatzeko.

TOLTBaren 165. artikulua ere aldatu da, baina beren-beregi udalaren aurrekontuak aurrekontu-egonkortasunerako eta finantza-jasangarritasunaren printzipioak errespetatzeko. Horrela printzipio horiek errespetatu behar dituzten arauak aldatu dute aurrekontuarekin batera jaso beharreko dokumentazioa eta horien gaineko txostena egitera behartu egiten du.

[120] GONZÁLEZ CARRILLO, J., " Modificaciones del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales", CARRILLO DONAIRE, J. A., eta NAVARRO RODRÍGUEZ, P., *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local*, 1.ed, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, 2014, Madril, 187. orr.

Hirugarrenik, TAAJLk ekarritako erreformaren ondorioz ere kontingentzia-funtsa eratu da toki-administrazioak laguntzeko eta aurrekontuaren aldaketen inguruko arauketa ere aldatzeko, batez ere aipatu Aurrekontu-Egonkortasunerako eta Finantza-Jasangarritasunerako 2/2012 Lege Organikoak babesten dituen printzipioen harira. 193.bis artikuluaren bitartez, zalantzazko kredituen diru-bilketak udal diru-zaintzaren gerakinean duen pisua indartu da. Azkenik, toki-erakundeen kontu-hartzailetzaren zeregina indartu egiten da 213. eta 218. artikuluen aldaketarekin. Bi artikulu horiek kontu-hartzaileek egin beharreko barne kontrol sistema aldatu eta areagotu egin dute. Horiek ere, gero, barne kontrolerako 424/2017 Errege Dekretuaren bultzatzaile izan ziren.

Oso esanguratsua da 2014an aurkeztu ziren errekurtso guztien artean batek ere ez zela sartzen gai hauekin eta KAren 41/2016 Epaitik aurrera etorritako aldaketak ez dituztela aipatutako aldaketak ukitu ere egiten.

1.3.3. Europako Kontseiluko Toki Autonomiaren Europako Hitzarmena (TAEH)

Toki-autonomiaren benetako hedadura behar bezala ulertzeko derrigorrezkoa dugu Toki Autonomiari buruzko Europako Hitzarmenaren (TAEH) aipatzea. TAEH Europako Kontseiluaren barnean 1985. urtean egindako nazioarteko hitzarmena da, Espainiak 1985eko urriaren 15ean sinatu zuen eta 1988ko urtarrilaren 20an berretsi, EKren 94.1. artikuluak aipatzen duen Gorte Nagusien baimena jaso ostean. Gogoratu behar dugu nazioarteko hitzarmenak ez direla konstituzio-blokean sartzen[121] eta, geroko beste arau batek TAEH hitzarmena urratzen badu, horrek ez du araua baliogabetuko; bakarrik bere aplikagarritasunean izango du eragina.

TAEHk 18 artikulu ditu eta horietatik toki-autonomiaren arauketa 2. artikulutik 11. artikulura bitartean bakarrik jorratzen da, hau da, 10 artikulu bakarrik. Beste artikulu guztiek TAEHren indarrari eta onespenari buruz hitz egiten dute. Horrez gain, TAEHren 12. artikuluak malgutasun klausula bat ezartzen du eta, horren arabera, Estatuek TAEHren lehenengo zatiaren 20 ataletatik 10 onartu behar dituzte TAEHren barne

[121] TAEHren esparruan KAren urriaren 5eko 235/2000 epaiak adierazten du ezaugarri hori.

egoteko. Hau da, lehenengo hamar artikulu horiek ezartzen dituzten 20 konpromisoetatik 10 bakarrik onartu behar dituzte Estatuek TAEHren baitan sortzen diren egituretan parte hartzeko. Hartutako 10 konpromiso horiekin bakarrik Estatuek toki-autonomiaren babesean jardungo dutela uste izango da.

TAEHk toki-autonomiaren inguruan egiten duen interpretazioa ez da Espainian egin den interpretazio berdina. TAEH haratago doa eta toki-autonomia eskubide bezala planteatzen du. Horrek esan nahi du babesteko moduko jarduerak gauzatzeko aukera egon beharko litzatekeela, lehenago LASAGABASTER HERRARTEren eskutik jasotako azalpenekin bat etorriz. TAEHk toki-autonomiaren inguruko definizioa 3. artikuluan egiten du eta artikulu horretatik aipatu autoreari[122] jarraituz, hurrengo ezaugarriak adieraz daitezke:

- Eskubidea edo gaitasun eragingarria da.
- Gai publikoen zati handi bat kudeatzeko eta antolatzeko asmoa izan behar du.
- Toki-erakundeen erantzukizunpean.
- Toki-erakundeen herritarren alde.
- Eskubidea egikarituko da sufragio unibertsalaren, askearen, berdinaren, zuzenekoaren eta sekretuaren bitartez hautatutako bilkuraren bidez.

Adierazpen horiek guztiak Europako Kontseiluak egiten ditu nazioarteko erakunde beraren sorrerako printzipioak babestu ahal izateko. Europan erkideak diren ideiak eta printzipioak bermatzea, besteak beste, printzipio demokratikoa eta boterearen deszentralizazioa. Ikuspuntu horretatik TAEHren 3. artikuluak bi printzipio horiek islatzen ditu. TAEHk toki-autonomiaren definizioan deszentralizazioaren printzipioaren hurrengo adierazleak indartuko ditu: toki-autonomia eskubide bezala egituratzea, erantzukizun printzipioan oinarritutako toki-autonomia, toki-erakundeen intereseko gaiak antolatzeko eta kudeatzeko asmoa. Printzipio hau TAEHren 4.3. artikuluan ere jorratzen da, sorospidezko printzipioarekin batera. Bestetik, printzipio demokratikoa TAEHk egiten duen beste esamoldetan ikus daiteke. Artikuluak dio toki-autonomiaren bidez toki-erakundeen intereseko gaiak kudeatu eta antolatuko direla, toki-erakunde horietako

[122] LASAGABASTER HERRARTE, I., *La Carta Europea de la Autonomía Local…*, Op. Cit. 20. orr.

herritarren alde (hurbiltasun printzipioa) eta gai horiek kudeatu eta antolatuko dira modu demokratikoan aukeratutako hautetsien bitartez.

Konparaketa egin daiteke TAOLren 2.1. artikuluaren "haien intereseko zirkuluan zuzenean eragiten duten gai guztietan esku hartzeko eskubidea" eta ETAHren 3.1. artikulua "antolatu eta kudeatu". Horretarako COLAO MARINk idatzitakoa kontuan izan beharko genuke[123].

1.4. TOKI-AUTONOMIAREN ETA FINANTZA-NAHIKOTASUNAREN ARTEKO LOTURA

Ezin daiteke toki-autonomia behar bezala garatu, autonomia hori jorratzeko beharrezkoak diren baliabideak ez badira bermatzen. Era berean, ez dauka inolako zentzurik baliabide batzuk bermatzea toki-erakundeek ez badute benetako autonomia bat. Esangura horretan, CUBERO MARCOS honakoa adierzten du: *"Konstituzio Auzitegiaren arabera, toki-erakundeen autonomiak lotura estua du toki-erakundeen nahikotasun finantzarioarekin; izan ere, finantza-baliabide guztiak izatea eskatzen du, legez agindutako eginkizunak bidegabeko baldintzarik gabe eta oso-osorik bete ahal izateko"*[124]. Beraz, bi kontzeptuak elkarri lotuta doaz. Konstituziogileak toki-autonomiaren eta baliabideen arteko loturaz jabetu zen eta EKren 142. artikuluan toki-autonomiaren garapenerako finantza-nahikotasuna ezarri zuen: *"Tokiko Haziendak bertako Erakundeei dagozkien betekizunei aurrera eramateko beharrezkoa den dirua izan beharko dute, eta diru iturri ziurrenak, beraiek ezarritako zergek, eta Autonomia-Erkidego eta Estatukoetatik datozkienek osatuko dute"*[125].

Aipatutako EKren xedapen hori, 142. artikulua, "finantza-nahikotasuna"-ri garrantzia eman zion konstituzio-lerruneko araua da eta horretan hiru gauza nagusi adierazten dira:

[123] COLAO MARIN, S. A., *Autonomia municipal, Ordenanzas Fiscales*… Op. Cit. 30. orr.
[124] CUBERO MARCOS, J. I., "Efectos y alcance de las medidas anticrisis en el ejericcio y desenvolvimiento de la autonomía local", *RVAP*, 95. zkia, 2013, Oñati, 27. – 28. orr.
[125] EAOren webgunetik hartutako itzulepna: https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionEUSKERA.pdf, azken ikusia 2021/01/26an egin da.

a) Toki-ogasunen berariazko aldarrikapena egiten da: EKn berariaz toki-ogasunak aipatzen dituen artikulu bakarra da. Toki-erakundeak ogasuna jorratzen duten bestelako aipamenetan daudela ere uler daiteke, baina ez da zehatz-mehatz toki-ogasuna aipatzen, Ogasuna Orokorrean aipatzen dute bakarrik (EKren 133. artikulua esate baterako). 142. artikuluarekin konstituziogileak garrantzi berezia eman nahi die toki-erakundeen ogasunei, baina ogasunari egiten zaizkion beste aipamenak ikusirik toki-erakundeetatik aldendutako organo bat bezala adierazten duela dirudi: *"...zerbitzatzen duen pertsona juridikoaren arazo bat balitz bezala"*[126].

b) Finantza-nahikotasunaren eskubide/betebeharraren adierazpena zehazten da: EKren 142. toki-ogasunek beharrezkoak dituzten baliabide ekonomikoak izateko beharra ezartzen dute. Galdera honako hau izango da: nork dauka betebeharra? VALENZUELA VILLARUBIARI jarraituz, ez dirudi oso logikoa betebehar hori toki-erakundeei ematea[127], bai ordea Estatuari eta autonomia-erkidegoei, erakunde horiei dagokielako toki-ogasunen gutxieneko baliabide horiek bermatzea. Konstituzio xedapenaren lehenengo irakurketa batetik baliabide nahiko lortzearen inguruko betebeharra toki-ogasunena dela dirudi; baina hori ezin daiteke horrela izan, konstituzioak berak eta toki-erakundeen egituraketak berak horrelakorik ez dutelako ahalbideratzen. Betebeharra Estatuarena edo autonomia-erkidegoena izango da eta toki-ogasunentzat (toki-erakundeentzat) ahala edo eskubidea.

c) Toki-ogasun horiek hornitzeko erabili behar diren finantzazio-iturri nagusiak zehazten dira: EKren 142. artikuluko xedapenak argi eta garbi uzten du beharrezko baliabide horiek berezkoak dituzten eskumeneko gutxieneko zerbitzuak bermatzeko edo ordaintzeko erabili behar direla. Berriro ere lotzen da finantza-nahikotasuna toki-erakundeen zerbitzu- eta jarduera-mailarekin, horiek modu proportzionalean banatu behar direlako. Toki-ogasunak toki-erakundeei dagozkien betebeharrak aurrera eramateko beharrezkoak diren baliabideak izan beharko dituzte. Jarraian artikuluak honako oinarrizko baliabide-iturri hauek

[126] LASAGABASTER HERRARTE, I., *La Carta Europea de la Autonomía Local*… Op. Cit. 22. orr.
[127] VALENZUELA VILLARUBIA, I., *El Sistema de Financiación de los Entes Locales:…* Op. Cit. 41. orr.

zehazten ditu: toki-erakundeen zergek eta autonomia-erkidegoko eta Estatuko tributuetatik datozkien baliabideek osatuko dute. Hori ulertu daiteke EKren 142. artikulutik, baina artikuluak aipatzen dituen baliabideen inguruan honakoa zehaztu daiteke:

a. EKk aipatzen dituen bi baliabide horiek funtsezko bezala edo oinarrizko bezala adierazten ditu, baina horrek ez du esan nahi baliabide bakarrak direnik.
b. Artikuluak aipatzen dituen baliabide horiek tributu-izaera izango dute, hau da, zuzenbide publikoko baliabideen artean tributu-izaerakoak izango dira oinarrizkoak.

Honekin guztiarekin ondorio zehatz bat ere atera daiteke: toki-autonomiak ikuspuntu ekonomikoa ere badauka. KAren 237/1992 epaiak adierazten duenari jarraituz, *"Estatuaren lurralde-egitura antolatzen duen autonomia-printzipioak, garrantzi handiko norabidea duen izaera ekonomikoa ere eskaintzen du. Nahiz eta autonomiak izaera instrumentala izan, baliabideen tamainak helburuak lortzeko aukera erreala zehazten duelako"*[128], hau da, toki-autonomiaren bitartez toki-erakundeek garatu behar dituzten eskumen, zerbitzu eta eginbehar guztiak (euren berezko intereseko gai guztiak) modu eraginkorrean eta errealean garatu ahal izateko beharrezkoak dituzten baliabide ekonomikoak izan behar dituzte.

TAEHk berak 9. artikuluan nahikotasunaren edo autonomiaren izaera ekonomikoari buruzko aipamena jasotzen du. Horren arabera, toki-erakundeen finantza-baliabideen zati bat erakundeen ondaretik eta toki-tributuetatik etorri beharko dira. Artikulu horretan ere, besteak beste, finantza-nahikotasunaren mugak zehazten dira.

TAEHk finantza-nahikotasuna EKren 142. artikuluak baino hurrunago eramaten du 9. artikuluan eta 142. artikuluko printzipioa borobiltzen du. Egokia izango da, sistema behar bezala ulertzeko, artikulu bien arteko harremanak zehaztea eta amankomunean jartzea zertan berdinak diren. Horretarako, lehenengo eta behin argi utzi behar da orain arte EKren 142. artikuluaren gaineko aipamen guztiak bat datozela TAEHren 9.1. eta 9.3.

[128] KAren 237/1992 epaiaren 6. oinarri juridikoa, EAOean 1993ko urtarrilaren 20an argitartua.

artikuluekin. 9. artikuluko bi paragrafoen arabera toki-erakundeek eskubidea izango dute Estatuko ekonomia politikoaren esparruan berezkoak diren baliabide nahikoak lortzeko, eta gainera, horiek modu askean erabiltzeko aukera izan behar dute. Toki-erakundeen finantza-baliabideen zati bat toki-erakundeek berezkoa duten ondarearen kudeaketatik eta toki-tributuetatik etorri behar da. Bi ondorio nagusi atera ahal dira[129]:

1.- Toki-erakundeek euren berezko jarduerak gauzatzeko behar dituzten baliabideak bermatuta egon behar dira eta baliabide horietatik lortutako diru-sarrerak baldintzarik gabe erabiltzeko modukoak izango dira.

2.- Tributu-izaeradun baliabideez gain, TAEHk Zuzenbide pribatutik datozen baliabideak ere onartzen ditu.

Bi arauek, EKk eta TAEHk, esparru berdintsuan dihardute. Toki-erakundeek berezkoak dituzten intereseko gaiak jorratu ahal izateko beharrezkoak dituzten baliabideak izan behar dituzte, baliabide nahiko (finantza-nahikotasuna). Horrek argi erakusten du toki-erakundearen aurrekontu-jarduera, diru-sarreren jarduera ekonomiko bezala, baliabideekin zer egin galderari erantzuten duela. Baina, nondik lortuko dituzte baliabide horiek? Bi arauek aipatzen dute zati bat gutxienez euren zerga-jardueratik etorri behar dela eta beste zatiak Estatuak edo autonomia-erkidegoek bermatu beharko dutela. Diru-sarrerak, beraz, etorriko dira toki-ogasunek sortutako zerga-jardueratik eta, bestetik, udalek beste Administrazioen zerga-jardueran duten partaidetzatik.

Dena den, artikuluak bateragarriak izateaz gain, argi adierazi behar dugu TAEHk zehaztutako finantza-nahikotasuna sakonagoa dela eta finantza-autonomiarekin lotura estuagoa duela. Finantza-nahikotasuna eskubide bat bezala aldarrikatzen da TAEHn, hau da, toki-erakundeek duten eskubide bat bezala, eta horrekin batera baliabideak modu askean erabiltzeko (finantza-autonomia) aldarrikapena egiten da, tokiko finantza-autonomia zehaztuz. TAEHtik hurrengoa ondoriozta daiteke:

- Toki-erakundeen diru-sarreren sistema hobetu egiten du, EKaren aipamenez aparte diru-sarrera iturri berriak aipatzen dituelako (ondareko diru-sarrerak, esate baterako).

[129] LASAGABASTER HERRARTE, I., *La Carta Europea de la Autonomía Local*… Op. Cit. 78. orr.

- Finantza-sistema dibertsifikatu bat aipatzen du baliabideei dagokionez eta, finantzatu beharreko kostuei dagokionez, garatu daiteken sistema.
- Baliabideak lortzeko gaitasun gutxiago duten toki-erakundeek dituzten defizientziak edo gabeziak konpentsatzeko neurriak adierazten dira, finantza-autonomia mugatu barik.
- Baliabideak banatzeko erabiliko den sistema zehaztean parte hartzeko eskubidea aldarrikatzen da.
- Zerga-sistema orokorraren egituratzean, toki-erakundeei muga jarririk, diru-sarreren esparruan finantza-autonomia bermatzen da.
- Izendatutako diru-laguntzen teknikaren erabilera mugatu egiten da, horrek toki-autonomian muga suposatzen duelako.

Aipatutako xedapenetan oinarritu egiten da toki-erakundeen jarduera ekonomikoa eta, edozein Administrazio publiko bezala, finantza-jarduera horrek bi norabide ditu: diru-sarrerak eta gastuak, hau da, tributu-ikuspuntua eta aurrekontu-jarduera. Toki-ogasunen esparruan garrantzi handia daukate baliabideak lortzeko autonomia eta baliabide horiek mantentzeko eta gastatzeko autonomia. Ildo horretatik, aipatzekoak dira MEDINA GUERREROren hitzak: *"Gastu-betebeharraren kontzeptuak (edo gastu-kargaren kontzeptuak) eskumen batek dakartzan kostuak zer gobernu-mailak bere aurrekontuarekin jasan behar dituen adierazten du, gastu-botere terminoak, ostera, eragina du lurralde-erakunde batek bere baliabideak bere esleipen-eremutik harago bideratzeko duen eskumenean."*[130].

Finantza-nahikotasuna Espainiako toki-erakundeen garapen historikoaren arazoa izan da beti. Nahikotasuna baino, nahikotasunik eza izan da. Horregatik konstituziogileak artikulu batean beren-beregi ideia hori jaso zuen. VALENZUELA VILLARUBIAk esandakoari jarraituz, Konstituziogileak toki-ogasunen arazoa Estatu mailara igo zuen toki-erakunde horien estutasun ekonomikoa adierazteko[131]. Horren harira oso adierazgarriak dira autoreak erabiltzen dituen hitzak: *"Espainiako toki-ogasunaren garapen historikoa (...) berez finantza-nahikotasunik eza duen erakunde baten kronika*

[130] MEDINA GUERRERO, M., "La autonomía municipal tras la entrada en vigor…, Op. Cit. 64. orr.
[131] VALENZUELA VILLARUBIA, I., "La insuficiencia financiera de las haciendas locales y su carencia como principio", *Impuestos*, 17. alean, La Ley 2010, Madril, 191. orr.

da"[132]. Arazoa honako hau da: EKk aipamen huts bat besterik ez du egiten eta 142. artikuluan aipatutakoa TAEHrekin batera interpretatu behar dela. Interpretazio horretan, argi geratzen da autonomiaren eta finantza-nahikotasunaren artean dagoen zuzeneko lotura. Azken finean, finantza-nahikotasuna autonomia lortzeko bide bat bakarrik da.

Esanahi horretan oso adierazgarriak dira KAren 233/1999 Epaiak[133] egiten dituen aipamenak. Epai horrek argi adierazten duenez, autonomia egikaritu ahal izateko finantza-nahikotasuna derrigorrezkoa da (4. oinarri juridikoan) eta autonomia finantza-nahikotasunik gabe ezinezko bihurtzen da (37. oinarri juridikoa). Ildo horretatik, DURAN GARCÍAri jarraituz, Auzitegiak erabiltzen dituen adjektibo konkretu eta zorrotz horiek bertan behera uzten ditu toki-autonomiaren eta finantza-nahikotasunaren arteko lotura apurtu nahi dutenen tesi guztiak[134].

KAk finantza-nahikotasunaren hedadurari eta babesari buruzko jurisprudentzia handia ezarri du. Auzitegi horrek argi utzi egin du ezin daitekeela konstituzio-arazoa epaitu finantza-nahikotasuna bakarrik oinarri hartuta. KAk askotan aipatu du toki-erakundeek finantza-nahikotasuna bermaturik daukatela EKak adierazitakoari jarraituz (KAren 237/1992 Epaia), baina berme hori berriro ere, autonomiarekin gertatzen zen bezala, definizio barik geratu zen. Hori horrela, benetako printzipio bat edo bermatutako printzipio bat baino gehiago, elkarbanatutako erantzukizun bat bezala egituratu da finantza-nahikotasuna. Estatuak, autonomia-erkidegoek eta toki-erakundeek elkar banatzen duten "betebeharra" da finantza-nahikotasuna. Jurisprudentziatik ondorioztatzen denez eta VALENZUELA VILLARUBIAri jarraituz, *"finantza-*

[132] VALENZUELA VILLARUBIA, I., *El Sistema de Financiación de los Entes Locales…,* Op. Cit. 207 orr. Horrela dio jatorrizko testuak: "*La evolución histórica de la hacienda local española (…) es la crónica de una institución afectada por la insuficiencia financiera endémica"*.

[133] KAren abenduaren 16ko 233/1999 Epaia, 2000ko urtarrilaren 20an EAOean argitaratua.

[134] DURAN GARCÍA, F., J., "Pautas en los principios constitucionales como solución a los problemas de financiación en la Administración Local", *El Consultor de los Ayuntamientos*, ed. La Ley, 2012, Madril. Azkenengoz 2022/05/16an ikuskatua: https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAE2QwW7DIAyGn6ZckCZom3Q9cFjXYzVVa7S7Q9wEjUAHpmvefs5aaUP6wLJ_fmy-CqapwRuZIxSCLDFIH7O8JBesuzgObQyZHBXrYgCPc2KMMkfPmUVR6rwKEh6XYutxZJcO5dkFYAv4E83WIF-60QWXKf2rHKIFvyhLpTuRpxDDNJomFRQEbTZVrRYbO6OZJbNi1kzNbJhnZstUy2re60qApQJ-H63Rc-yu2EBr1iKmDtNuMkpQJPDvmI1WWuQhfr_B1fVAPOUO0v1513Vm3yheervWuhZXTJkF5sP1GAjF4PrhwNBdnxGSHY7QozkNMdGB53yCfLkJHz65mdNv_b92V4jYr6Vwrwnr-dwD4Sv_degenfwA3gaQdKcBAAA=WKE.

nahikotasuna, ikuspegi juridiko batetik printzipio bat izan beharrean, toki-ogasunen inguruan botere publikoek jarraitu beharreko zuzentarau bat bezala aldarrikatzen da"[135].

Aipatutako epai garrantzitsu horrek ere, KAren 237/1992 Epaiak, toki-erakundeen finantza-nahikotasunaren eta autonomiaren arteko loturaren izaera aipatzen du, 4. oinarri juridikoan. Epaiak argi adierazten duenez, toki-erakundeek finantza-baliabide horiek baldintzarik gabe erabiltzeko aukera izan behar dute, baldintzarik gabeko erabilera. Toki-ogasunei buruzko arauketak aipamen hori ez dute ezartzen, baina gaur egun autonomia-erkidegoetako arauketek horretaz jabetu dira. Euskal Toki-Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legeak, 2010eko Andaluziako toki-erakundeei buruzko arauketak egin zuen bezala, argi aipatzen du 107. artikuluan toki-erakundeek euren baliabideak baldintzarik gabe erabiltzeko aukera izango dutela eta horregatik horien finantzazio-sistema ere baldintzarik gabekoa izan behar dela.

Dena den finantza-nahikotasuna eta udal finantza-autonomia ez dira gauza bera. Gauza bat da zein baliabide erabiliko diren toki-autonomia finantzatzeko, eta beste bat, oso ezberdina, baliabideen eta gastuen esparruan zein den toki-erakundeek duten jarduera-eremua, hau da, zein den udalen finantzazio-sisteman toki-autonomiak duen zeregina.

1981. urtetik aurrera argi geratu zen toki-autonomia zehaztu behar zela udal finantza-autonomia aintzat hartuta, hau da, finantza-autonomia toki-autonomiaren isla ekonomikoa zela eta, KAren 19/1987 epaiak aipatzen zuenez, gero adieraziko den bezala, toki-erakundeek euren tributuak izan behar zituztela eta horiek ezartzerako orduan parte-hartzea izango zutela. Oso adierazgarria izan zen ere KAren 48/2004 Epaia, martxoaren 25ekoa[136], hurrengoa esaten zuenean: *"toki-erakundeek duten autonomia hori, esparru ekonomikoari dagokionez, bi alde ditu: diru-sarreren aldea eta gastuen aldea"*. Ildo horretatik, KAren otsailaren 2ko 4/1981 Epaiak, bere 15. oinarri juridikoan esandakoa gogoatu behar da: *"Konstituzioak ez die aitortzen toki-erakundeei autonomia ekonomiko-*

[135] VALENZUELA VILLARUBIA, I., "La insuficiencia financiera de las haciendas locales…, Op. Cit. 192. orr.

[136] KAren 48/2004 epaia, martxoaren 25ekoa, 2004ko apirilaren 23an, 99. zenbakidun EAOean argitaratua: "esa autonomía de la que gozan los entes locales, en lo que al ámbito económico se refiere, tiene claramente dos aspectos: la vertiente de los ingresos y la de los gastos".

finantzariorik, ez behintzat euren funtzioak betetzeko berezko baliabide nahikoen aitorpen gisa. Baliabide horiek nahiko izango direla esaten du EKk, baina ez baliabide horiek berezkoak izango direla". Hori horrela eta Auzitegi Gorenaren (hemendik aurrera AG) 3. aretoko 2. sekzioaren 2012ko irailaren 17ko Epaiak[137] adierazi zuen bezala edota KAren 48/2004 Epaiak[138] esaten zuen bezala, finantza-nahikotasuna izateak ez du esan nahi finantza-autonomia dagoenik, baizik eta bere funtzioak garatzeko beharrezko baliabideak kudeatzeko beharra dagoela.

KAk, jurisprudentziak eta doktrinak hori aipatzen dute eta gastuen esparruan mugak egon daitezken arren, toki-erakundeen baliabideei dagokionez mugak handiagoak dira. Kontuan izan behar dugu EKren 142. artikuluak aipatzen dituen baliabideek izaera tributarioa daukatela eta berezkoak diren tributuak ezartzeko aukera dutela udalek. Baina, EKaren 133.2. artikuluak egiten duen lege-erreserba eta 149.1.14.-ak egiten duen eskumenen erreserba berezko tributuak ezartzeko benetako aukera kentzen die toki-erakundeei. Kontuan eduki behar dugu EKren 133.2. artikuluak tributu-sistema lege bidez ezarri beharko dela ezartzen duela; eta horretan toki-erakundeek galdu egiten dute, lege lurruneko araurik emateko aukera ez dutelako. Eskumenik eza horren harira, toki-erakundeei euren tributu-sistema propio eta bereiztua izateko aukera guztia kendu egiten zaie.

Lege erreserba horrek finantza-jardueran eta diru-sarreren esparruan eragin handia dauka. Ogasun-sistema, bere ñabardurekin, Estatuak antolatu egiten du EKren 31. eta 133. artikuluek horrela agintzen dutelako. Estatuak dauka zerga-sistema ezartzeko ahalmena eta autonomia-erkidegoek eta toki-erakundeek sistema horretan barneratuko dira. Gauzak horrela, Estatuak berarentzat utzi egiten ditu baliabide gehien lortzeko tributuak eta toki-erakundeentzako arauketan hondakin izaeradun baliabideak utzi egiten ditu.

Espainiako toki-ogasunen sisteman bi momentu ezberdin bereiz daitezke eta horien artean une garrantzitsu moduan TOLren onespena dago[139]. Lehenengo momentu baten eta TOL

[137] AGren 5883/2012 Epaia.
[138] KAren 48/2004 Epaia, 2004ko apirilaren 23ko EAOean argitaratua.
[139] ANÍBARRO PÉREZ, S., "El sistema tributario local a la luz de los principios de autonomía y suficiencia financiera", *El Consultor de los Ayuntamientos*, 21. zkian, azaroaren 15etik 29ra 2003, ed. El consultor de los Ayuntamientos, 2003, Madril, 3581 orr.

1988an onetsi baino lehen, toki-ogasunei konstituzio aurreko sistema aplikatzen zitzaien. Sistema hori oso zentralista zen eta toki-autonomiarentzat ez zegoen leku askorik, kontrolez gainezka zegoen eta toki-autonomiari egokitzen joan zitzaion jurisprudentziaren bitartez. Horretan epai garrantzitsuak izan ziren KAren azaroaren 16ko 37/1981, eta otsailaren 17ko 19/1987 epaiak. Horren ostean 1988an TOL onetsi egin zen, legearen zioen azalpenean horrela esanez: *"autonomiaren eta finantza-nahikotasunaren printzipioen benetako egikaritzari zuzendutako sistema eratu nahi da"*. Baina lege horretan toki-erakundeen finantza-jardueraren gainean kontrol ugari ezartzen dira, aurreko sistema zentralistaren oinordeko. Sisteman aldaketak egon ziren baina, nahiz eta autonomia gehiago eman, toki-erakundeen autonomia diru-sarrerak jaistean oinarritu ziren, eta hortara, toki-erakundeei bi aukera bakarrik eman zitzaien: diru-sarrerak mantentzeko neurri berriak ez aplikatzea edo neurri berriak aplikatu baina diru-sarrerak jaistea. Gehienek azken aukeraren alde egin zuten.

Toki-ogasunei buruzko sistema horretan aldaketa ugari egon ziren eta azkenean Toki-Ogasunen Legeari buruzko Testu Bategina onetsi zuen 2/2004 Legegintzazko Errege-Dekretua argitaratu zen. Sistema berri horrek hurrengo arazoak ditu:

1.- Zerga-oinarrien kalkulua gauzatzeko parametroak oso egonkorrak eta finkoak dira eta horiek aldatzea eta eguneratzea gauza zaila bihurtzen da.

2.- Lege-erreserbaren printzipioak toki-autonomiari muga larregi jartzen dizkio.

Beraz, amaitzeko eta aipatutako guztia kontuan harturik, tokiko finantza-autonomiari buruz hitz egin dezakegu, toki-autonomiaren zehaztapena izanik[140]. Toki-ogasunen finantza-ahalmena modu eratorrian ulertu beharreko ahalmena da. Ikuspuntu horretatik eta udalen finantza-jardueraren ikuspuntutik autonomiak bi esparru ezberdinetan jarduten du: diru-sarreren esparruan eta gastuen esparruan. Toki-ogasunen autonomiak berezko jarduera guztian eragina izan behar du, hau da, baliabideak lortzean eta baliabideak erabiltzean. Hori da, hain zuzen ere VALENZUELA VILLARUBIAk "finantza-autonomiaren norabide/balio bikoitza"[141] esamoldearekin aipatzen duena.

[140] VALENZUELA VILLARUBIA, I., *El Sistema de financiación de los entes Locales:…,* Op. Cit. 33 orr. eta hurrengoak.

[141] VALENZUELA VILLARUBIA, I., *El Sistema de financiación de los entes Locales:…,* Loc. Cit. Esamoldea jatorrizko testuan horrela adierazten da: "bivalencia de la autonomía financiera".

1.5. TOKI-ERAKUNDEEN FINANTZA-AUTONOMIA

Lan honetan zehar autonomia-printzipioak udal-jarduera eta ibilbidean zehar daukan garrantzia aipatzen gabiltza eta horregatik derrigorrezkoa da autonomia finantza-jardueran nola funtzionatzen duen zehaztea. Lehenengo eta behin, autonomiaren inguruan esandako guztia hona ekarri beharko genuen. Toki-erakundeen toki-autonomia EKren 137. artikuluan jasotzen da eta horrek toki-erakundeen eskumenekoak diren esparru guztietara helduko da. Horrekin batera, EKk 142. artikuluan finantza-nahikotasuna bermatzen du. Horrez gain, TAEHren ebazpenak ere gure antolamendu juridikoari aplikatu behar zaizkio. TAOLk eta TOLTBk nagusiki printzipio horiek guztiak garatzeko tresnak dira.

Finantza-jarduerari dagokionez eta GONZÁLEZ PUEYOri jarraituz, TOLTBren asmoa autonomiarekin eta nahikotasunarekin erlazionatutako konstituzio-printzipioak garatzea izan da[142]. Esangura honetan, jatorrizko TOLren zioen azalpenak dio: *"Beraz, 7/1985 Legearen lege osagarria da. Lege horrek, VIII. tituluan, Konstituzioan ezarritako eredua jaso zuen. Beraz, 137. eta 142. artikuluetan oinarrizko printzipio orokorrak finkatzen dira eta, printzipio horien arabera, diseinatu behar da toki-erakundeen finantzaketa-sistema post-konstiluzionala, beren interesak kudeatzeko autonomia emanez aipatutako aginduetako lehenengoan eta hori ezarriz. Bigarrenean, beraz, bi dira lege honen ezaugarriak: lehenengoa, 7/1985 Legeari dagokionez, osagarria dela egiaztatzen du; bigarrena, materiala, autonomiaren eta finantza-nahikotasunaren printzipioak benetan gauzatzera bideratutako finantza-sistema baten antolamendua da. (…) Lege honen xedea da, ikuspuntu materialetik, Konstituzioan jasotako eta 7/1985 Legearen VIII. tituluan jasotako autonomia-printzipioa eta finantza-nahikotasuneko printzipioa benetan gauzatzea. Autonomia-printzipioa, tokiko finantza-jardueraren eremuari erreferentzia egiten diona, toki-erakundeen gaitasuna da, beren ogasunak gobernatzeko. Gaitasun horrek Estatuak toki-sektorearekiko duen finantza-zaintza kentzea baino zerbait gehiago*

[142] GONZÁLEZ PUEYO, J. M., "Alcalce de la autonomía financiera de los entes locales en la Carta europea de la Autonomia Local", *El Consultor de los Ayuntamientos*, 13. zkia, uztailak 1998, 2. liburukian, 1978. orrialdea.

dakar, korporazioek eurek beraien finantza-baliabideak lortzeko eta erabiltzeko prozesuan parte hartuz eta errekurtso haien bolumena geldiarazteko eta gastua askatasunez antolatzeko ahalegina eginez, Konstituzio Auzitegiak bere funtsezko arauaren integrazio-lanean berariaz adierazi duen bezala". Beraz, bi printzipio horiek harreman estuan egon arren ez dira gauza bera.

Lehenago adierazi dugun bezala, finantza-nahikotasuneko printzipioaren bitartez, EKk toki-erakundeei berezkoak dituzten eskumenak garatu ahal izateko baliabideak aitortzen dizkie. Baliabide horiek izango dira berezko tributuak eta Estatu eta autonomia-erkidegoetako tributuetan parte-hartzea[143]. Horretan gauzatzen da nahikotasun finantzarioaren printzipioa. Konstituzioak finantza-nahikotasuna aitortzeak kolokan utzi zuen printzipio honen esanahia eta DURAN GARCÍAk adierazten duen moduan: *"Espainiako Konstituzioaren 142. artikuluak, aldi berean, bitartekoak nahikoak direla aitortzen du, eta tokiko ogasunak autonomia gauzatzeko izan behar dituen baliabideak ere zirriborratzen ditu. Nahikotasun-aginduari dagokionez, arau programatiko eta loteslea da legegilearentzat, eta udal-baliabideak arautu beharko ditu, nahikotasuna lortzeko premisaren arabera. Manu hori ez da aukera gisa eratzen; aitzitik, legegilea zentzu handiko arauak ematera behartzen du. Horrela, konstituziogilea, ikuspegi pragmatiko batekin, ez da sartzen printzipioaren definizioan, baizik eta legegileari hura lortzeko bitartekoak adieraztean. Esan behar da gutxienekoen zerrenda bat dela, eta ez gaudela baliabideen zerrenda itxi baten aurrean; izan ere, legegileak aukera izango luke toki-erakundeen finantzaketa-iturriak zabaltzeko, arau-garapenaren bidez. Hala ere, legegileak udalerriei baliabide nahikoak emateko ezartzen dituen aukerak tokiko ogasunari ukitzen duten gainerako printzipio konstituzionaletara egokitu beharko dira, hala nola, autonomiara, lege-erreserbara, pertsonen joan-etorrirako eta ondasunen zirkulaziorako askatasunera, besteak beste"*[144].

Toki-autonomiaren printzipioak, aldiz, itxura konkretuagoa dauka. EKren 137. artikuluak autonomia-printzipioa aldarrikatzen du toki-erakunde bakoitzak berezkoak dituen

[143] VALENZUELA VILLARUBIA, I., "Los recursos financieros de las haciendas locales españolas y su manifestación en cada nivel hacendístico" *Actualidad Administrativa* aldizkarian, La Ley ed., 2011, Madril, 427. orrialdea

[144] DURAN GARCÍA, F. J., "Pautas en los principios constitucionales como…, Op. Cit. 47. orr.

eskumen eta zerbitzuak garatu ahal izateko, eta horrek lortutako baliabideak eskuratzeko eta horiek aplikatzeko autonomia ematen du. Finantza-jardueraren esparruari dagokion autonomia-printzipioak toki-erakundeek beraien ogasunak gobernatzeko duten gaitasunean du eragina. Hori horrela, toki-erakundeek finantza-baliabideak lortzeko eta erabiltzeko prozeduran nahastuko dira, baliabide horien bolumenean eta gastuen antolaketa askean eragiteko aukera emanez.

GONZÁLEZ PUEYOk adierazten duen bezala: "*Horietatik guztietatik ondorioztatzen da printzipio horien arteko halako elkarrekintza dagoela, non ezin den bata bestea gabe ulertu. Autonomia-printzipioak finantza-nahikotasunaren gauzatze materialari laguntzen dio; izan ere, nahikotasun hori, hein handi batean, toki-korporazioek beren ogasunak gobernatzeko duten ahalmenaren erabileraren araberakoa da, eta, bereziki, muga jakin batzuen barruan beren baliabide propioen betetze-maila zehazteko duten gaitasunaren araberakoa. Bestalde, finantza-nahikotasunak toki-autonomiaren benetako aukerak eratzen ditu; izan ere, baliabide ekonomiko nahikorik gabe, autonomia-printzipioa adierazpen formal hutsa baino ez da"*[145]. BALLESTEROS FERNÁNDEZen ustetan, aldiz, toki-erakundeek euren berezko funtzioak betetzeko baliabide edo diru-sarreren nahikotasuna autonomiaren lehenengo ezaugarrietariko bat da[146], bata bestean barneratuz.

KAk nahikotasunaren eta autonomiaren inguruan ere adierazpen ugari egin ditu eta gai honen inguruan 2004ko martxoaren 25eko 48/2004 epaian[147] zera adierazten du: *"Espainiako Konstituzioaren 142. artikuluaren arabera, toki-autonomiak legeak toki-korporazioei esleitzen dizkien eginkizunak betetzeko "bitarteko nahikoak" daudela esan nahi du. Planteatutako gaiaren autoek 5/1987 Legearen 12. artikulua, Konstituzioak probintziei bermatuko liekeen "finantza-autonomiaren" urraketan oinarritzen dira. Hala ere, Generalitatearen letraduak egoki ohartarazten duenez, Espainiako Konstituzioaren 142. artikuluaren arabera, "Toki-ogasunek behar beste baliabide izan beharko dituzte legeak korporazioei esleitzen dizkien eginkizunak betetzeko", baina ez die "toki-korporazioei autonomia ekonomiko-finantzarioa bermatzen, beren funtzioak betetzeko*

[145] GONZÁLEZ PUEYO, J. M., "Alcalce de la autonomía financiera de los entes locales…, Op. Cit. 1978. orr.
[146] BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Adinistración Local…*, Op. Cit. 1057. orrialdean
[147] KAren martxoaren 25eko 48/2004 Epaia, EAOan 2004ko apirilaren 23an argitartutakoa.

baliabide propio – ondarezkoak eta tributuzkoak – nahikoak izan ditzaten; aitzitik, baliabide horiek nahikoak izatea baino ez du xedatzen" (Konstituzio Auzitegiaren 96/1990 Epaia, maiatzaren 24koa, 7. OJ; Konstituzio Auzitegiaren 179/1985 epaia, abenduaren 19koa, 3. OJ, eta 166/1998 epaia, uztailaren 15ekoa, OJ".

ARNAL SUYA eta GONZÁLEZ PUEYOk esaten zutenari jarraituz: *"Laburbilduz, finantza-autonomiaren ikuspegitik, esan dezakegu Konstituzioaren agindua eta Gutunaren postulatuak bete direla, neurri handiagoan edo txikiagoan. Baina ezin dugu gauza bera esan nahikotasunaren ikuspegitik. Toki-erakundeak beren gastu-beharrak areagotzen ari diren egoera bati aurre egitera behartuta daude, zerga-baliabideen muga izugarriak kontuan hartuta. Aldaketa demografiko, ekonomiko, politiko eta sozialek, daudenak hobetzeko eskakizunak eta tokiko administrazioaren kostuen igoerak – Zerbitzu horietako askotan berrikuntzak sartzeko ezintasunagatik – Eragin dute zerbitzuen eskaria handitzea tokiko gastuaren hedapenaren funtsezko arrazoiak dira. Aitzitik, udal-sarrerak Estatukoak baino okerrago egokitzen dira prezioen maila orokorraren hazkundera, Aurrekontuei buruzko Legeek urtero egiten dituzten eguneratzeei erreparatzea, adibidez, OHZren ondorioetarako katastro-balioei dagokienez. Eragozpen erantsia da udal-ordainarazpenak masiboagoak direla herritarren ikuspegitik, eta horrek herritarren erantzun handiagoa eragiten du"*[148].

Orduan nola zehazten dugu toki-erakundeen finantza-jardueran dagoen autonomia? Hurrengo azpiepigrafeetan jorratuko dugu gai hori.

1.5.1. Tokiko finantza-autonomia diru-sarreren esparruan

Nondik lortzen dituzte baliabideak udalek? Nola finantzatzen dira? Gaur egun gori-gori dago udal-finantzazioaren inguruko eztabaida eta euren berezko interesak kudeatzeko beharrezkoak dituzten baliabideak lortzeko (finantza-nahikotasunaren inguruko) eztabaida. EKk, finantza-nahikotasunaz gain, 142. artikuluan gauza gutxi esaten du, gehiago ordea esaten du TAEHren 9. artikuluak. Horren arabera, toki-erakundeek,

[148] ARNAL SURÍA, S., eta GONZÁLEZ PUEYO, J.M, *Manual de Ingresos de las Corporaciones Locales*, ed. El consultor de los Ayuntamientos, 2001, Madril, 49. eta 50. orr.

Estatuko zergetan parte hartzeaz gain, euren berezko zergak izateko aukera zehazten du eta gainera, beren ondare "pribatutik" ere etekinak lortzeko aukera zabaltzen du. Bestetik, gogora ekarri behar dugu esparru honetan EKaren 133. Artikulua. Horren arabera toki-erakundeek tributuak jartzeko eta eskatzeko eskumena izango dute; baina lege-erreserbapean garatutako "eskumena" edo ahala izango da hori, tributu-sistema Estatuak berak zehaztu behar duelako.

Eskumenen banaketari buruzko arauketa ere kontuan izan behar dugu diru-sarreren esparruan toki-autonomiaz hitz egitean. Lege-erreserbaren printzipioak muga handia jartzen dio autonomiari kasu honetan, baina ez du guztiz murrizten. Alde batetik, EKren 149.1.14. artikulua daukagu, Estatuari ogasuna eta zor publikoaren inguruko eskumen esklusiboa aitortuz. Zentzu honetan, ogasunaren arauketa orokorra artikuluan aipatzen denean SÁNCHEZ SERRANOrekin bat etorriz: *"Konstituzionalak izan ala ez, beste manu edo arau batzuek, arautzen duten gai-multzoa, dela estatuaren eta gainerako lurralde-erakundeen arteko finantza-boterearen banaketari buruzkoak, dela botere horren erabilerak bete behar dituen printzipio eta arau komun edo orokorrei buruzkoak, kontuan izan behar dira."*[149].

Ondorioz eta DE LA PEÑA AMOROS adierazitakoarekin bat eginez[150], udalek euren tributu-baliabideen gainean erabakitzeko gaitasuna nahikoa daukate, horien zama fiskala gora edo behera modulatzeko. Horren inguruan, tributu-jarduera eta toki-autonomia lotzen adierazgarria da ere KAren otsailaren 17ko 19/1987 Epaia: *"Artikuluak sartutako erreserban aitortu beharreko zentzua. 31. Konstituzioko 1. artikulua, ordea, ezin da bereizi Konstituzioak ezartzen dituen lurralde-autonomien sistemari dagozkion baldintzetatik (Eta, zehazki, prozesu honetan, udalerrien autonomiaren berme konstituzionaletatik. Zergen antolaketari dagokionez, lege-erreserba hura behin eta berriz errepikatzen da eta zenbakietan zehazten da, Konstituzioaren 133. artikuluan. Artikulu horretan, ordenamenduen arteko harremanak arautzen dira, eta Estatuak, lege bidez, tributuak ezartzeko duen jatorrizko ahala aipatzen da, bai eta autonomia-*

[149] SÁNCHEZ SERRANO, L., *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Constitucional*/, ed. Marcial Pons, 1997, Madril, 425 orrialdea.
[150] DE LA PEÑA AMOROS, M. M., *La financiación de las Entidades Locales en tiempos de Crísis*, ed. universidad de Murcia, 2014, Murtzia, 67. orr..

erkidegoek eta toki-korporazioek tributuak ezartzeko eta exijitzeko aukera ere, Konstituzioarekin eta legeekin bat etorriz. Horrela, Konstituzioak, eremu horretan, Estatuko lege-erreserbaren eta lurralde-autonomiaren askotariko eskakizunak integratu nahi ditu. Toki-korporazioei dagokienez, autonomia horrek ere badu proiekzioa zergen arloan, horiek lehen zerga propioak izan beharko baitituzte, eta horien gainean Legeak bere ezarpenean edo eskakizunean esku hartzea aitortu beharko baitie, Oinarrizko arau bereko 140. eta 133.2. artikuluek adierazten dute, baina horrek ez du esan nahi tributu-autonomia hori erabatekoa denik (tributu propioak toki-ogasunen diru-sarreren iturri bat baino ez dira), eta autonomia hori, zalantzarik gabe, mugarik gabea denik, toki-korporazioen zerga-boteretik eratorritako izaera beragatik, eta haiei dagokienez ere, nola ez, autonomiak botere bati egiten diolako erreferentzia. Nahitaez mugatua (1/1981 epaia, azaroaren 26koa)"[151].

Zein da esparru honetan, diru-sarreren esparruan, tokiko finantza-autonomiaren azalarazpena? Tributu-sisteman zein da toki-erakundearen autonomia? Printzipioz autonomia tributu-sisteman honako honetan zehaztu daiteke:

- Baliabideen zehaztapena ezartzeko eta arautzeko aukera izatea.
- Jasotako diru-sarrera modu askean arautzea.
- Erakundeak nahi dituen baliabideak ezartzeko gaitasuna izatea eta horiek antolatzeko aukera izatea.

Bada argi dago toki-erakundeek eta euren toki-ogasunek ezin dituztela euren baliabideak zehazteko eta arautzeko aukera izan. Horretarako, lege-lerruneko arauak behar dira eta toki-erakundeek ez dute horretarako gaitasuna, nahiz eta 133.2. artikuluan adierazten den ezarpenak ez duela esanahi berdina toki-ogasunentzako. Hori horrela, lege-xedapenek toki-erakundeek egin ahal dituzten erregelamendu-lerruneko xedapenak modu oso handian baldintzatuko dituzte. Muga fina dago autonomiaren eta lege-erreserbaren inguruan eta gai honetan lehen adierazitako KAren 19/1987 epaiak zera esaten du: *"... Oinarrizko Arauak hemen nahi izan du toki-korporazioek beraien tributuak ezartzea edo exijitzea, Konstituzioarekin berarekin ez ezik, legeetan xedatutakoarekin bat egitea ere, eta horrek esan nahi du, orain axola duenari dagokionez, zerga-ahal eratorri hori ezin*

[151] KAren otsailaren 17ko 19/1987 epaia, 1987ko martxoaren 4ko EAOn argitaratua.

izango dela baliatu ordenamenduaren sektore honetan dagoen lege-erreserbaren kaltetan (eta legegilea, horregatik, ezin izango da mugatu, 133.2. azken tartekian, bitartekaritza formal hutsa, zeinaren bidez toki-korporazioei ematen baitzaie, inolako aurre-zehaztapenik gabe, kasuan kasuko zerga eratzeko ahalmena. Konstituzioak azken manu horretan erreklamatzen dituen legeak ez dira, toki-korporazioei dagokienez, jatorriz Estatuari bakarrik dagokion tributu-ahala egikaritzeko gaitzen dutenak soilik. Era berean, "Tokiko" gisa kalifikatutako zergak antolatzeko legeak dira –baita modu partzialean ere, udalen autonomiaren merezimenduan–, Konstituzioak hemen legegileari agintzen diolako lurralde-erakundeari autonomia-eremu bat aitortzea ez ezik, berak ezartzen duen lege-erreserba bermatzea ere (31.3)…". Esangura honetan DURAN GARCÍAri jarraituz, autonomiaren eta lege-erreserbaren bateratze hori arindu egiten da, eta azken hori "erreserba erlatibotzat" hartzen du Konstituzio Auzitegiak; izan ere, toki-zergak legez ordenatu behar direnean, erreserba horrek murriztu egiten du bere eremua, udalerriei beraien zergak ordenantzaren bidez arautzeko ahalmena ez kentzeko[152].

Hori guztia ikusita, tributuak jasotzen dituzten ordenantza fiskalak toki-autonomiaren isla izateaz gain, Estatuko legegilearekin toki-araubidea garatzeko elkarlana dela ere ulertzen da. Ordenantza fiskalek erregelamenduek duten eragin betearazlea gainditzen dute eta toki-erakundeek bere finantzazioan parte hartzeko aukera ere ematen dute eta hau horrela da KAk 132/2001 epaian adierazitako helburua betetzeko: *"Hain zuzen ere, udal-ordenantzei dagokienez, zehatzeko legearen erreserbaren irismena zehazte aldera, egokia dirudi gogoraraztea auzitegi honek ondare-prestazio publikoak ezartzeko lege-erreserbari buruz esandakoa (Espainiako Konstituzioaren 31.3. artikulua), eta, zehazki, zergak ezartzeko (EK, 133). Konstituzio Auzitegiaren abenduaren 16ko 233/1999 Epaian, Toki Ogasunei buruzko Legeari buruzkoan, lege-erreserbaren ikuspegi malgua azaldu genuen, tokiko tasei eta prezio publikoei dagokienez, eta, ondorioz, udalek emandako ordenantzak arautzeko eremu zabala (10. eta 18. oinarri juridikoak). Berariaz esan genuen orduan udalerrien arau-lankidetzaren eremua, tokiko zergei dagokienez, handiagoa zela Estatuko erregelamendu-lerruneko arauetara baztertu zitekeena baino. Bi datu arauemaile garrantzitsutzat jotzen ditugu ondorio horretara iristeko: udal-ordenantzak ordezkaritza-organo batek —Udalaren Osoko Bilkurak— onartzen dituela*

[152] DURAN GARCÍA, F. J., "Pautas en los principios constitucionales como…, Op. Cit. 39. orrialdea

(1985eko toki-araubidearen oinarriak arautzen dituen Legearen 22.2.d artikulua, TAOL aurrerantzean); eta toki-autonomiaren toki-bermea (Espainiako Konstituzioaren 137. eta 140. artikuluak) eragotzi egiten du legeak gai baten arauketa nekagarria izatea — tokiko tributuak, adibidez —, non argi eta garbi agertzen baita tokiko interesa. Hala eta guztiz ere, Konstituzio Auzitegiaren 233/1999 Epaian, 10 c) oinarri juridikoan, ondorioztatzen dugu zerga-legearen erreserbaren ikuspegi malguak — zerga-ordenantzei dagokienez — ez zuela onartzen legeak tokiko zerga-ahalaren arau-kokapen orori uko egitea"[153].

EKren 142. artikuluaren arabera, toki-ogasunek euren oinarrizko baliabideak euren tributuetatik bertatik lortuko dituzte, baina, esan bezala, lege-lerruneko arauak egiteko eskumenik ez dute eta Estatuaren edo autonomi-erkidegoen legeei itxaron behar diete. Ikuspuntu honetatik eta muga ezaguturik, tributuen esparrua autonomia hurrengo moduan ulertu daiteke.

- Aurretiaz Estatuaren lege batek eratutako eta araututako toki-tributuak zergapetzeko autonomia.
- Ordenantza Fiskalen bitartez toki-tributuen arauketarako autonomia, beti ere lege-lerruneko arauak errespetatuz.
- Tributuen kudeaketarako autonomia.
- Tributu-baliabideen bolumena zenbatzeko autonomia.

Bestetik, jasotako diru-sarrerak modu askean kudeatzeari buruz esan daiteke autonomia ia osoa dela, beti ere Zuzenbideko Estatuak zehaztutako mugak errespetatzen badira. Baina ez da autonomia hori guztiz osoa; ebazpen edo erabaki batzuen inguruan toki-erakundeen gaineko lurralde erakundeen zaintza ematen delako. Pentsa dezagun ondarea xedatzerakoan edota finantzazio-eragiketa ezberdinak kontratatzerakoan finantza-zaintzaren jarduera gauzatzen duten organoek baimena eman behar dutela.

Azkenik, toki-erakundeek euren aurrekontuak antolatu eta onartzen dituzte eta horietan baliabide ezberdinen antolaketa gauzatzen dute. Beraz, baliabideak askatasun osoz, edo autonomia osoz, antolatu egiten dira epe zehatz baterako.

[153] KAren ekainaren 8ko 132/2001 Epaia, 2001eko uztailaren 3ko EAOn argitaratua.

1.5.2. Tokiko finantza-autonomia gastuen esparruan

Gastuei dagokionez, udal-jardueran adieraziko da zertan gastatuko diren udalak lortutako baliabideak. Aurrekontu-jarduerak hurrengo printzipioak jorratu behar ditu:

- Izaera politikoko printzipioak: eskumen-printzipioa, batasun-printzipioa, unibertsaltasun-printzipioa, publizitate-printzipioa, urterokotasun-printzipioa, berezitasun-printzipioa, oreka-printzipioa eta kontrol-printzipioa.
- Izaera ekonomikoko printzipioak: gutxieneko kudeaketaren printzipioa, nibelazio-printzipioa, neutraltasun-printzipioa eta zor publikoaren ez-ohikotasunaren printzipioa.
- Kontabilitate-printzipioak: aurrekontu gordina, kutxa-batasuna, afektaziorik eza, zortzapena, berezitasuna.
- Aurrekontu-egonkortasunaren printzipioak: aurrekontu-egonkortasuna, finantza-jasangarritasuna, urte aniztasunaren printzipioa, gardentasun-printzipioa eta baliabide publikoen erabileran eragingarritasunaren printzipioa.

Gastuei dagokienean, autonomia ia osoa da, beti ere Zuzenbideko Estatuaren mugak errespetatuz. Kontuan izan behar dugu tokiko finantza-autonomiak ahal zehatza ematen diela toki-ogasunei: toki-erakundeen organoek ahalmena izango dute euren baliabideen nondik norainokoa zehazteko, non gastatuko duten eta onura nori emango zaion erabakitzeko ahalmena izango dute. Baina hori, beti ere, finantza-kudeaketa onaren printzipioak errespetatuz: ekonomia, jardueren eragingarritasuna eta baliabideen esleipenean eragingarritasuna.

1.6. TOKI-AUTONOMIAREN MUGAK

Orain arte toki-autonomiaren nondik norakoa aztertu da, bere hedadura eta udalen jardueran duen eragina. Baina, hasieratik adierazi dugu autonomia ez dela subiranotasuna, gogora ekarriz KAren otsailaren 2ko 4/1981 Epaiaren 3. oinarri juridikoa. Bestetik, toki-autonomiak ikuspuntu ekonomikoa edo finantzarioa duela ere argi utzi

dugu eta toki-erakundeen finantza-autonomia eta EKren 142. artikuluak aipatzen duen finantza-nahikotasuna ez direla gauza bera, nahiz eta bien arteko lotura oso estua izan.

Baina, toki-autonomiak mugak ditu eta horien inguruan hitz egingo dugu hemendik aurrera. Muga horietan oinarritzen dira toki-erakundeen gainean beste lurralde-administrazio batzuek dituzten kontrolak edo zaintzak. Hori dela eta, egoki ikusi dugu kontrol-jarduerarekin hasi aurretik toki-autonomiaren mugak zeintzuk diren eta nondik datozen zehaztea. Azken finean, DURAN GARCÍAk esaten duen bezala: *"EKan toki-autonomia aitortzeak ez die udalei erabateko boterea ematen, mugatutako boterea baizik. Udal-autonomia beste Administrazio batzuekin batera bizi da, Itun Nagusiak ezartzen dituen printzipioen mende eta, ondorioz, toki-autonomiari mugak ezartzea ez da udala menderatzeko baizik eta jarduteko marko zehatza ezartzeko udalak berezko eskumenak egikaritzen dituenean"*[154].

BALLESTEROS FERNÁNDEZek adierazten duen moduan, TAOLaren 6.1. artikuluarekin, Ekren 9.1. eta 103.1. artikuluekin bat eginez, toki-erakundeek euren jardueran legearekin eta Zuzenbidearekin bat egiteko betebeharra daukate, toki-erakundeen akordio eta ebazpenak auzitegien lege-kontrolaren mende utzirik[155]. Horrez gain, bestelako kontrolak ere ezartzen dira toki-erakundeen esparruan. Idazlearen ikuspuntutik, kontrol horiek ez diote kalterik egiten EKren 137. artikuluak aipatzen duen toki-autonomiari, toki-autonomia hori EKren bestelako adierazpenekin interpretatu behar delako. Horiek guztiak toki-autonomiaren mugak dira eta horiek hartu behar ditugu kontuan. Esangura horretan KAren 46/1992 Epaiaren 2. zuzenbideko oinarrian[156] honakoa dio: *"Bada, Estatuko legegileak, Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen 7/1985 Legearen bidez, Konstituzioaren 149.1.18 artikulua, Administrazio horren araubidearen oinarriak arautuz. Eta oinarri horien artean daude Legearen 65. eta 66. artikuluetako aurreikuspenak, zeinek arautzen baitute Estatuko Administrazioak eta autonomia-erkidegoek beren eskumenen esparruan korporazioen egintza eta erabakiak aurkaratzea, eta ezartzen baitute toki-erakundeen akordioak etetea auzitegien ahalmena baino ez dela (salbuespena, Gobernuaren ordezkariaren aldekoa, Legearen 67.*

[154] DURAN GARCÍA, F. J., "Pautas en los principios constitucionales como… Op. Cit. 41. orr.
[155] BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Administración Local*…, Op. Cit. 80 orr.
[156] KAren apirilaren 2ko 46/1992 Epaia, EAOan 1992ko maiatzaren 6an argitaratua.

artikulua). Hauek dira Madrilgo Erkidegoaren Legearen konstituzionaltasuna epaitzeko erreferentzia-puntu gisa balio behar duten arauak, gaia planteatzeko unean indarrean dauden arauak baitira: eta Auzitegi honek aipatutako epaietan egin zuen bezala, Kataluniako Autonomia Erkidegoaren arauei dagokienez, zeinak aukera ematen baitzuten agintaritza autonomikoek tokiko korporazioen erabakiak eteteko, urbanizazio-programak eta beste hirigintza-jarduera batzuk onartzeari dagokionez, egokia da, era berean, lege honetan xedatutakoa aintzat hartzea. Toki Araubidearen Oinarriei buruzko Legearen 65. eta 66. artikuluak, eta, beraz, Estatuaren oinarrizko araudiak ezarritako udal-autonomia urratzen du. Hain zuzen ere, auzitan jarritako manuak, artikulu horietan aurreikusitakoari kontra eginez, aukera ematen du Madrilgo Autonomia Erkidegoko agintariek bertan behera utz ditzaten Oinarriei buruzko Legeak udalerriei berariaz esleitzen dizkien akordioak, hala nola hirigintzako antolamendu, kudeaketa, egikaritze eta diziplinari buruzkoak (TAOL 25.2 d), eta, zehazkiago, eraikuntzarako eta lurzoruaren beste erabilera batzuetarako baimena, zeinak, bestalde, udalerrien eskumen bereizgarri bat baitauka. (TAOL 25.2 d) art. Lurzoruaren Legearen 179. eta 214. artikuluak".

Kontuan izan behar dugu autonomiak KAren arabera duen hedadura eta, baita toki-administrazioaren beraren egituraketa eta antolamendu juridikoa ere. Esangura horretan eta KAren hain aipatua den 4/1981 Epaiak adierazi zuenez, autonomia ez da subiranotasuna, subiranotasuna duen erakundeak barne sistema egituratzeko duen ahala da, hau da, batasuna subiranoak du eta batasun honen barnean ahal "txikiagoa" duten autonomiadun erakundeak daude. Badaude autore batzuk, PAREJO ALFONSOren modukoak, toki-autonomiaren mugak legean bakarrik ikusten dituztenak. Autore horien iritziz, legea berezko muga da, toki-erakundeak Estatuaren organoak diren aldetik Estatuak ezarritako legeetan oinarritzen direlako. Gure iritziz hau ez dator bat autonomiaren kontzeptuarekin.

Goazen ikusten banan-banan zeintzuk diren toki-autonomiaren mugak:

1.6.1. Batasun- eta solidaritate-printzipioak

Lehen adierazi dugun bezala, Espainiako antolamendu juridikoan autonomia eta subiranotasuna ez dira gauza bera eta toki-autonomiaren aipamen zehatza egin du KAk. EKren 2. artikuluak Espainiaren batasuna aldarrakitzen du eta erregioez eta nazionalitateei autonomiarako eskubidea aldarrikatzen die (toki-erakundeei ere). DURAN GARCÍAk esaten duen bezala, autonomiarako eskubide horren kontrapisuan solidaritate-printzipioa dago[157]. Bi printzipioak lotuta daude modu estuan, batasunak autonomia berez mugatzen du baina, horrez gain, lurralde ezberdinen arteko solidaritateak batasunaren izenean ere mugak ezartzen ditu.

EKren 2. artikuluak autonomia aipatzeaz gain (nazionalitate eta erregioena), 137. eta 140. artikuluetan ere autonomia-printzipioa aipatu egiten da. KAk argi utzi du autonomia hori mugatutako boterea dela, bakoitzak berezkoak dituen interesen kudeaketarako, hain zuzen. GARCÍA-FRESNEDA GEAk adierazten duen bezala: *"Batasun-printzipioa autonomia-printzipioaren zentzuzko bidelaguna da, hau da, autonomia dago batasuna dagoelako"*[158]. Kontuan izan behar dugu, oinarrizko ikuspuntu bezala, EKak Espainiako nazioa subiranotasun zatiezinean oinarritzen duela. Zentzu honetan, KAren 27/1987 Epaiaren 2. oinarri juridikoan zera dio: *"autonomiadun lurralde-erakunde bakoitza osotasunaren zatia den aldetik, ezin daiteke EKtik ondorioztatu, edozein kasutan, erakunde horiek berezkoak dituen eskumenak zorrotzean eta erabatean bereizturik egikarituko dituztenik"*[159]. Horrela, batasuna lurralde-antolakuntza batu eta kontrolatzen duen irizpidea dela ondorioztatu daiteke. Egia da ere EKk 139. artikuluan argi adierazten duela agintariek ezin dituztela lurralde-batasunetik edo merkatu-batasunetik datozen askatasunen aurkako erabakirik hartu.

SANTAMARIA PASTORrek adierazten duen moduan, printzipio honek bi lerro paraleloetan jorratu egiten da: alde batetik, batasun-printzipioak toki-autonomiaren muga zehatzak definitzen ditu; eta bestetik, Estatuak autonomia duten gainerako lurraldeen

[157] DURAN GARCÍA, F. J., "Pautas en los principios constitucionales como…, Op. Cit. 40. orr.
[158] GARCÍA-FRESNEDA GEA, F., "El reparto del poder tributario en España. Poder Tributario Estatal frente a poder tributario municipal ante la situación economica actua", DE LA PEÑA AMOROS, M. M., *La financiación de las Entidades Locales en tiempos de Crísis* liburuan, ed. universidad de Murcia, 2014, Murtzia, 21. orr. Autoreak hitzez-hitz hurrengoa dio: "El principio de unidad es el correlato lógico del principio de autonomía, es decir, hay autonomía porque hay unidad."
[159] KAren otsailaren 27ko 27/1987 Epaia, EAOan 1987ko martxoaren 24an argitaratua.

gainean duen boterearen iturria da[160]. Batasun-printzipioak autonomia-printzipioa mugatzen du, eta muga horiek zehatz-mehatz adierazten dituela esaten du GARCÍA-FRESENEDA GEA jaunak lehen aipatutako ikerketa berdinean: interes amankomuna edo kolektiboa, berdintasunaren muga eta merkatu-batasunaren printzipioa. Horiek dira zehatz mehatz EKak zehazten dituen mugak[161]. Autoreak honi batasun-printzipioaren eragingarritasun pasiboa deitzen dio, batasun-printzipioak berak lurralde autonomoen gobernuaren jarduera mugatzen duen heinean.

Ikuspuntu aktibo batetik, ordea, batasun-printzipioak ere Estatuaren botere-izaera markatu egiten du, SANTAMARIA PASTORrek argi adierazten duen moduan, Estatuko gobernua ez dagoelako lurralde-erakundeen artean egoera berdinean, baizik eta gainetik dagoena ("potentior persona" esamoldea erabiltzen du autoreak[162]). Estatua, lurralde-erakunde bezala, goragoko maila batean jartzen da, bere barnetik ateratzen direlako beste lurralde autonomo guztien ahalak (gogoratu hemen deszentralizazioa eta autonomiaren arteko lotura). Harira ekar dezagun KAren 4/1981 Epaiaren 3. oinarri juridikoa: *"batasun-printzipioaren eta nazio-interesaren nagusitasunaren ondorio bezala – Estatuak nagusitasun-egoera batean egoteko beharra dauka"*.

Honetatik guztietatik ondorioztatzen denez, lurralde autonomoek batasun-printzipioaren eramaileak izango dira eta, lehen adierazi dugun bezala, batasuna dagoen aldetik solidaritatea egon behar da euren artean. Solidaritate-printzipioa, beraz, batasun-printzipioan barneratzen dugu. Lurraldeen arteko solidaritatea da, GARCÍA AÑOVEROSen esanetan, lurraldeen arteko errentaren banaketa zuzena lortzeko erabakiak legitimatzen dituen printzipio nagusia, oreka ekonomikoa lortzeko tresna, alegia[163]. KAren 29/1986 Epaiak adierazi zuenari jarraituz, autonomia ez da EKren bitartez aitortu nazioaren interes orokorrean eragin negatiboa edukitzeko[164], eta Epaiak berak adierazten duenez, lurraldeen artean egitezko ekonomia eta gizarte-

[160] SANTAMARIA PASTOR, J.A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I liburukia, ed. Ceura, 1991, Madril, 266. orr.
[161] GARCÍA-FRESNEDA GEA, F., "El reparto del poder tributario en España…, Op. Cit. 22 orr.
[162] SANTAMARIA PASTOR, J.A., *Fundamentos de Derecho Administrativo…* Op. Cit. 271. orr.
[163] GARCÍA AÑOVEROS, J., "Genesis y desarrollo del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas", RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. eta MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R., *Estado Federal-Estado Regional: La Financiación de las Comunidades Autónomas* liburuan, Salamancako Diputazioa, 1986, Salamanca, 183. orr.
[164] KAren otsailaren 20ko 29/1986 Epaia, EAOn 1986eko martxoaren 21ean argitaratua.

ezberdintasunak pairatzeko lurraldeen eta pertsonen arteko solidaritatea beharrezkoa da. EKren 138. artikuluak lurraldeen arteko solidaritateari buruz hitz egiten du eta hori ere udalen artekoa edo toki-erakundeen artekoa izan behar da. Aipatutako Epaiak honakoa adierazten du: *"Ikuspegi horretatik, badirudi argi dagoela, politika ekonomiko nazionalaren helburuak lortzeko, Estatuaren lurralde osoan ekintza bateratua behar denean, arazo ekonomiko jakin batzuen tratamendu uniformea bermatzeko beharragatik edo lurralde nazionalaren hainbat lekutan egin beharreko jarduketen interdependentzia estuagatik, Estatuak, jarduketa ekonomiko orokorra antolatzeko eskumena baliatzean, xehetasunezko plangintza egin ahal izango duela, betiere, kasu horiek, politika ekonomiko orokorraren beharrezko koherentziak erabaki bateratuak eskatzen baditu eta Estatuaren batasun ekonomikoarentzat arriskurik gabe artikulatu ezin bada. Nolanahi den ere, erkidegoak Estatutuaren 30.1.7. artikuluak beharrezkotzat jotzen dituen neurriak har ditzake Estatuak ezarritako planak osatzeko (edo garatzeko), Estatuaren koordinazioari kalterik egin gabe eta Estatuaren lurralde-antolaketaren printzipio konstituzional orokorrak errespetatuz (Konstituzioaren 138. eta 139. artikuluak); era berean, muga berberekin, eta betiere Konstituzioaren eta Estatutuaren esparruaren barruan, autonomia-erkidegoak Galiziako jarduera ekonomikoa planifikatzeko eta sustatzeko politika egin ahal izango du (Estatutuaren 30.1.1. art.), ekoizpen-jarduerak zabaltzeko eta enpresa berriak ezartzeko programa generikoak garatuz [30.1.7. B) art.], edo industriaren arloko eskumenak baliatuz, (30.1.2. art.), edo Batzordeak aipatutako beste eskumen batzuk erabiliz, errekurtsoen xedearekin lotura zuzenik ez dutenak, hala nola enpresen esku-hartzeari buruzkoak (28.4. art.), edo autonomia-erkidegoaren garapenari buruzkoak (27.24. art.)".*

DURAN GARCÍAk solidaritate-printzipioaren inguruan hitz egitean, printzipioak finantza arloan duen garrantzia aipatzen du. Autoreak dioenez, solidaritateak lurralde-botereen finantza-autonomia zuzentzen du eta lurraldeen arteko harremanak artikulatzen ditu[165]. VALENZUELA VILLARUBIAk adierazten duen moduan, solidaritate-printzipioa da finantza-autonomia zuzentzen duen printzipioa eta batasunaren ideia ahalbideratzen duena[166]. Solidaritate-printzipioa gaur eguneko lurralde-antolaketa

[165] DURAN GARCÍA, F. J., "Pautas en los principios constitucionales como…, Op. Cit. 39. orr.
[166] VALENZUELA VILLARUBIA, I., *El sistema de Financiación de las Entidades Locales:…,* Op. Cit. 46. orr.

sistemaren muinean dago, ez dugu ahaztu behar lurralde-erakunde baten inguruko finantzazioaren inguruan hitz egiten dugun bakoitzean solidaritate-printzipioa aipatu egiten dela, batasun-printzipioari finantza-izaera emanez. Beraz, aipatutako guztia kontuan izanik, batasun-printzipioa eta horrek duen isla finantzarioa, solidaritate-printzipioa alegia, toki-autonomiaren mugen artean nagusienetakoa da.

Finantza-esparruan batasun-printzipio honen isla nagusia eta toki finantza-autonomiaren muga nagusian udal-jarduerak dituen mugen adierazpena EKren 133. artikuluan xedatzen da, 31. artikuluaren gerizparen barruan. Lehenengo artikuluak tributu-sistema guztia Estatuak diseinatu behar duela adierazten du eta 31. artikuluak tributu-sisteman berdintasun-printzipioaren adierazpena egiten du[167]. Beraz, eta GARCÍA-FRESNEDA GEAk esaten duenari jarraituz[168], batasun-printzipioaren isla dira interes kolektiboa, berdintasuna eta merkatu-batasuna. Azken finean, Estatuak tributu-sistema diseinatu behar du, baina herritarren arteko ezberdintasun gutxien sortuz eta edozein moduan merkatu-batasuna lortuz.

1.6.2. Eragingarritasun-printzipioa eta koordinazio-printzipioa

Administrazioei aplikagarriak zaizkion konstituzio-printzipioak aplikatu behar zaizkio toki-administrazioei eta horiek EKaren 103.1. artikuluan agertzen direnak dira: eragingarritasuna-, hierarkia-, deszentralizazio-, deskontzentrazio- eta koordinazio-printzipioak. Gainera tributuzko gai zehatzean eragingarritasuna aipatzen da 133.2. artikuluan eta 149.1.13. eta 14. artikuluetan.

Ildo horretatik, KAren 27/1987 Epaiak 2. oinarri juridikoan horrela dio: *"administrazio eragingarritasun-printzipioak, Administrazio Publiko guztiei aplikatzeaz gain, zerbitzu publikoei ere aplikatu behar zaienak, legegileari baimentzen eta agintzen dio toki-administrazioen arteko harremanak eta toki-administrazioen eta Estatuaren eta autonomia-erkidegoen arteko harremanak ezartzeko moduak eta bideak zehazteko…"*[169].

[167] VALENZUELA VILLARUBIA, I., *El sistema de Financiación de las Entidades Locales:…,* Op. Cit. 29. orr.
[168] GARCÍA-FRESNEDA GEA, F., "El reparto del poder tributario en España…, Op. Cit. 22. orr.
[169] KAren otsailaren 27ko 27/1987 epaia, EAOn 1987ko martxoaren 24an argitaratua.

Koordinazio-printzipioari dagokionez, VALENZUELA VILLARUBIAk eta GARCÍA DURANek ROBIRA I MOLA autoreak emandako hurrengo definizioa erabiltzen dute[170]: *"Eskumenen banaketak apurtzen duen batasun-printzipioa modu eraginkorrean gauzatzeko helburua duen administrazio-erakundearen nahitaezko printzipioa, bere ezaugarri moduan administrazio-jardueraren ekonomia, arintasuna eta eragingarritasuna dituena"*.

Horiek horrela, KAk ere lehen eragingarritasunari buruz aipatu dugun epaian bertan koordinazioaren helburua sistemaren osotasunean egintza partzialak integratzeko modua da, kontraesanak saihestu eta disfuntzioak murrizteko. Modu horretara ulertzen badugu, koordinazioa muga bat da toki-erakundeen berezko eskumenak egikaritzeko orduan.

Azkenean, administrazio publiko bakarra egotea, autonomiaren aldarrikapena eta deszentralizazioa sistema koherente baten barruan gauzatu behar da. Sistema koherente horrek berdintasuna bermatuko du pertsonen artean eta lurraldeen artean. Sistema koherente hori behar bezala gauzatzeko koordinazio-printzipioa derrigorrezkoa da. Geroago, zati honen bigarren epigrafearen barruan koordinazioaren inguruko hausnarketa egingo dugu, baina aurreratu daiteke *a priori* gauzatutako kontroltzat har daitekeela. Koordinazio-tresnek jarduera unitarioa eta koherentea bideratzeko aurretiazko tresnak izango dira.

ARIAS ABELLÁNen esanetan: *"Zaintzaren edo kontrolaren azterketan nagusi izan behar den ideia orokorra, gure aukeran, lurralde-antolamendu jakin baten eta ondorengo administrazio-maila batzuen ondorioz sortzen diren administrazioen arteko harremanetan kokatzea da"*[171]. Abiapuntu horretatik autoreak bi printzipiotan oinarritu

[170] Erreferentzia hau VALENZUELA VILLARUBIA, I., *El sistema de Financiación de las Entidades Locales:…,* Op. Cit. 44. orr. Baina autoreak ROVIRA I MOLA, A.-ri erreferentzia egiten dio "La coordinación de la gestión tributaria ante la autonomía financiera municipal: problemática y perspectivas" *Autonomia y financiación de las Haciendas Municipales* liburuan, IEF, 1982 Madril. Jatorrizko testu horretan hórrela dio: "aquel principio esencial de la organización administrativa que pretende la realización efectiva del principio de unidad, quebrado por el de división de competencias, y que tiene como presupuestos la economía, la celeridad y eficacia de la actuación administrativa"

[171] ARIAS ABELLÁN, M. D., "La Tutela Financiera de los Entes Locales" kapitulua FERREIRO LAPATZA, J, J., (koord.) *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local* liburuan, Marcial Pons, 1993, Bartzelona, 78. orr.

da: alde batetik, autonomia bera; eta bestetik, koordinazio-printzipioa, toki-erakundeen kontrol-jarduera koordinazioan bertan oinarrituz.

1.6.3. Berdintasun-printzipioa

EKren 139.1. artikuluak espainiarrak Estatuko lurralde osoan eskubide eta betebehar berdinak dituztela aldarrikatzen du eta horregatik toki-erakunde mailan eman daitezkeen bereizkeriak baztertu behar dira. DURAN GARCÍAk esaten duenari jarraituz, berdintasunaren esparrutik ere berdintasun-printzipioaren ondorioz toki-autonomiak muga berri bat dauka: udalerrietako herritarren jatorrizko udalerriaren arabera Espainiako herritarren artean eman daitezkeen bereizkeria[172]. Baina, printzipio horretan ere salbuespenak daude: EKk berak onartzen dituen ezberdintasunetan oinarritutako salbuespenak.

EKren 31.1. artikuluak adierazten du tributu-sistema osoa berdintasun- eta progresibitate-printzipioetan oinarritu behar dela eta KAk 19/1987 Epaiaren 5. oinarri juridikoan hurrengoa adierazten du: *"Legeak tokiko tributu-ahalaren arau-kokapen orori erabat uko egitea ez dator bat, azken batean, Konstituzioaren 133.2 artikuluak eremu horretan ezarritako lege-erreserba orokorrarekin ezta 31.3 artikuluarekin; izan ere, erreserba hori –adierazi dugun bezala– aipatutako konstituzio-aginduaren lehen paragrafoan aipatzen den tributu-sistemaren eta herritarren berdintasunaren zerbitzura ere badago, eta, horregatik, ez da errukitzen zergen funtsezko elementuak konfiguratzeko gaikuntza zehaztugabeekin"*[173]. Auzitegi berdinak 193/2004 Epaian, 3. oinarri juridikoan, esanahi berdinean adierazten du herritarrek beraien gaitasun ekonomikoarekin gastu publikoaren sustengua eraman behar dutela eta herritarren artean printzipioz zergadunen arteko berdintasuna eskatzeko ahalmena izango dute[174]. Horren inguruan ATXABAL RADAk eta GARCÍA ROSSek azalpena ematen dute: *"Konstituzioaren 1, 14 eta 31. Artikuluetan ez ezik, berdintasun-printzipioa 139.1. artikuluan ere aipatzen da. Horren arabera, espainiar guztiek eskubide eta betebehar berberak izan behar dituzte Estatuko*

[172] DURAN GARCÍA, F. J., "Pautas en los principios constitucionales como…, Op. Cit. 38. orr.
[173] KAren otsailaren 17ko 19/1987 Epaia, EAOn 1987ko martxoaren 4an.
[174] KAren azaroaren 4ko 193/2004 Epaia, EAOn 2004ko abenduaren 2an.

lurraldeko edozein tokitan. Manu horrek benetako esangura ematen dio tributuen arloko berdintasun-printzipioari, baina interpretazio arazoak ekar ditzake: artikulu horrek ez du esan nahi ekonomia-ahalbide bera duten subjektuek tributu-kuota berbera ordaindu behar dutenik lurralde osoan. Hori lurralde-erakunde autonomiaren aurka jotzea izango litzateke, eta Konstituzioaren printzipio batek ezin dezake beste bat urratu. Izan ere, 139.1. artikulu horren ariora, autonomia-erkidego bakoitzeko erakunde eskudunak, zergak ezartzean, ezin du bereizkeria larririk soratarazi beste autonomia-erkidegoetan egindakoarekin konparatuz"[175].

1.6.4. Legezkotasun-printzipioa eta legalitate-kontrola

Legezkotasun-printzipioa berez, jatorriz, esentziaz toki-autonomiaren muga da. Muga horren zergatia argia da: toki-erakundeen antolamendu juridikoaren garapena lege-erreserbaren printzipioaren mende dago. VALENZUELA VILLARUBIAk adierazten duenez, lege-erreserbaren printzipioa Zuzenbideko Estatuaren printzipio nagusia da, jardueraren esparru guztietan diharduen printzipioa[176]. Toki-autonomia bera ez da EKn zehazten eta toki-erakundeen arauketa guztia, toki-erakundeak Administrazio publikoa diren aldetik, lege-garapen baten mende geratzen dira. Hori horrela, toki-autonomia legearen mende geratzen da eta, toki-erakundeek Legea egiteko eskumenik ez dutenez, beste lurralde-erakundeen mende geratzen dira. Modu horretara, gogora ekarri behar dugu berriro ere KAren 4/1981 Epaiaren 3. oinarri juridikoa, bakoitzak berezkoak dituen interesak kudeatzeko duen boterea antolamendu juridikoaren mende geratzen zela adierazten zuenean.

Legezkotasun-printzipioak eragiten duen esparrurik handiena tributu-ahalmenaren esparrua izango da. Toki-erakundeen finantza-jarduerari dagokionez, EKk egiten duen formulazioa 31.3. artikuluan eta 133.2. artikuluan topatzen dugu. Lehenengo artikulu horren arabera, bakarrik ezar daitezke izaera pertsonala edo ondare-izaera duten prestazio publikoak, beti ere legeek esaten dutenari jarraituz. 133.2. artikuluari dagokionez, EK

[175] ATXABAL RADA, A., eta GARCÍA ROSS, J. J., *Euskadiko Finantza eta Tributuen Foru Zuzenbidea*, ed. Dykinson, 2. ed., 2020, Madril, 43. orr.
[176] VALENZUELA VILLARUBIA, I., *El sistema de Financiación de las Entidades Locales:…*, Op. Cit. 44. orr.

argiagoa da: Estatuak dauka tributu-sistema ezartzeko ahala, berari bakarrik dagokio, eta autonomia-erkidegoek eta toki-erakundeek berezkoak dituzten tributuak ezarri ahal dituzte, beti ere Konstituzioak eta legeek xedatzen duten heinean. Ildo horretatik eta lehen adierazi dugun bezala, toki-erakundeek horretan oztopoa dute, lege-lerruneko arauak egiteko ahalmenik ez dutelako. Horietan, esate baterako, adierazgarria izan da tributu-zordunen zerrendak argitaratzeko toki-erakundeek duten muga. Ildo horretatik, ABERASTURI GORRIÑOk Espainako Datuen Babeserako Agentziak toki-erakundeek tributu-zordunen zerrendak argitaratzeko duten debekua aipatzen du[177]. Legeak toki-erakundearen jarduera mugatzen duenaren adibide garbia da.

Dena den, autore batzuk[178] ez diote lege-erreserbari eta legezkotasun-printzipioari muga-izaera aitortzen. Autore horien argumentuen arabera, autonomiadun-erakundeek nazio subiranoak diseinatutako antolamendu juridikoan barneratzen dira. Autonomiadun erakundeen izaera bera antolamendu juridikoak sortzen du eta ikuspuntu horretatik ezin dezakegu esan lege-erreserbaren printzipioa muga denik. Ez dut uste hori horrela denik, azken finean toki-erakundeek ez daukate lege-lerruneko legerik egiteko aukera eta hori bere autonomian muga bat da. Autore horiek egiten duten interpretazioa, nire iritziz, toki-autonomia bera deszentralizazio administratiboko baten izaeran datza, autonomia politikoa albo batera utziz.

Beste autore batzuen ustetan, GARCÍA-FRESNEDA GEA horien artean dagoelarik, aipatutako artikulu horiek oinarri hartuta, tributuen inguruko arauketa erregelamendu-lerruneko arauetan ere jaso ahal dela adierazten dute[179]. Hau da, lege-lerruneko arauek EKak tributuei ematen dien funtzioaren inguruko arauketa egingo dute, eta erregelamendu-lerruneko arauak egin ahal izango dira legeek horrela baimentzen dituzten gaietan[180]. Interpretazio hori ere KAren otsailaren 17ko 19/1987 Epaiak egiten du:

[177] ABERASTURI GORRIÑO, U., "La Lista de Deudores de la Ley General Tributaria ¿Una medida sancionadora proporcional?", *Revista de Administración Pública*, 203. zkia., Madril, 413. orr.
[178] PAREJO ALFONSO, L., *Derecho Básico de la Administración Local*, Ariel, 1. Eedizioa, 1988, Bartzelona; eta MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Instituciones de Derecho Adinistrativo*, ed. Thomson-Civitas Aranzadi, S.A., 2007, Zizur Nagusia.
[179] GARCÍA-FRESNEDA GEA, F., "El reparto del poder tributario en España. Poder Tributario Estatal frente a poder tributario municipal ante la situación economica actual", DE LA PEÑA AMOROS, M. M., *La financiación de las Entidades Locales…,* Op. Cit. 19. orr.
[180] Zentzu berdinean hitz egiten du DURAN GARCÍA autoreak hurrengoan: DURAN GARCÍA, F. J., "Pautas en los principios constitucionales como…, Op. Cit. 39. orr.

"Konstituzioaren 31.3. artikuluak, hemen interesatzen zaigunari dagokionez, legeari jarraituz bakarrik ondare-prestazio publikoak ezarri daitezkeela aipatzen duenean, oinarrizko arauak ez dio izaera absolutuko zerga-legezkotasunari sarrea ematen – han ez baita esaten ezarpena nahitaez legearen bidez egin behar denik –, baizik eta malgutasun handiagoz eskatzen duela legeak agindu dezala zer irizpide edo printzipioren arabera arautu behar den. Tributuen arloa eta, zehazki, tributua ex novo *sortzea eta Konstituzioan dauden beste lege-erreserba batzuekin gertatzen den bezala, hemen ezarritakoaren esanahia hauxe da: pertsonen bizi-eremu jakin baten arauketa ordezkarien borondatearen mende dagoela bermatzeko helburua duela eta horrek ez du baztertzen legeak arau azpiantolatuetara igorpenak egiteko aukera, baina bai, ordea, igorpen horien bidez, zehaztugabetasuna dela-eta, egindako erreserbaren degradazioa eragitea"*[181].

Baina kontuan izan behar dugu KAk berak horren interpretazio murriztailea egin duela eta gauza gutxi utzi duela toki-erakundeen eskuetan. Horren harira, KAren 6/1983 Epaian, otsailaren 4koan, hurrengoa adierazten zuen hitzez-hitz: *"Doktrinaren sektore garrantzitsu batek ziurtatzen duen bezala, lege-erreserba zerga-arloa arautzeko irizpide edo printzipioei buruzkoa dela ulertu behar da: tributu bat ex novo sortzea eta tributu horren funtsezko elementuak edo konfiguratzaileak zehaztea. Elementu horiek beti daude legearen eremuan, eta ezin dira inoiz eskuordetutako legeriaren esku utzi, are gutxiago erregelamenduak egiteko ahalaren esku"*[182].

Gainera, ez dugu bistatik galdu behar erregelamenduei egiten zaien igorpen hori ez dela orri zuri baten gainean egindako igorpena, hau da, erregelamendua, legeak horrela baimentzen duelako, legea garatzeko egiten da eta ez berez legezko arauketarik ez duten gaien inguruan. Horren harira adierazgarria da KAren 179/1985 Epaiaren 3. oinarri juridikoak egiten duen adierazpena: *"Doktrina hori aplikatuz, zerga-arloko lege-erreserbaren aurkakotzat jo behar da aurkaratutako legearen igorpen zuria (8.1. eta 9.1.), udalak erabakiak hartzen ditu, aplikatu beharreko karga-tasa finkatzeari dagokionez. Zalantzarik gabe, zerga-errekarguan edo -sarreran funtsezko elementuak dira aplikatu beharreko tasa edo ehunekoa eta aplikatu beharreko oinarria, eta kasu*

[181] KAren otsailaren 17ko 19/1987 Epaia, EAOn 1987ko martxoaren 4an argitaratua.
[182] KAren otsailaren 4ko 6/1983 Epaia, EAOn 1983ko martxoaren 9an argitaratua.

bakoitzean zergadun bakoitzaren gainean ezartzen den tributu-zama gehigarria izango da. Eta, hala ere, errekargua aplikatzeko oinarria zehazten da, (...) ez da gauza bera gertatzen tasarekin. Tasa horrek "ehuneko bakarra" izan beharko duela baino ez du esaten, eta, beraz, udalek ez dute legegintza-ahalmenik – autonomia-erkidegoek ez bezala– ehuneko hori beren kabuz finkatu dezaketelako, erabateko diskrezionalitatez eta inolako lege-mugarik gabe. Adierazitako manuek ez dute ezartzen haiek bete beharreko irizpiderik, ezta gehieneko eta gutxieneko mugak ere"[183].

Beraz, legearen bitartez tributu berriak ezartzeko ahalmena indarrean gelditzen da eta tributu horien funtsezko edukia ere. Arazoa orain funtsezko eduki hori zein den zehaztean datza. Toki-erakundeek bakarrik tributuak euren lurralde-eremuetan indarrean jarri ahal dituzte, eta horrela dagoeneko lege baten bitartez eratuta dauden zergei indarra eta aplikagarritasuna emango dizkie. Beraz, tributu-izaerako prestazioak legeak eratuko ditu eta horien oinarrizko edukia hurrengoa izango da: zerga-egitatea, subjektu pasiboak, tributuaren oinarria, karga-tasa eta finantza-hobariak. Gauza gutxi geratzen zaizkie toki-erakundeei tributuen esparruan. Ikuspuntu honetatik toki-erakundeen autonomia finantza-baliabideak lortzearen esparruan mugatu egiten da, lege-lerruneko arauek esaten dutena bakarrik garatu ahal izango dutelako.

Aurrekontu ikuspuntutik ere muga da lege-erreserbaren printzipioa. Lege batek ezarriko du (TOLTBak hain zuzen ere) aurrekontuaren egitura eta onartzeko prozedura. Aurrekontua bera ezin daiteke onetsi lege-lerruneko arauaren bitartez eta orduan toki-erakundearen osoko bilkuraren akordio baten bitartez onetsi beharko dira, erregelamendu lerruneko arauarekin beraz.

Honekin guztiarekin lotuta, eta legezkotasun-printzipioaren inguruan hitz egitean jorratu dugun lehenengo ideiarekin lotuta, toki-autonomia antolamendu juridikoaren bitartez garatu behar bada eta, horren mende geratzen baldin bada, hori kontrolatzeko tresnak jorratu behar dira. Hurrengo orrialdeetan jorratuko dugu kontrolari buruzko gaia eta kontrol-motei buruzko guztia ere. Orain bakarrik kontrolaren eta autonomiaren arteko bateragarritasunaren inguruan goi auzitegiak otsailaren 2ko 4/1981 Epaian egindako

[183] KAren abenduaren 19ko 179/1985 Epaia, EAOn 1986ko urtarrilaren 15ean argitaratua.

adierazpena aipatuko dugu: *"eskumenen egikaritzari dagokionez, autonomia-printzipioa legalitate-kontrol batekin bateragarria da. Baina ezin daitezke esparru honetan ulertu toki-erakundeen gaineko kontrol generikoak eta zehaztugabeak, horiek Estatuko administrazioaren mendetasuna ekar dezakeen heinean"*[184].

1.6.5. Aurrekontu-egonkortasunaren printzipioa

Kontzeptu hau eratu berria dela esan daiteke, nahiz eta aspalditik etorri, 2001. Urtean gaiaren inguruko legea onetsi bait zen. Baina berria dela adierazten dugu EKaren 135. artikuluaren moldaketara arte ez zuelako gaurko eraginik izan. Gaur egun aurrekontu-egonkortasunaren printzipioak eta loturik daraman finantza-jasangarritasunaren printzipioak finantza-jarduera guztia ukitzen dute. Toki-erakundeen esparruan pisu handia hartu du kontzeptu hau eta finantza-zaintza deituriko kontrol-jarduera indartu egin du. EKk toki-erakundeak euren jarduera aurrekontu-egonkortasunaren arau fiskaletara egokitzera behartu egiten ditu. Finantza-arau horren bitartez, toki-erakundeetako (eta Estatuko) izaera estrukturaleko defizit publikoa mugatu egiten da eta Europako Batasunaren Funtzionamendu Tratatuak zehazten duen zor publikoaren erreferentzia-balioara mugatu egiten du Estatuen zor publikoa[185].

EKren 135. artikuluak agintzen duena Aurrekontu-egonkortasunari eta Finantza-jasangarritasunari buruzko apirilaren 27ko 2/2012 Lege Organikoak garatu egin du[186]. Arau honek 2.1.c) artikuluan, arauaren aplikagarritasun subjektiboa ezartzean toki-erakundeak sartzen ditu. Lege Organiko horrek hiru betebehar nagusi ezartzen ditu:

- Aurrekontuen idazketa, onespena eta betearazpena eta gastu edota diru-sarreretan eragina duten jarduera guztiak aurrekontu-egonkortasunaren printzipiora egokitu beharko dira.
- Toki-erakundeak ezin daitezke egitura-defizitaren egoeran egon.

[184] KAren otsailaren 2ko 4/1981 Epaia, EAOn 1981eko otsailaren 24an argitaratua.
[185] DURAN GARCÍA, F. J., "Pautas en los principios constitucionales como…, Op. Cit. 39. orr.
[186] Gogoratu behar dugu, nahiz eta gero jorratuko dugun kontzeptua izan, Foru Lurraldeek edo Lurralde Historikoek (Nafarroa barne) aurrekontu-egonkortasunak ekartzen dituen betebeharrak garatzeko berezko eskumena daukatela euren ekonomia-itunetan oinarriturik.

- Toki-erakundeen kasuan bereziki oreka- edo superabit-egoera mantentzea eskatzen da.

Honen inguruan KAk, Lege organikoa indarrean sartu aurretik, toki-erakundeen aurrekontu-jardueraren kontrolari buruz aipamenak egin zituen. Aipamen hauen inguruan geroago sakonduko da (hori baita tesi honen benetako muina), baina momentu honetan, aurrekontu-egonkortasuna toki-autonomiaren muga bezala zehazteko derrigorrezkoa da KAren 237/1992 Epaiaren 6. oinarri juridikoari aipamena egitea: *"Estatuaren eskumen bikoitza, ogasun orokorraren gainekoa eta administrazio publikoen araubide juridikoaren oinarriak zehaztean, ezin dezakegu ahaztu; hortaz, toki-erakundeek Estatuaren tributuetan parte-hartzeko duen izaerari jarraituz, horien autonomia bermatzeko, toki-ogasunek ogasun orokorraren baliabideak dituzte eta horren funtzionamenduaren zati dira. Ondorioz ogasun orokorraren oinarrizko osagaiak dira toki-ogasunak"*[187]. Esangura horretan argi izan behar dugu aurrekontu-egonkortasunari dagokionez, KAren 101/2007 Epaiaren 4. oinarri juridikoak esaten duena: *"Konstituzioaren doktrinak baztertu egin du EKren 135.5 artikulua modu hedagarrian ulertzea, eta, horren arabera, gastu publikoan aurreztera, baliabide publikoak eraginkortasunez erabiltzera edo administrazio-egiturak arrazionalizatzera bideratutako edozein neurri lege organikoari gordetzea, azken batean aurrekontu-egonkortasunerako eta finantza-iraunkortasunerako balio dutelako soilik [Konstituzio Auzitegiaren 41/2016 Epaia, 3 a) OJ]. Ildo horretan, irizpide zorrotza edo murriztailea aplikatzeko beharra azpimarratu du (215/2014 KAE, abenduaren 18koa, 3. OJ)"*[188].

Printzipio honen inguruan hitz egitean bi osagai jorratuko dira: aurrekontu-egonkortasuna (oreka- edo egitura-superabitaren egoera) eta finantza-jasangarritasuna (gaur egun eta etorkizuneko gastuak finantzatzeko gaitasuna, defizitaren, zor publikoaren eta zor komertzialaren mugen barruan). Horien definizio zehatza ematen da Aurrekontu-egonkortasunari eta Finantza-jasangarritasunari buruzko apirilaren 27ko 2/2012 Lege Organikoaren 3. eta 4. artikuluetan. Labur bildurik eta esangura oso zabalean, printzipio horien bitartez Administrazio Publikoaren defizita kontrolatu nahi da. Baina printzipio bi

[187] KAren abenduaren 15eko 237/1992 Epaia, EAOn 1993ko urtarrilaren 20an argitaratua.
[188] KAren uztailaren 20ko 101/2017 Epaia, EAOn 2017ko abuztuaren 11an argitaratua. Epai honekin batera auzitegi berdineko 93/2017 Epaia ere aipatu behar da.

hauek zuzeneko eragina izan zuten TAOLaren erreforma gauzatu zuen abenduaren 23ko 27/2013 Legean. Erreforma horretan bi printzipio horiek sistema berriztatzeko orduan nahitaezko eragina eduki zuten[189]. TAOLean printzipio berri horiek, besteak beste, honako ideia hauetan oinarritzen dira:

- Toki-autonomiaren oinarri den "berezko gaietan parte-hartzeko" esamoldea printzipio horiek betetzeari lotuta geldituko da. Bakarrik printzipio horiek betetzen dituztenek jorratu ahal izango dituzte berezkoak dituzten gaietako parte-hartzea.
- Edozein motatako eskumen eta zerbitzu ezartzeko gaitasuna jorratu ahal izateko toki-erakundeek aurrekontu-egonkortasuna eta finantza-jasangarritasuna errespetatu behar dute.
- Toki-erakundeen eskumenak Estatuarekin eta autonomia-erkidegoekin koordinatu beharra aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangaritasunaren mende geratzen da, printzipio horiek ezartzen dituzten betebeharrak bete behar dituztelako.
- Eskumenen delegazioa egikaritu egingo da beti ere irizpide homogeneoak jarraituz eta aurrekontu-egonkortasunaren arauketaren mende.
- Kooperazio tekniko, ekonomiko eta administratiboa helburu duten hitzarmenak sinatzeak eta partzuergoak eratzeak kudeaketa publikoaren efizientzia hobetu behar dute, bi helbururekin: eskumen bikoitzak ezabatzea eta aurrekontu-egonkortasunaren politikei buruzko araubidea betetzea.

Toki-autonomiaren printzipioaren oinarri diren eskumenak, hau da, berezkoak dituzten gaietan parte-hartzeko ahala aurrekontu-egonkortasun eta finantza-jasangarritasun prinztipioen mende geratzen da. Eskumenen garapena eta berezkoak izan daitezkeen gaien garapena beti gauzatu beharko dira aurrekontu-egonkortasuna eta finantza-jasangarritasuna printzipioak aintzat hartuta. Ildo horretatik MARTÍNEZ SÁNCHEZek honakoa adierazi zuen: *"Aipatutako garapen-agindua betetzeko, Espainiako Konstituzioaren 135. artikuluaren arabera, LOEPSF legeak zehaztu ditu gure herrialdean indarrean dauden aurrekontu-diziplinako arau berriak. Bertan jasotako*

[189] ENDEMAÑO AROSTEGUI, J. M., "Los nuevos instrumentos de control económico-financiero de la administración local" CANEDO ARRILLAGA, P. eta GORDILLO PÉREZ, l. i., *La autonomía local en tiempos de crisis*, Thomson Aranzadi, 2015, Madril, 191. orr..

zigorren helmenak eta larritasunak zalantza handiak eragin zituzten konstituzionaltasunari buruz, eta Konstituzio Auzitegiak uxatu egin zituen (101/2017 KAE). Lege horretan berretsi egiten da toki-korporazioek oreka-posizioari edo aurrekontu-superabitari eutsi beharko diotela. Era berean, zehazten da Gobernuak finkatuko dituela egonkortasun prekuposionarioko helburuak, finantzaketa-gaitasun edo -beharrari dagokionez, Nazio eta Eskualde Kontuen Europako Sisteman jasotako definizioaren arabera, eta zor publikoaren helburua, hurrengo hiru ekitaldiei dagokienez, bai baterakoarentzat eta administrazio publikoentzat, bai azpisektore bakoitzarentzat"[190]. Autoreak argi usten du erabilitako hizuntzan eta lenguaian, toki-erakundeen finantza-egoera baldintzaturik geratzen dela.

Printzipio horiek, ordea, eragina daukate antolakuntzaren esparruan eta horietatik deigarrienak hurrengoak dira:

- Udalerria baino txikiagoko erakundeak ez dira izango toki-erakundeak eta deskontzentratutako erakundeak izango dira.
- Zerbitzuen kostu eragingarria murrizteko asmoarekin Aldundiekin zerbitzuak koordinatzeko sistema edo betebeharra eratzen da.
- Udalerri berriak eratzeko neurri zorrotzagoak hartzen dira.

Kasu horietan guztietan aurrekontu-egonkortasuna eta finantza-jasangarritasuna irizpideak erabiltzen dira.

Argudio guztiak behar bezala ixteko derrigorrezkoa da KAren 214/1989 Epaiaren 17. oinarri juridikoari aipamena egitea. Horren arabera *"ekonomia- eta finantza-plana egiteko betebeharra eta Ogasun Ministerioak esku-hartzeko beharra Estatuak berezkoa duen eskumenetan koordinazio-printzipioaren adierazpenak dira. Ikusi dugunez, koordinazio horrek (...) ikuskapen- edo jarraipen-jarduera ekar dezake, hori Estatuak ukitutako toki-erakundea ordezkatu barik. Edozein kasutan ere, Generalitatearen gainean egiten den finantza-zaintza babesteak esku-hartzea ekar dezake, beti ere Estatuaren eskumenari kalte egiten ez dion bitartean"*[191].

[190] MARTÍNEZ SÁNCHEZ, C., "El Gasto Público Local", VELASCO CABALLERO, F., *Tratado de Derecho Local*, ed. Marcial Pons, 2021, Madril, 394. orr.
[191] KAren abenduaren 19ko 214/1989 Epaia, EAOn 1990eko urtarrilaren 11an argitaratua.

II. KAPITULUA
TOKI-ERAKUNDEEN GAINEKO KONTROLA

2.1. UDAL-JARDUERAREN GAINEKO ZAINTZA

Toki-autonomia kontzeptua jorratu dugu lan honen lehenengo zatiaren lehenengo epigrafean eta bigarren epigrafe honetan autonomiaren mugak aipatu ditugu. Muga horiek gainditzen ez diren zehazteko, legegileak jursiprudentziarekin batera administrazioen arteko harreman-sistema bat eratu du sistema koherente bat sortzen dela bermatzeko eta deszentralizazioa behar bezala gauzatu ahal izateko. Administrazioen arteko harremanetan, toki-erakundeei dagokienean behintzat, teknika ezberdinak erabiltzen dira eta horien artean bi dira toki-autonomiarekin talka egiten dutenak: koordinazioa eta kontrola. Azken hau da lan honen ikuspuntua, baina koordinazio-teknikek ere kontrol zantzua izan dezakete.

Toki-erakundeen jardunaren gaineko kontrolak egotea legezkotasun-nozioen berezkoa da, eta, ildo horretan, antolamendu deszentralizatuko zuzenbideko estatu guztiek arautzen dituzte euren ordenamendu juridikoan toki-erakundeen jarduna kontrolatzeko mekanismoak. Gure ordenamendu juridikoak ere hala egiten du, eta hori bat dator EKn dagoen toki-autonomiaren diseinuarekin. Horri dagokionez, UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJOk ezartzen du une eta leku bakoitzean indarrean dagoen kontrol-ereduaren azterketak tokiko autonomiaren azken mugak zehazteko balio duela[192].

Goazen, bada, ikusten zer den kontrola eta administrazioen arteko harremanen barruan iker dezagun.

[192] UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, D., "Controles", VELASCO CABALLERO, F., *Tratado de Derecho Local* liburuan, ed. Marcial Pons, 2021, Madril, 665. eta 666. orr.

2.1.1. Zaintzaren edo kontrolaren kontzeptua Administrazioan

2.1.1.1. Zaintzaren kontzeptua

Zer da zaintza? RAEren[193] arabera:

> *"**1.** f. Autoridad que, en defecto de la paterna o materna, se confiere para cuidar de la persona y los bienes de aquel que, por minoría de edad o por otra causa, no tiene completa capacidad civil.*
> ***2.** f. Cargo de tutor.*
> ***3.** f. Dirección, amparo o defensa de una persona respecto de otra".*

Gogoratu behar dugu gaztelerako *tutela* hitza latinetik datorrela eta latinez *tutela* zera da: defentsa edo babesa. Euskaraz, aldiz, *tutela* hitza zaintza bezala itzultzen dugu[194]. Euskaltzaindiaren arabera zaintza hurrengoa da:

> *"**1** du ad. Norbaiten edo zerbaiten arta hartu, kalterik edo ezbeharrik gerta ez dakion. Ik. **jagon**.*
> ***2** du ad. Norbaiti edo zerbaiti adi eta erne begira egon, egiten duen edo gertatzen zaion guztiaren berri jakiteko, edo komeni edo nahi ez den gauzarik jazo ez dadin.*
> ***3** du ad. Galtzetik edo hondatzetik begiratu, bere hartan gorde. Ik. **atxiki 2**.*
> ***4** du ad. Babestu".*

Gaztelerako adiera eskuan hartuta badirudi zaintza mendetasunaren edo sumisioaren kontzeptu antzeko bat dela, hortik agian adierazten da gaztelerako *tutela* hitzak esangura gutxiesgarria, peioratiboa, duela[195]. Ez da gertatzen gauza berdina euskaraz, non

[193] Gaztelerako *tutela* hitza hartzen dugu abiapuntu bezala, jatorrizko toki-erakundeen testuek gaztelera hutsean idazten zirelako.
[194] Kontuan izan behar dugu *tutela* hitza Eusko Jaurlaritza Itzuli plataforman, Neuronalean, tutoretza moduan ere adierazten dela.
[195] COSCULLUELA MONTANER, L, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, Civitas, Ed. Aranzadi, S.A., 2012, Zizur Nagusia, 174. orr.: *"Ambos términos -Tutela y control – quieren significar jurídicamente lo mismo, aunque enla actualidad para realzar la autonomía de los entes sometidos a estas técnicas, se prefiere el termino control al de tutela, al entender que este entraña connotaciones peyorativas de sumisión".*

Euskaltzaindiak ematen digun 2. adieran kontrola eta zaintza hitzak esangura berdintsua daukate. Hala hola, kontuan izan behar dugu, gaur egun Administrazio Zuzenbidearen esparruan bi hitzak esangura berdina daukatela. Dena den, gai batzutan gaztelerako zaintza hitza babesarekin eta kontrolarekin erlazionatzen da. Gai horien artean datuen babesa dago. Datuen babesari dagokionez eta eskubide autonomoa dela kontuan harturik, pertsonen datuen babesa horien autodeterminazio edo autonomia babesten dute eta horrek horien kontrola suposatzen du. Esangura horretan, ABERASTURI GORRIÑOk honela adierazten du: *"Autodeterminazio informatiborako eskubidea, beraz, bakoitzari buruzko datu guztiak kontrolatzeko ahalmena da. Hirugarrenei esparru horretan ez sartzeko betebeharra ezartzeko ahala hartzen du, bai eta datu horiekin gertatzen dena kontrolatzeko ahalmen positiboa ere, datuak eskuratzeko, zuzentzeko, ezerezteko, informatzeko, baimentzeko eta aurka egiteko eskubidea erabiliz (15). Ildo horretan, babesten den informazioa baliagarria izan daiteke pertsonaren profil ideologikoa, arrazazkoa, sexuala, ekonomikoa edo, egoera jakin batzuetan, gizabanakoarentzat mehatxu izan daitekeen beste edozein motatakoa osatzeko"*[196].

Hau guztia kontuan harturik Estatuak toki-erakundea adintxikikoa dela uler dezake, batez ere bere finantza-jarduerari dagokionez. Horrela dirudi, Zuzenbide zibileko zaintzaren kontzeptua Zuzenbide publikoko harreman bat definitzeko hartzen delako. Esangura horretan, ARIAS ABELLÁN-ek esaten duen bezala, zaintza-organoak bere jardueraren bitartez zaintzapeko organoaren gaitasun-falta betetzera etorriko da[197]. BOCANEGRA SIERRA jaunak MARTÍN MATEOren hitzak erabiliz, hurrengoa aipatzen zuen Estatuaren zaintzaren inguruan: *"... monarkia absolutuek uste zuten bezala udala zaintza behar duten adintxikiko bezala ulertuz ..."*[198]. ARIAS ABELLÁNek adierazten duenez, gaur egun ezin daiteke zaintzaren kontzeptua modu horretara ulertu toki-erakundeek EKren 137. artikuluaren arabera berezkoak dituzten interesen kudeaketarako autonomia

[196] ABERASTURI GORRIÑO, U. eta CUBERO MARCOS, J. I., , "Protección de los datos personales en las comunicaciones electronicas: especial referencia a la ley 25/2007, sobre conservación de datos", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 83. zkia., 2008, Madril, 177. orr.
[197] ARIAS ABELLÁN, M. D., "La Tutela Financiera de los Entes Locales"…, Op. Cit. 77 orr.
[198] BOCANEGRA SIERRA, R., "Nueva configuración de la tutela sobre las Corporaciones Locales", *Revista de Estudios de Administración Local*, 1978, Madril, 376. Orr. Autorearen testu originalak hórrela dio: "a la consideración por las monarquías absolutas de los municipios como menores que necesitan ser tutelados…"

eta gaitasun osoa dutelako. Zaintza administrazioen arteko harremanen artean ulertu beharreko kontzeptua izan behar da.

Gaztelaniaren Erabilera-hiztegia[199] zaintza hitzak honako esanahia dauka: *"Función de tutor. Relación del tutor con el pupilo. Guia, protección o defensa ejercidas por una persona con respecto a otra"*. Hortik hiztegiaren egileak tutelar aditza garatzen du, nahiz eta hori RAEren hiztegia agertu ez: *"Se aplica a lo que sirve para tutelar (guiar, proteger o defender)"*. Hiztegiak, beraz, RAEk egiten duen bezala, zaintza adintxikikoaren babesarekin erlazionatzen du. Baina, zaintzak arauetan duen helburua ez da babesa baizik eta kontrola. Hortaz Gaztelaniaren Erabilera-hiztegian[200] kontrol hitza bilatzerakoan bi erabilera ikus daitezke: alde batetik, ikuskaritza, ikuskatzea edo bigilatzea; eta bestetik, aagintea, zuzendaritza, esku-hartzea, etab. Lehen esan dugun bezala zaintza hitza zaharkituta dago eta gaur eguneko adiera Gaztelaniaren Erabilera-hiztegiak ematen duen kontrol esamoldearekin zerikusi handiagoa du.

Hasieratik, 1978an, EKren idazketa garaian, BOCANEGRA SIERRAk berak adierazten zuen moduan, zaintza hitza baztertzen joan behar dugu eta horren ordez kontrol hitza antolamendu juridikoan normalizatu eta arauetan sartu behar da. Asmo horrekin egin zen Toki-Araubideari buruzko Lege zaharrean 1975eko erreforma. Baina, XXI. mendean oraindik zaintza hitza finantza-zaintzaren esparruan mantentzen dugu. PEREZ LUQUEk adierazten duen bezala, toki-erakundeek nortasun juridikoa dute eta adinagusikoak izango balira, ez litzateke zuzena izango erakunde batzuek beste batzuen gain zaintza edukitzea. Autorearen iritziz, zaintza badago ez dago benetako deszentralizaziorik eta honakoa adierazten du: *"Desentralizazioa badago autonomia ere dago. Autonomia badago, ezin daiteke zaintzarik egon, hori autonomo izatearen kontrakoa delako"*[201].

Zaintza eta kontrola administrazio-jardueran hitz berdina dira. UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJOren hitzak erabilita Zuzenbide positiboan ez da kontrol-kontzeptua definitzen, eta, batzuetan, antzeko terminoak erabiltzen ditu (tutoretza, fiskalizazioa, etab.)

[199] MOLINER, M., *Diccionario de uso del español*, ed. Gredos, 1987, Madrid, 1411. orr.
[200] MOLINER, M., *Diccionario de uso del español…*, Op. Cit. 755.-756. orr.
[201] PEREZ LUQUE, A, "¿Existe materialmente la autonomía… Op. Cit. 2438. orr. Jatorrizko testuan honako hau adierazten da: "Si hay descentralización hay autonomia. Si hay autonomía, no puede haber tutela, pues es lo contrario de ser autonomo...".

errealitate gutxi gorabehera baliokideak izendatzeko[202]. Horrela, egileak ezartzen du kontrola organo edo subjektu batek jardueraren egokitasunaren azterketa baten arabera beste baten jardueraren gainean egiten duen egiaztatze- edo egiaztatze-jarduera gisa definitzen dela. Horrela, dirudienez, interbentzio bihurtuko da.

Zaintza esku-hartzea da: zaintzaileak edo kontrolatzaileak zaintzapeko administrazio-organoaren jardueran sartzen da administrazio-organo ezberdinek bateratasunean jarduteko. Zaintzaileak zaintzapeko organoaren jarduera kontrolatzeko ahal batzuk egikaritu ahal izango ditu, teknika ezberdinak erabilita. Kontrola bi administrazio-organoen arteko harremana da eta harreman horiek oso ezberdinak izan daitezke. ENDEMAÑO AROSTEGIk kontrolaren inguruan adierazi zuenez: *"Aldaera ugari izan ditzake, baina, funtsean, hiru harreman-motari aplikatu zaie: goiko eta beheragoko lurralde-administrazioen artekoa; lurralde-administrazioen eta bertako erakunde instituzionalen artekoa; eta administrazioen eta zuzenbide publikoko korporazioen artekoa"*[203].

Argi dago, beraz, zaintza hitza zaharkituta gelditu dela, baina udalaren finantza-jardueraren esparruan oraindik finantza-zaintzaz hitz egiten dugu, adin txikikoen esparruan mugitzen den kontrol-jardueraz. Egia da udal-administrazioen finantza-jardueraren kontrola oso sakon eta errotuta dagoela gure udal-antolaketan, baina horretan derrigorrezko deszentralizazioaren garapena eratu nahi badugu, nahitaezkoa da sistema hori eraldatzea.

Kontrolaren edo zaintzaren gaineko kontzeptu honetatik abiatuta eta ikuspuntu juridikoari helduta kontrolaren gaineko sailkapen irizpide ezberdinak erabili daitezke. UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJOren eskemari jarraituz[204], kontrolaren sailkapena egiteko honako irizpideak erabili daitezke:

- Kontrol-parametroari dagokionez, kontrolak legezkoak, egokierakoak, kudeaketakoak edo politikoak izan daitezke. Legezkotasun-kontrola arau

[202] UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, D., "Controles"…, Op. Cit. 667. orr.
[203] ENDEMAÑO AROSTEGI, J. M., "Alcance y ubicación del título competencial tutela financiera sobre los municipios", *Gaceta Tributaria del Pais Vasco- Zergak,* 165. orr.
[204] UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, D., "Controles"…, Op. Cit. 668. orr. eta hurrengoak.

juridikoak betetzen direla egiaztatzen duena da; aukera-kontrola, interes publikoari buruzko balioak, helburuak edo iritziak erabiltzen ditu egiaztapen-parametro gisa; kudeaketa-kontrolak emaitzetan edo helburuen betetzean oinarritzen dira (adibide bat tokiko kudeaketa ekonomikoaren barne- eta kanpo-fiskalizazioa litzateke), nahiz eta helburu horiek arau juridikoetan ezarrita egon behar duten, legezkotasun-kontrol moduko bat izanik; azkenik, kontrol politikoak lehentasun politikoak kontrastatzen ditu.

- Subjektu kontrolatzailearen ikuspuntutik kontrolak honetara sailkatu daitezke: barne-kontrola eta kanpo-kontrola. Lehenengoa erakundearen autokontrolari dagokio eta bigarrena kanpoko administrazio publiko batek egindakoa.
- Irizpidea kontrola noiz gauzatzen den izanez gero, kontrola prebentziozkoa edo errepresiboa izan daiteke, hau da, kontrolatu beharreko administrazio-egintzaren aurrekoa edo egintza horren xedapenaren ondorengoa izan daiteke.
- Kontrolaren ondorioak irizpide moduan erabiltzean, kontrol teknikaren arabera sailkatuko da kontrola. Geroago ikusiko ditugu zeintzuk diren kontrol-teknika ezberdinak, baina horien ondorioa izango da edo kontrolpeko egintzaren aldekoa edo kontrakoa.

2.1.1.2. Zaintzaren eta toki-autonomiaren arteko bateragarritasuna

Gezurra dirudien arren, antolamendu juridikoak zaintza/kontrola eta toki-autonomia bateragarriak direla ulertu du. Atal honetan horren inguruko azterketa egingo dugu. Toki-autonomiaren kontzeptu teorikoa ikusita eta arauketa juridikoa ikusirik, argi dago autonomia eta subiranotasuna oso gauza ezberdinak direla. Autonomia subiranotasunaren emaitza dela esan daiteke, subiranoak beren deszentralizazioa egituratzean sortutako kontzeptua. Oso adierazgarriak dira honen inguruan BOCANEGRA SIERRA jaunak erabilitako hitzak: *"Autonomia, Salasek adierazi duen moduan, autodeterminazioa da, antolamendu juridikoaren baitan jarduera librea gauzatzeko determinazioa"*[205], hau da, antolamendu juridikoa antolatzen duen estatu subiranoak "baimentzen" duen

[205] BOCANEGRA SIERRA, R., "Nueva configuración de la tutela sobre las Corporaciones Locales"…, Op. Cit. 376. orr. Autorearen testu originalak hórrela dio: "La autonomía, como ha señalado Salas, no es sino autodeterminación, determinación libre en cuanto a la actuación dentro del marco del ordenamiento jurídico"

erabakitzeko gaitasuna. Horrela argi adierazi egin zuen KAren 4/1981 Epaiaren ostean sortutako toki-autonomiaren kontzeptua.

Galdera orain argia da: bateragarria da toki-autonomia eta Estatuak edo autonomia-erkidegoek egin dezaketen kontrola edo zaintza? Galdera hori erantzuteko lehenengo eta behin gauza bat argitu behar dugu: zaintza edo kontrola antolamendu juridikoan arautzen den moduan, toki-erakundeen berezko eskumenen inguruan hartutako erabakien gain bakarrik egin daiteke. Bakarrik kontrolatuko dira toki-erakundeen eskumen esklusiboen gaineko jarduerak eta ez dugu ahaztu behar eskumen horiek toki-erakundeen gutxieneko nukleoa egituratzen dutela.

Beste modu batean esanda, zaintza ezin da gauzatu berez toki-erakundeen eskumenekoak ez diren gaien inguruan, ezta eskuordetzaren bitartez edo transferentzien bitartez emandako eskumenen gainean. Toki-erakundeen eskumenekoak ez diren erabakiak zuzenbide osoko deuseztasuna dakartzaten erabakiak dira eta horien gaineko administrazio-kontrolik ez da egiten. Ebazpen horiek berez deusezak dira indarrean dagoen Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkideari buruzko urriaren 1eko 39/2015 Legearen (hemendik aurrera APEL) 47. artikuluak adierazten duen bezala. Horrez gain, ez dugu ahaztu behar ere, Zuzenbideko estatuaren printzipioei eutsirik, toki-erakundeen jarduera epaitegiek gauzatzen duten kontrolaren mende daudela.

Bestetik, transferitutako edo eskuordetutako eskumenen kontrol-neurriak eskumenaren egikaritza arautzen duten legeek ezarriko dituzte eta horiek edozelakoak izan daitezke, berez eskumenak toki-erakundearenak ez direlako. TAOLaren 7.3. artikuluak argi uzten du gai hau: *"Eskuordetutako eskumenak eskuordetza-xedapen edo -akordioan ezarritakoaren arabera egikarituko dira, 27. artikuluko arauei jarraituz eta aukera- eta efizientzia-kontrol eta zuzendaritza-teknikak ezarriko dituzte."*.[206] Hau da, eskuordetzen diren eskumenak euren eskuordetza-erabakiak ezartzen dituen kontrolak eta ikuskaritzak izango ditu.

[206] Artikuluak jatorrizko testuan horrela dio: "Las competencias delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia.".

Zaintza modu orokorrean ulerturik, Estatuaren eskumen bezala, toki-erakundeen kontrola den aldetik, bakarrik gauzatu daiteke toki-erakundeen berezko eskumenen gainean edota delegatuak edo berezkoak ez diren eta toki-erakundeak bere gainean hartutako bestelako eskumenen gainean. Alde batetik, toki-autonomiaren mugak aipatu ditugu eta horietan nagusiena legezkotasun-printzipioa edo lege-printzipioa jarri dugu. Argi dago, EKaren 9.3. artikuluak aginduta, printzipio horren derrigortasuna ezartzen diela toki-erakundeei (ez bakarrik toki-erakundeei, sistema osoari baizik), botere publikoa diren aldetik. Egia da ere, toki-erakundeen inguruan EKak hitz egiten duenean, toki-erakundeak legearen eta antolamendu juridikoaren mendean uzten dituela.

Beste alde batetik, EKaren 9.1 artikulua 103. artikuluarekin lotzen badugu toki-erakundeen jarduerak antolamendu juridikoa errespetatu behar du, 106.1. eta 117. artikuluak jarraiki jarduera hori epaitegi eta auzitegien kontrolpean utziz. Beraz, toki-autonomiaren mugak aintzat harturik, autonomia-erkidegoek eta Estatuak toki-erakundeen jarduera kontrolatzeko "baimena" izango dute.

Ideia hauek argitu eta gero, bateragarritasunaren inguruan hausnartzeko momentua heldu da. Lehenengo eta behin, galdera edo zalantza horren gaineko erantzuna bateragarritasunaren aldekoa dela esan daiteke. Espainiako antolamendu juridikoaren azterketa egin eta gero, kontrola eta autonomia bateragarriak dira. Adierazi dugun bezala autonomia-printzipioa, eta horrekin batera toki-autonomia ere, lurralde deszentralizazioaren emaitza da. KAren 4/1981 Epaitik aurrera[207], argi dugu autonomia eta subiranotasuna ez direla gauza bera eta hortik argi ondorioztatu daiteke erakunde deszentralizatuaren eta erakunde deszentralizatzailearen artean ez dagoela apurketarik, bigarrenak lehenengoari "baimentzen" diolako. Ildo horretatik, PÉREZ LUKEk adierazi duenez: *"erakunde deszentralizatzaileak deszentralizatutako erakundea kontrolatuko du, baina kontrol berezia izango da. Ez bazen kontrolik egongo subiranotasunaren aurrean egongo ginateke eta subiranotasuna Estatuarena bakarrik da"*[208].

[207] KAren beste epai batzuk ere aipatu daitezke: 27/1987, 213/1988 edo 11/1999.
[208] PEREZ LUQUE, A, "¿Existe materialmente la autonomía…, Op. Cit. 2439. orr. Autoreak hórrela dio: *"Hay control del ente descentralizador hacia el ente descenralizado, pero es un control especial, pues si no lo hubiera, sería soberanía y ésta, en todo caso, la tiene el Estado"*.

Erakunde deszentralizatzailearen jarduera kontrolatzailea izan behar da; hau da, kontrol-jarduera izan behar da, baina ez adintxikitasuna abiapuntua duen zaintza-jarduera. Sarreran aipatu dugun bezala, zaintza hitza administrazio-jardueratik kanpo utzi beharko litzateke eta horrela adierazi zuen Auzitegi Gorenak 1988ko martxoaren 14ko Epaian (AGren 13365/1988 Epaia)[209]. Epai horrek adierazten duenez zaintza, adintxikikoari egin behar zaion laguntza bezala, eta toki-autonomia bateraezinak dira, EKaren 140. artikuluak zaintza hori gaur egun ezabatzen duelako:

> *"Arlo horretan garrantzitsua da gogoraraztea behin eta berriz errepikatzen den jurisprudentzia batek – hala nola 1986ko urriaren 13ko epaiak, 1988ko urtarrilaren 26ko epaiak eta abar –, Lurzoruari buruzko Legearen 32. artikulu zaharra eta egungo testu bateginaren 41. artikulua aplikatuz, agerian uzten duela planak behin betiko onesteko erabakia ez dela tokiko erabakia babesteko egintza soila, hau da, ez dela* conditio iuris *hutsa haren eraginkortasunerako, baizik eta Planak egiteko prozedura amaitzen duen ebazpen sustantiboa; (...) Behin betiko onespen-egintzaren kontzepzio hori testu bateginaren 41.2. eta 3. artikuluak berariaz jasotzean islatzen da, bai eta haren erregelamendu bidezko garapenean ere, Plangintzako Erregelamenduaren 132. artikuluan – bere garaian, 1956ko Lurzoruari buruzko Legearen 32. artikuluan –; izan ere, onespen hori Planaren "alderdi guztietan" egindako azterketaren emaitza da, bai arautuak, bai diskrezionalak, bai aukerakoak. Azken baieztapen hori argi dago, Konstituzioaren 137. eta 140. artikuluetan aldarrikatutako udal-autonomiaren printzipioaren eskakizunen argitan -ordenamendu juridiko osoaren Konstituzioaren araberako interpretazioaren printzipioa, Boterearen Lege Organikoaren 5.1. artikulua".*

Egia esan, legeek normalean ez dute erabiltzen ez kontrol-jarduera ez zaintza-jarduera esamoldeak, baina ez dago zalantzarik kontrol-neurriak existitzen direla. Toki-erakundeei dagokien finantza-esparruan, aldiz, kontrol funtzio ugari zaintza kontzeptuaren mende utziko dira.

[209] CENDOJ webgunean ECLI:ES:TS:1988:13365 erreferentzia zenbakiarekin argitaratua: http://www.poderjudicial.es/search/index.jsp#, azkenengoz ikusita 2022/05/16an.

Bateragarritasunaren kontuarekin jarraituz, kontrolaren inguruan luze hitz egin du Konstituzio Auzitegiak eta toki-autonomiaren printzipioaren erakunde-bermearen izaera eta kontrol-jarduera bateragarriak direla ebazteko epai asko daude. Horiek guztiek autonomiaren eta kontrolaren arteko bateragarritasunaren inguruko zalantza guztiak alderatu zituzten. Epai horiek, besteak beste, hurrengoak dira: dagoeneko oso famatua den otsailaren 2ko 4/1981 Epaia, abuztuaren 5eko 76/1983 Epaia, abenduaren 5ko 117/1984 Epaia, otsailaren 27ko 27/1987 Epaia edota uztailaren 5eko 159/2001 Epaiak[210]. Oso esanguratsua izan zen KAren 11/1999 Epaia, horretan horrela adierazten da: *"egia da Auzitegi honek adierazi duela administrazioaren legezkotasun-kontrolak ez dutela toki erakundeen toki-autonomia erakunde-bermearen funtsezko nukleoan eraginik"*[211].

Epai horien guztien azterketa egin eta gero hurrengoa ondorioztatu daiteke:

- Autonomiaren printzipioa legezkotasun-kontrol batekin bateragarria da.
- Kontrol honek ez du jartzen kontrolpeko erakundea mendetasun egoeran.
- Ezin daiteke kontrol orokorrik egin, momentu zehatzetako kontrola baizik.

Azkenengo bi ondorio horiek hurrengo azpiepigraferako utziko ditugu eta momentu honetan bateragarritasunaren inguruko argumentuetan sakonduko dugu. Esan bezala, toki-autonomiaren inguruko arauketa eta egitura guztia bideratu zuen KAren 4/1981 Epaiak kontrolaren inguruko hausnarketa ere egiten du 3. zuzenbideko oinarrian. Epai horrek argi adierazi zuen Estatuaren gorengo lerruna edo nagusitasuna. Epaiaren argumentua oso errez uler daiteke: autonomia-printzipioa EKaren 137. eta 140. artikuluetan ulertzen den moduan antolamendu juridikoaren barnean egikaritu behar da, hau da, toki-erakundeek autonomia dute berezkoak dituzten interesen esparruan, horiek autonomiaz kudeatzeko aukera dute. Kudeaketa hori Estatuak antolatzen duen antolamendu juridikoaren baitan egikarituko da eta, horregatik, Estatua nagustitasun-

[210] KAren abuztuaren 5eko 76/1983 Epaia, 1983ko abuztuaren 18an argitaratua; KAren abenduaren 5ko 117/1984 Epaia, 1984ko abenduaren 21ean argitaratua; KAren otsailaren 27ko 27/1987 Epaia, EAOn 1987ko martxoaren 24an argitaratua; eta KAren uztailaren 5eko 159/2001 Epaia, 2001eko uztailaren 26an argitaratua.

[211] KAren 1999ko otsailaren 11ko 11/1999 epaia, EAOn 1999ko martxoaren 17an argitaratua. Horrela dio: *"Es cierto que este tribunal ha considerado que los controles administrativos de legalidad no afectan al nucleo esencial de la garantia institucional de la autonomía local de las Corporaciones Locales".*

egoera batean daukagu. Nagusitasun horretatik bateragarriak dira berezko interes horien eskumen egikaritzaren gaineko legezkotasun-kontrolak. Azken finean, jarduteko autonomia bai baina antolamendu juridikoak xedatutakoaren barnean. Epaiak horrela dio[212]:

> *"«Bakoitzaren interesak kudeatzeko» botere hori, gainerakoan, ordenamenduaren esparruan gauzatzen da. Azken batean, legea da erakunde mota bakoitzaren autonomia-printzipioa zehazten duena, Konstituzioaren arabera. Eta nabarmendu behar da ezen, batasun-printzipioaren eta nazioaren interesaren nagusitasunaren ondorio gisa, estatua nagusitasun-egoeran jartzeko beharra jasotzen duela, Konstituzioko zenbait manuk autonomia-erkidegoei dagokienez ezartzen duten bezala, administraziokoa baino autonomia kualitatiboki handiagoa duten erakunde gisa sortuak (150.3 eta 155 artikuluak, besteak beste), bai eta tokiko erakundeei ere (148.1.2.).*
>
> *Nagusitasun-egoera horrek aukera ematen du baieztatzeko –errekurtsogileek berariaz onartzen duten bezala, eta Zuzenbide konparatuan ere onartzen da– autonomia-printzipioa bateragarria dela eskumenak baliatzeari buruzko legezkotasun-kontrola egotearekin, nahiz eta, gure ustez, ez den printzipio horretara egokitzen toki-erakundeak Estatuko Administrazioaren edo beste lurralde-erakunde batzuen mendetasun edo mendetasun ia hierarkikoan kokatzen dituen kontrol generiko zehaztugabeen aurreikuspena. Nolanahi ere, kontrol zehatzek, normalean, toki-erakundearen eskumenak baliatzeak erakundearen beraren interes orokorretan eragiten duten kasuetarako izan beharko dute erreferentzia, interes horiek udalerriarenak, probintziarenak, autonomia-erkidegoarenak edo estatuarenak izan da.*
>
> *Legezkotasun-kontrola, aurreko zehaztasunarekin, Estatuko Administrazioak egin dezake udalerrien eta probintzien kasuan –Herri-administrazio direnez–, nahiz eta autonomia-erkidegoei trasferitu daitekeen Konstituzioaren 148.1.2. artikuluak adierazten duen moduan, eta, jakina, kasu batean zein bestean, beti jartzen dute gerora jurisdikzio-kontrola egiteko aukera. Hori guztia, Konstituzioan jasotako agindu inplizitua betetzeko lege berri bat aldarrikatzen*

[212] KAren otsailaren 2ko 4/1981 Epaia, EAOan 1981eko otsailaren 24an argitaratua.

denean, epai honetako 1, B, in fine *epigrafean adierazitakoaren arabera, toki-araubidearen legeria Konstituzioarekin bat etortzeari kalterik egin gabe -termino positiboetan eta bateraezintasunak saihestu gabe –.*

Aldiz, Konstituzioak bermatutako autonomiak eragina izango luke kasuan kasuko interesen kudeaketari dagokion erabakia egokitasun-kontrolaren xede denean, erabakia beste administrazio batek hartuko balu. Hori, noski, Konstituzioan bertan oinarritu daitekeen salbuespenik ezean, aurrerago egiaztatuko den bezala".

Esanahi berdinean ere famatua den KAren 214/1989 Epaiak hitz egiten du. Epai horrek TAOLren aurka jarritako errekurtsoa ebatzi zuen. Epai horretan, aurretik aipatutako epaian bezala, Estatuaren nagusitasuna aitortu egiten da. Baina ez bakarrik Estatuaren nagusitasuna toki-erakundeekiko. Autonomia-erkidegoek ere nagusitasun posizio batean daude toki-erakundeekiko. Arrazoi horregatik, Estatuak eta autonomia-erkidegoek toki-erakundeen gaineko kontrola egiteko legitimazio osoa daukate.

Azkenik, eta UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJOri jarraituz[213], jurisprudentzia eskutik hartuta, kontrolak mugak ditu eta horien irizpideak honako ahuetan labur bildu daitezke:

- Esku-hartzea behar bezala objektibizatuta edo zehaztuta egon behar da lege-mailako arauetan. KAren 14/2018 epaiak honela dio: *"Lehenik eta behin, administrazioaren esku-hartzea behar bezala objektibatuta edo zehaztuta egon behar da lege-mailako arauetan. Konstituzio Auzitegiaren 107/2017 Epaiak, 3 c) OJk, eta 111/2016 Epaiak, 12 a) eta c) OJk, toki-erakundeei dagokienez, adierazten dute autonomiaren berme konstituzionalak kontrol- eta koordinazio-tresnak aurretiaz zehazteko agindu bat duela. Hala arrazoitu zuen Konstituzio Auzitegiaren 4/1981 Epaiak (3. OJ): administrazio-kontrolek lege-arauetan aurreikusita egon behar dute; zehatzak eta zehatzak izan behar dute, ez generikoak eta zehaztugabeak, eta lurralde-instantzia bat Estatuko Administrazioaren edo beste lurralde-erakunde batzuen mendekotasun edo mendekotasun ia hierarkikoan kokatu behar dute [zentzu berean, KAren 6/1982 epaia, 7. OJ, 154/2015, eta FFJ). Eskakizun hori jarduera autonomikoaren*

[213] UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, D., "Controles"…, Op. Cit. 677. eta 678. orr.

kontrolari edo koordinazioari ere aplika dakioke, doktrina konstituzionaletik ondorioztatzen den bezala (Konstituzio Auzitegiaren 32/1983 Epaia, 2. OJ; 86/1989 Epaia, 31. OJ; 134/2011 Epaia, 10. OJ, eta 101/2016 Epaia, 7. OJ, besteak beste)"[214].

- Kontrolak zehatzak izan behar dira. Kontrol orokorrak ez dira onargarriak izango.
- Kontrolak ezin dira aukerazkoak edo egokitasunezkoak izan behar, beti ere legezkotasun kontrolak izan behar dira.
- Kontrolen xedea tokiz gaindiko interesetan eragina duten egintzak edo ez-egiteak izango dira, eta horien garrantziaren araberakoak izango dira. Alde horretatik, jokoan dauden interesek aurrez aurre jarri behar dituzte tokiz gaindiko interesak eta toki-erakundeen berezko interesak. Bestela esanda, erakundearen interes propioekin bat datozen interes orokorrei eragiten dieten tokiko eskumenak aurrez aurre jarriko dira. Era berean, KAren irailaren 21eko107/2017 Epaiak ezartzen duen bezala, toki-erakundeen zunda-kontrolak zilegiak dira, baldin eta esku-hartzea korrelatiboki korrelatiboa bada tokiz gaindiko interesekin[215].
- Administrazio-kontrolen ondorioz, ezinbestekoa da aldez aurretik organo kontrolatuak errekerimendua egitea, hau da, bolunitatea ordezteagatiko kontrola egin ahal izateko, aldez aurretik ordeztu edo kontrolatuko denak errekerimendua egin behar du. Horrela, Konstituzio Auzitegiak, 14/2018 epaian, honela dio: *"Bigarrenik, aurretiko errekerimendua ordezkapenagatiko administrazio-kontrol ororen nahitaezko baldintza da, toki-autonomiaren konstituzio-bermean zuzenean errotzen dena. Konstituzioan ez da onargarria autonomia-erkidegoko administrazioak bere lurralde-erkidegoaren interesak babesteko legegileak udalerriari eman ohi dizkion eskumen-esparruak okupatzea, baldin eta lehenago ez badio aukerarik ematen bere betebeharrak arrazoizko epe batean betetzeko eta, beraz, egiaztatutako disfuntzioak bere kabuz zuzentzeko. Beste era batera esanda: legeak behar bezala definitu behar ditu kontrolaren aurrekontu materialak eta prozedurazkoak, eta, bereziki, toki-erakundeak subrogazioa saihestu ahal izateko bermeak, bere eskumenak autonomiaz betez [KAE 154/2015, 7 c) OJ]. Jakina, toki-autonomiaren berme konstituzionalean itxitako*

[214] KAren otsailaren 20ko 14/2018 Epaia, EAOan 2018ko martxoaren 18an argitaratua.
[215] KAren irailaren 21eko 107/2017 Epaia, EAOan 2017ko urriaren 13an argitaratua.

aurretiazko errekerimenduaren eskakizunak autonomia-erkidegoen eskumen- eta autonomia-bermeetan ere egon behar du, nahiz eta kasu honetan konstituzioaren arabera onargarria ez izan izapide horrek auzitegi honek aipatutako jurisprudentzian neurriz kanpokotzat jo dituen kontrol-modalitateetako batean amaitzea".

- Kontrol-ahalmenen erabilerak jurisdikzio-berrikuspena izan behar du.

Beraz, autonomia bai baina jardueraren inguruko kontrola ere bai. Nolako kontrola? Legezkotasunaren gaineko kontrola eta ez modu orokorrean, baizik eta momentuan hartutako erabakien gaineko kontrola. Modu horretara TAOLak V. tituluko III. kapituluan ebazpenen eta akordioen gaineko inpugnazioen inguruko arauketa ezartzen dute.

2.1.2. Zaintzaren bilakaera historikoa

Agian, esandako guztiaren arrazoi historikoa azaltzea garrantzitsua izan daiteke. Horregatik atal honetan Estatuak toki-erakundeen gainean egindako kontrolaren edo zaintzaren inguruko hausnarketa historiko txikia egin behar da. SOSA WAGNER edo FERNÁNDEZ BALLESTEROS Tokiko Zuzenbidearen gaineko eskuliburuen idazleek edota udalaren historian aditua den ORDUÑA REBOLLOk hausnarketa historikoan ikuspegi berdina dute: Espainiako toki-erakundeen historian zehar, beti egon da udalen autonomiaren eta udalen gaineko kontrolaren arteko gatazka[216]. Ikusiko dugu bilakaera historikoaren azterketa egitean toki-erakundeen gaineko kontrola konstante bat izan dela.

Kontrolaren gainean egindako bilakaera historiko horretan tarte ezberdinak topatu ahal ditugu eta horiek autonomiaren inguruan jorratutako bilakaera historikoarekin lotuko ditugu. Autore guztiek udalaren jaiotza (ez gaur ezagutzen dugun kontzeptuan) gizakiak beharrizanak asebetetzeko elkarrekin bizitzeko beharrean aurkitzen dute; kolektibitateek

[216] Gaur egun ere gatazka dagoela ulertu daiteke. Gogoratu behar dugu 2006an Toki-Administrazioaren Erreformarako Liburu Zurian toki-autonomian sakontzeko asmoarekin udalaren eskuetan eskumen sistema osoa aldatzeko asmoa zegoela, eta 2008ko krisia eta gero asmoa guztiz kontrakoa izan zen. Esangura horretan, toki-administrazioaren erreformarako 29/2013 Legeak (TARJLak) kontrako bidea hartu zuen eta udal-eskumenen gainean murrizketak ezarri eta gero horren gaineko kontrola ere gauzatu egiten du.

euren intereseko gaiak jorratzeko eta garatzeko behar zituzten arauak ezartzeko beharra ikusi zutenean. 1924ko Udal Estatutuaren zioen azalpenak esaten zuen moduan *"Udalerria ez da legegilearen seme-alaba; Estatua baino lehenagoko elkarbizitzarako egitate soziala da, eta aurretiazkoa ere, eta gainera legea baino nagusiagoa"*[217].

2.1.2.1. XIX. mendeko kontrol-teknikak

Lehenengo eta behin, 1. kapituluan toki-autonomiaren bilakaera historikoan azaldu dudan bezala, XIX. mendean XVIII. mendean hasitako zentralizazio prozedurari jarraitu zitzaion eta horrek zuzeneko eragina izan zuen toki-erakundeen bilakaeran. XIX. mendeko gertaerek toki-erakundeen kontrolari buruzko arauketa areagotu zuen eta, egia da ere, mende horretan zehar gobernua hartu zuten guztiek euren agendan toki-erakundeak arautzeko arazoari aurre egin behar izan ziotela. Baionako Estatututik Errestaurazio garaira arte tokiko arauketaren arazoa agenda politikoan egon zen. Hiru ideia horiek eskuan hartuta, XIX. mendean toki-erakundeen gaineko hiru arau nagusi ikus daitezke: 1823ko instrukzioa, 1845eko Udal Legea eta 1870eko Udal Legea. Nire iritziz, XIX. mendeko arauketan ezaugarri amankomun bat ikusi daiteke: tokiko araubidea zehaztea oso zaila zenez, udal-arau ezberdinak momentuko konstituzio ezberdinak onetsi aurretik idatzi eta onesten zirela.

Baionako Estatutua indarrean egon zen momentuan eta lekuetan, Frantziako printzipioei jarraituz, udalek prefekturen mende gelditu ziren. Prefektura horietan erregeak izendatutako arduradunek alkatea eta udal organo ezberdinak izendatzen zituen. Hori izan zen kontrol-teknika nagusia. Udaletako organo ezberdinetako agintariak funtzionarioak ziren eta funtzionario horiek gobernu zentralak izendatzen zituen gobernu zentralak ezarritako jarraibideak betearazteko. GARCÍA FERNÁNDEZek adierazi bezala: "*Estatuak izendatutako korregidorearen eta probintziaren intendentearen mende gelditzen zen udalerria*"[218].

[217] 1924ko martxoaren 9ko Madrileko Gazetan argitaratua, 69. zenbakian.
[218] GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y España*, ed. Instituto de Estudios de la Administración Local, 1983, Madril, 197. orr.

Frantzesek okupatu ez zituzten lurraldeetan Cadizko Konstituzioaren prestaketarako bi ziren ideia nagusiak: udal organoak herritarrak hautatu behar zituela; eta udal guztiek modu bateratuan ulertzeko ideia berdinzaleak. Konstituzioaren idazketan printzipio horiei jarraituz bi norabide bereizi ziren: Gorte Nagusietan diputatua zen Torenoko Kontearentzat udalbatzak eta alkateak botere betearazle zentralaren agente hutsak izan behar ziren, Estatuaren tresna besterik ez. Florencio del Castillo diputatuarentzat, aldiz, Udalak guztiz libreak ziren eta horien zuzendaritza autonomoa izan behar zen[219].

Azkenean, Cadizeko Konstituzioak Torenoren tesien alde egin zuen. Alkateak Diputazioetako Buru Politikoaren mende gelditu ziren eta horrela Gobernu zentralak izendatutako Buru Politikoen Diputazioek Alkatea eta Udala kontrolatzeko ahala zuten. Modu honetara PAREJO ALFONSO-k esan zuen bezala: *"kontrol- eta zaintza-funtzioen bitartez urteetan zehar emandako mendetasun-prozedura bukatu egin zen"*[220]. Cadizko Konstituzioaren kontrol-teknika oso argia zen: organoen izendapena kontrolatzeaz gain, jarduera ere kontrolatzen zuen.

Pentsamendu horrekin eta Fernando VII.ak absolutismora joan-etorria egin eta gero, Riego Generalaren agintaldia bukatu aurretik 1823ko otsailaren 3ko Dekretuaren bitartez Probintzien gaineko Gobernuari buruzko Instrukzioa onetsi zen. Hori izan zen autore askoren iritziz, PAREJO ALFONSO barne, Espainiako zuzenbidean lehenengo Toki-Araubideari buruzko Kodea. Arau horretan Diputazioetako buru politikoak udalen jarduera guztiaren gaineko kontrola gauzatzen zuen[221].

1823an Fernando VIIak berriro ere absolutismora jo zuen eta hori 10 urteetan zehar luzatu zen, 1833. urtean Fernando VII.a hil arte. Kadizko Konstituzioa berriro indarrean sartzeak arazoak ekarri ahal zituela jabeturik, Gobernu zentralak testu berri bat idazteari ekin zion. Azkenean, 1834. urtean, apirilaren 10ean Erregeordeak Errege Estatutua berretsi egin zuen. Horren aurretik, eta hasieran aipatu dugun bezala, 1833ko azaroan Errege Dekretu

[219] ORDUÑA REBOLLO, E. eta COSCULLUELA MONTANER, L,. *Historia de la Legislación…*, Op. Cit. 40. orr. eta 253. orrialdean eztabaidaren inguruko transkripzioa agertzen da.
[220] PAREJO ALFONSO, L., *Derecho Básico de la Administración Local…*, Op. Cit. 31. orr.
[221] PAREJO ALFONSO, L., *Derecho básico de la Administración Local…* Op. Cit. 31. orr.

batek Udalen inguruko arauketa onetsi zuen, baina ez zuen aldaketa handirik ekarri erabiliezina zelako[222].

Erabili ezina zen arau horrekin 1835. urtean udalek arau berria eskatu zuten eta behin-behineko konponketa bat egiteko 1835eko uztailaren 23an Errege Dekretua onetsi zen, adabaki bat jartzeko. Errege Dekretu honetan asko izan ziren kontrol-jarduera jaso zuten artikuluak, toki-erakundea erakunde administratibo bat bezala ulertzen zelako. Errege Dekretuan Alkatearen eta Udalbatzaren eskumenen artean barne antolaketarako eskumenak (erregistroak, auto-antolaketa…) eta beste eskumenak bereizten ziren (argi adierazten da arauaren 36. eta 42. artikuluetan). Barne antolaketarako erabakietan ez zegoen esku-hartzerik, baina beste guztietan Gobernadore Zibilen baimena behar zen[223]. Jarduera kontrolatzeko teknika nagusia baimena izan zen. Jardueraren kontrolaren adierazgarria arauaren 61. artikulua izan zen: *"Udalek ezin izango dute negozio politikoen inguruan eztabaidatu ezta beren kabuz egin, ezingo dute bere eskumeneko gaietan neurririk hartu edo eskabideak bideratu, euren karguak galtzeko zehapenaren mende eta legeak zehazturiko bestelako erantzukizunekin"*.

Nazio Miliziak 1836. urtean altxamendu ugari egin zituzten eta Erregeordeak Gobernua aldatzea erabaki zuen, Calatrava gobernu-buru izendatuz. Honek behin-behineko izaerarekin indarrean jarri zuen 1812ko Konstituzioa eta horrekin batera berriro ere udal esparruan 1823ko instrukzioa[224] indarrean jarri zuen.

1837ko konstituzioarekin Calderón Collantes ministroak 1840ko martxoaren 21ean udalen eta probintzien antolaketarako eta eskumenetarako bi arau-proiektu aurkeztu zituen. Bi proiektu horietatik Erregeordeak bakarrik udalei buruzkoa ahalbideratu zuen eta urte horretako uztailaren 14an onetsi zen. Legeak udal-autonomia gehiago murriztu zuen, ORDUÑA REBOLLOK esaten zuenez, legea gobernuaren esku-hartzea indartzen zuen (arauaren 68 eta 75. artikuluak, esate baterako) eta hautaketa-sistema askoz

[222] ORDUÑA REBOLLO, E. eta COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la Legislación…*, Op. Cit. 91. orr.
[223] GARCÍA ARANDA, S., *La Autonomía Local en España…*, Op. Cit. 63. orr..
[224] Azkenengo hau 1836ko urriaren 15eko Legearen bitartez egin zuen.

murritzailea (legearen II. titulua) ezarri zuen[225]. Udal-autonomiaren gaia moderatuen eta progresisten arteko eztabaidaren muinean jarri zen eta Erregeordearen dimisioa ekarri zuen[226].

Berriro ere, 1845eko Konstituzioa indarrean sartu aurretik Gobernuak Udalen Antolaketarako eta Eskumenetarako Legea onetsi zuen. Urte horretan moderatuen 10 urteko epeari hasiera eman zitzaion eta garai horretako toki-erakundeak zentralismoaren mende erabat zeiden. Moderatuek Estatuaren egitura zentralizatu bat eraiki zuten, funtzioen ikuspuntutik hierarkian oinarrituta. Toki-erakundeei dagokionez, Udalbatzaren eta Alkatearen arteko bereizketa egin zen. Bereizketa horretan Udalbatzaren zinegotziak herritarrek aukeratzen zituzten, baina Alkatea Gobernuko ordezkari bezala ulertzen zen eta ondorioz 2.000 biztanle baino gehiagoko herrietan Alkatea Erregeak edo Gobernu zentralak aukeratzen zuen eta 2.000 biztanle baino gutxiagoko herrietan Diputazioetako buru politikoak aukeratzen zuen, erregea ordezkatuz. Organoaren izendapena kontrol-teknika berriro ere indarrean jartzen da, 1823ko instrukzioan bezala.

Eskumenei dagokionez, Udalbatzak eskumen ugari zituen baina horien izaera administratibotzat jotzen ziren eta horrek gobernu zentralak maniobratzeko zuen gaitasuna handitu egin zuen. Alkatearen eskumenak garatzerako orduan, horiek kasu ia guztietan Gobernu zentralaren mende edo buru politikoaren mende geratu ziren. Organoa izendatzeko kontrol-teknikarekin batera, baimena jarduera kontrolatzeko teknika bezala erabili zen. Lege horrek irizpide zentralizatzailea, mendetasun hierarkikoa eta mesfidantza garbia adierazten zuen.

1854tik 1869ra gobernu ezberdinek arau proiektuak egin zituzten eta horiekin: 1845eko sistematik 1823ko sistemara bueltatu zen gero berriro 1845eko araura bueltatzeko. Lege proiektu ezberdinak ere egin ziren (Posada Herrerak 1860an eta 1866an oso garrantsitsuak izan ziren), baina ez zen egoera aldatu seiurte demokratikoa heldu arte.

[225] ORDUÑA REBOLLO, E. eta COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la Legislación…,* Op. Cit. 113. orr.
[226] SOSA WAGNER, F., *Manual de Derecho Local…,* Op. Cit. 36. orr..

1868ko irailean iraultza "gloriosoa" egin zen eta horrekin Isabel II. erbesteratu zen. Iraultzaren helburua hirukoitza zen: eskubide indibidualak aitortzea, Koroaren axolagabekeria ez sufritzea eta deszentralizazioa[227]. 1868an Gorteak disolbatu egin ziren eta, Sagasta Gobernuburu zelarik, udalaren antolaketarako arauak egiteko asmoa adierazi zuen. Lege berri horien asmo nagusia sufragio unibertsala sartzea zen[228]. Gorte konstituziogileek 1869an Konstituzioa onetsi egin zuten.

1870eko abuztuaren 20an Udalei buruzko Legea onetsi zen (Martínez Zorrilla Gobernuburu zelarik) eta bertan udalerria udal mugartean bizi direnen legezko elkarte bat bezala definitu zen[229]. Hori izango zen lehenengoz udalaren lege-izaera aitortzen zuen araua. Lege horren arabera, udal-kargu guztiak udalerriko herritarrek hautatzeko aukera ezarri zen, organoen izendapenerako kontrol-teknika alde batera utziz. Dena den, Lege horretan neurri progresistak hartu ziren: bi mailako toki-gobernua eratzen zen, Udalbatza eta Udalerriko Juntan oinarriturik; Alkatea zinegotziek aukeratzen zuten; udal aurrekontua udalak onartzen zuen; eta udalek zerga berriak ezartzeko aukera zuten.

Baina Estatuaren esku-hartzea udalen jardueran oso handia zen. Udalek hiri- eta landa-poliziari buruzko Ordenantzak egiteko eskumena zuten, baina horiek Gobernadore Zibilaren baimena edo onarpena behar zuten. Udalaren eta Gobernadore Zibilaren arteko eztabaidak Gobernu zentralak ebatziko zituen, Estatuko Kontseilua entzun eta gero. Probintzia Batzordearen baimena behar zen benefizentzia-etxeak eratu eta kentzeko eta mendietan zuhaitzak mozteko, esate baterako. Azkenik, Estatuko Gobernuaren baimena behar zen ondasun higiezinen gaineko kontratuak egiteko, eskubide errealak eratzeko eta zorraren tituluak jaulkitzeko. Beraz, jarduera baimenen bidez kontrolatu zuten.

[227] CASTELAO RODRÍGUEZ, J., "1852-2002, ciento cincuenta años del régimen local español", *El Consultor de los Ayuntamientos*, 2003ko 11. zenbakian, ed. El Consultor de los Ayuntamientos, 2. Liburukian, 2000. orr.n.
[228] ORDUÑA REBOLLO, E., *Historia del Municipalismo Español…*, Op. Cit.160. orr.
[229] 1870eko Udal Legeak 1. artikuluan jatorrizko testuan horrela dio: "*la asociación legal de todas las personas que residan en un termino municipal.*".

Errestaurazio garaia 1876ko Konstituzioarekin hasi zen eta horrek udalen eta probintzien eskuetan utzi zuten toki-erakundeen administrazioa. Lan horretarako honako printzipio hauek[230] jarraitu behar ziren:

- Udalbatzak udalerriko berezko interesak defendatzeko gobernua eta zuzendaritza izango ditu.
- Aurrekontuen, kontuen eta akordioen publizitatea.
- Erregearen eta Gorteen esku-hartzea, toki-erakundeak euren eskumenetatik aldentzen direnean edo interes orokorraren kontra doazenean.
- Estatuaren eta udalen arteko tributu-sistema kontrajarria ez izateko, zerga-esparruan udalei dagozkie ahalmenak zehaztea.

Konstituzio-printzipio horiekin 1876ko abenduaren 16ko legearen bitartez 1870eko Udal Legearen erreforma txiki bat egin zen. Beraz, erregimen berriak ez zuen aurreko sistema goitik behera aldatu, baina 1823ko Instrukziotik eta 1845eko Legetik betirako aldendu zen. Dena den, ORDUÑA REBOLLOren hitzetan, atzera-egite handia izan zen[231] eta udal-bizitzan berehalako eragin negatibo handiak izan zituen. Udalei buruzko 1876ko Legea Madrileko Gazetan argitaratu zenetik indarrean jarraitu zuen Primo de Riveraren diktadurara arte.

ORDUÑA REBOLLOk eta COSCULLUELA MONTANERek adierazten dutenez, Errestaurazio garaiko toki-araubidearen ezaugarri nagusiena zentralismoa izan zen eta honekin batera toki-araubide bera ez-betetzea[232]. 1900 urtea heldu aurretik 2 lege-proiektu egin ziren toki-arauketa aldatzeko, baina ez ziren Gorteetara heldu. XX. mendea 2 erreformekin hasi ziren: 1901an izaera esku-hartzaile handia zuen Alfonso GONZÁLEZ Gobernazio Ministroarena eta 1902an Gobernazio Ministroak Errege Dekretua egin zuen toki-araubidea aldatzeko asmoarekin eta hurrengo asmoarekin: gobernu zentralaren esku-hartzea murriztea eta udal bizia indartzeko. Dena den, mende hasierako bi proiektu horiek ez zuten aurrera egiteko aukerarik izan.

[230] ORDUÑA REBOLLO, E. eta COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la Legislación…* Op. Cit. 143. orr.
[231] ORDUÑA REBOLLO, E., *Historia del Municipalismo Español…* Op. Cit. 164. orr.
[232] ORDUÑA REBOLLO, E. eta COSCULLUELA MONTANER, L., *Historia de la Legislación…* Op. Cit. 161. orr

2.1.2.2. 1923ko Primo de Riveraren Diktadura eta II. Errepublika

1923ko Primo de Riverako diktadurapean jaio zen 1924ko Calvo Sotelo-ren Udal Estatutua. Estatutu hori, lehen adierazi dugun bezala eta ORDUÑA REBOLLOk adierazten duen bezala, benetako kodea da[233]. Kode horrek toki-autonomiarentzat irizpide asko eta onuragarriak ezarri zituen arren, udal-jardueraren kontrol zorrotza ere zehaztu zuen. Azken finean, epe autoritario baten barnean jaio zen eta udal-jardueraren kontrola handia izan zen. BALLESTEROS FERNÁNDEZek horrela adierazi zuen: *"Horrela, Udal Estatutua testuinguru horretan agertzen da, eta erantzun formala ematen die mugimendu horiei, toki-erakundeen autonomia baieztatzen baitu. Baina diktadura-erregimen politiko batean murgilduta, eta botereak sendotzeko une unibertsal batean, ezin izan zituen – ezta legearen letran ere – eskualde-ideiaren defendatzaileak eratu; eta hura praktikan jartzean, porrot egin zuen eraikin autonomiko osoaren oinarrizko elementuan: tokiko botereen ordezkagarritasunean"*[234].

Udal Estatutua benetako kode bat zen. 585 artikulu zituen, xedapen gehigarri bat eta 28 xedapen iragankor. Bi liburu zituen: lehenengoa, toki-erakundeen antolaketari zuzendua; eta bigarrena, toki-ogasunei zuzendua. Estatutuaren zioen azalpenean udala lege-eraikuntza bat bezala ulertu beharrean Estatuaren aurretiazko egitura natural bat bezala agertzen zen eta horrekin batera desamortizazio prozedura eten egin zen.

Estatutuan udalaren zinegotzien aukeraketa demokratikoa ezarri arren, korporazioen heren bat ordezkaritza korporatibotik etorriko da, kazikismoarekin bukatzeko tresna bezala jaio bazen ere. Alkatea Gobernu zentralaren ordezkaria zen eta administrazioaren zuzendari bezala jardun behar zuen, nahiz eta administrazio horren aukeraketa udalbatzak berak egin. BALLESTEROS FERNÁNDEZ jaunari jarraituz: *"ordezkaritza-organoen kontrolaren bitartez Gobernu zentralak sarrera eduki zuen toki-autonomiaren arkitektura guztia bertan behera uzteko"*[235].

[233] ORDUÑA REBOLLO, E., *Historia del Municipalismo Español…* Op. Cit. 180. orr.
[234] BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., "El control de los entes locales en el Estatuto Municipal y sus antecedentes más inmediatos", AA. BB. *El cincuentenario del Estatuto Municipal* liburuan, ed. Instituto de Estudios de Administración Local, 1975, Madril, 220. orr.
[235] BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., "El control de los entes locales en el Estatuto Municipal…, Op. Cit. 220. orr.

Horiek horrela, kontrol-sistemaren diseinurako erabili dugun eredu berdina erabiliz, Udal Estatutuaren toki-erakundeen kontrol-sistema horrela egituratu daiteke:

a) Organoen gaineko kontrola

Lehenengo eta behin, Alkatea eta zinegotziak aukeratzeko sistemak ez zuen funtzionatu, hauteskundeak errolda eratu arte atzeratu zirelako. Hauteskundeak atzeratu eta atzeratu ziren, eragingarritasun potentzial guztia galdu arte. Bestetik, gogoratu behar dugu udal-jarduerarako lehenengo kontrol-sistema nazio-gaitasuneko izaera duten toki-erakundeetako funtzionarioen sorrerarekin datorrela. Funtzionario hauek Estatuak aukeratzen zituen eta horrek udalaren inertziak ordezkatzeko aukera izan zuen.

b) Administrazio-egintzen gaineko kontrola

Egia da Udal Estatutuaren 4. artikuluak eskumen ugari eman zizkiela udalei: *"Udalak eta Auzo-Juntak gaitasun osoa izango dute, lege honekin bat etorriz, mota guztietako ondasunak eskuratzeko, erreibindikatzeko, artatzeko edo eskualdatzeko, kontratuak egiteko, obra eta zerbitzu publikoak ezartzeko eta ustiatzeko, betebeharrak hartzeko eta akzio zibilak, penalak, administratiboak edo auzibide-akzioak egikaritzeko, udalaren izenean eta udala baino txikiagoko toki-erakundeen izenean"*.

Baina mugak eta kontrolak ere ezartzen dira. Esate baterako, Gobernuaren baimena behar zen Udalen Mankomunitatearen Estatutuen eragingarritasunerako (8. artikulua): gutun-sistemaren bitartez egitura ezberdina onartzeko (142. artikulua); edota zabalgune-, estolderia- eta urbanizazio-proiektu guztiak Osasun Batzorde Probintzialak edo Zentralak onartu behar zituen (182. artikulua). Bestetik, Udal Ordenantza eta Erregelamendu guztien inguruko informazioa bidalitzen zitzaizien Gobernadore Zibilei eta horiek ikusten zituzten lege-akats, -errakuntza edo -hausteak kontrolatzen zituzten eta Fiskaltzara jotzeko aukera ere zuten (168. artikulua).

Egintzen gaineko zaintza Udal Estatutuetan akordioen eta ebazpenen galarazpenarekin gauzatuko da. Alkateak berak 10 eguneko epean udalaren akordioak bertan behera utzi

zitzakeen, horiek punibleak ikusiz gero, ordena publikoaren kontra zihoazenean, interes orokorraren kontrakoak zirenean edota udal eskumeneko gaikoak ez zirenean (192.3. artikulua). Horrela, argi geratu zen Alkatea Gobernu zentralaren ordezkaria zela[236]. Gobernadore Zibilak ere arrazoi berdinekin udal-akordioak galarazteko eskumena zuten 260. artikuluak adierazi bezala.

c) Jardueraren gaineko kontrola

Udal Estatutuaren idazleek asko zaindu zuten idazketan gobernuak egin ahal zituen kontrolak. Horiek horrela, 1877ko Legean agertzen zen Estatuko Administrazioaren udal-kontrola eta -zuzendaritza ezabatu zen. Baina Estatutuak berak adierazten zuenez, Gobernu zentralaren eta udalaren arteko harremanak Gobernadore Zibilaren bitartez egin behar ziren. Hori oinarri hartuta, diktaduran zehar onetsitako arauek udalen arteko gatazkak Gobernu zentralaren eskuetan utzi zituzten.

Udal-jardueraren muga eta kontrol handienetarikoa ekarri zuen udal izaerako derrigorrezko betebeharrak ezartzeko (osasun-betebeharrak, hezkuntza-betebeharrak, gizarte-betebeharrak, etab… 200. artikultik 218.ra). Horiek betearazteko toki-erakundeek derrigorrez aurrekontuetan aurrekontu-partidak ezarri behar zituzten eta horien gaineko kontrola Gobernu zentralak egiten zuen. Partida horiek ezarri ezean, gobernuak erreklamatzeko aukera zuen (301. artikulua).

Beraz, BALLESTEROS FERNÁNDEZi jarraituz, Udal Estatutuak eskumen luzeak eta handiak eman zizkien udalei. Kontrol-neurriak ere jarri ziren. Zerbitzuei buruzko Estatuko arauketa zehaztean, eskumen horiek zekartzaten askatasun guztiak bertan behera gelditu ziren eta autonomia hutsik gelditu zen[237].

1931ko udal-hauteskundeetan herri handienetan errepublikaren aldeko alderdiek irabazi zuten eta horrek errepublikaren aldarrikapena ekarri zuen 1931ko apirilaren 14an. Garai

[236] BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., "El control de los entes locales en el Estatuto Municipal…, Op. Cit. 239. orr..
[237] BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., "El control de los entes locales en el Estatuto Municipal…, Op. Cit. 243. orr.

horretan, Udal Estatutuak indarrean jarraitu zuen 1935.eko Udal Legea onetsi arte eta argi dago azken lege horrek oso indarraldi laburra izan zuela. 1935.eko urriaren 31ko legeak 242 artikulu zituen eta 11 xedapen iragankor, 1933. urtean idazten hasi zen eta hein handi batean, GARCÍA ARANDAren hitzetan, Udal Estatutua oinarritzat hartu zuen[238].

Udal Estatutuarekin konparatuta, 1935. urteko legeak ez zuen berrikuntza handirik sortu. CASTELAO RODRÍGUEZ-ek adierazi zuen bezala, *"Jordanarentzat –Jordana de Pozas Udal Estatutuaren idazle garrantzitsuenetarikoarentzat– Errepublika garaiko legegintzak ez du berrikuntza berezirik egiten, Estatutuan Jordanarentzat garrantzitsuena zena indarrean mantendu zuelako: arazo teknikoa"*[239]. 1935. urteko legearen muin politikoak ez zuen hitz onik jaso.

2.1.2.3. Diktadura frankistaren udalen kontrol-teknikak

1936. urtean gerra hasi zenean, alde nazionalaren barneko lurralde-eremuan agintaritza guztiak, alkateak barne, kargutik kendu zituzten. Hiri handietan eta probintzietako hiriburuetan agintaritza erretiratutako ofizial militarren eskuetan utzi zen. Nekazal-izaerako herri txikietan, aldiz, egoera berriaren aldeko pertsonen gain utzi zen udal-agintaritza. Horrekin batera, errepublika garaiko legeria bertan behera utzi zen eta horrela 1935eko Udal Legea erdipurdika ibili zen 1938. urtean Estatu berriaren antolaketa egin zen arte. Gerra bukatu zenean eta Estatu berria antolatu zenean, udal-egoerari kasu egin zitzaion eta berriztapen handiak jasan ere.

Gerra zibila bukaturik, Ramon Serrano Suñerren eskuetan geratu zen Barne Ministerioa eta 1938ko azaroan Toki-Administrazioari buruzko Legea aztertzeko agindua eman zuen. Horrez gain, Serrano Suñerrek 1940. urtean Toki-Administrazioaren Ikerketarako Institutua eratu zuen toki-administrazioaren gai ezberdinetan ikerketa, ikasketa, irakaskuntza eta propaganda egiteko eta Gobernazio Ministerioari laguntzeko.

[238] GARCÍA ARANDA, S., *La Autonomía Local en España…*, Op. Cit. 144. orr.
[239] CASTELAO RODRÍGUEZ, J., "1852-2002, ciento cincuenta años del régimen local español"…, Op. Cit. 2000. orr.

Espainiako Udalen Batasunaren Zuzendaritza Kontseilua 1939an batu zen eta aurreko 15 urteetako azterketa egin ostean desagertu egin zen.

Oraindik Legeak argia ikusteko urte batzuk falta ziren arren, 1940. urtean argia ikusi zuen Toki-Administrazio eta Gobernuaren Kode-Proiektua izaera autoritario handiarekin. Azkenik, Gorteek 1942. urtean Toki-Araubidearen Oinarriei buruzko Legearen (hemendik aurrera, TAOL1945) idazteko agindua eman zuen eta horretan Toki-Administrazioaren Ikerketarako Institutuak eragin handia izan zuen. Legea 1945eko uztailaren 17an onetsi zen. TAOL1945k ez zituen berrikuntza asko ekarri: udalen egituraketari eta antolakuntzari buruz, Mugimenduak indarra hartu zuen, ordezkaritza-sisteman esku-hartuz; eta toki-ogasunak Ogasun Ministerioaren mende utzi ziren. Logikoa denez, ez zegoen toki-autonomiari buruzko aipamenik.

TAOL1945ak garapena behar zuen eta hori 1950eko abenduaren 16ko Dekretuaren bitartez gauzatu zen. Dekretu horretan xedapen kurioso bat agertu zen eta 3. azken xedapenean: Dekretua 5 urterik behin aldatzeko beharra zegoen. MARTÍN-RETORTILLOren hitzetan, TAOL1945k eta gero aldaketa ugari eman ziren *"lehenengoz toki-araubidearen antolaketa bateratua egin zuen, udala eta probintziaren arteko arauak bereiztearekin amaitu zuen. Gaur egun, formula hori mantentzen dugu. 800 artikulu baino gehiago dituen araua izan zen…"* eta horri gehitzen dio "*toki-araubideari buruzko legea garatu zuen 1950eko testu artikulatuak, gero, aldaketa asko jaso zituen eta horrek testu bateratua ekarri zuen*"[240]. Azter ditzagun orain TAOL1945ren kontrol-sistemaren ildo nagusienak orain arte jarraitu dugun kontrol-tresnei erreparatuz:

- Organoen gaineko kontrola

Ez dugu ahaztu behar diktadura autoritarismo garaia izan zela eta toki-administrazioen gaineko arauketa ere horren isla izan zen, batez ere, lehenengo garai horietan. Organoen gaineko kontrola horien gobernu organoak izendatuz eta horren funtzioekin adierazten zen. TAOL1945-k Udalaren gobernua eta administrazioa Alkatearen eta Udalbatzaren eskuetan utzi zituen. Alkatea Udalbatzaren presidentea zen. Udalburua izateaz gain, udal

[240] MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Instituciones de Derecho…*, Op. Cit. 271. orr.

mugartean Gobernu zentralaren ordezkaria ere zen. Organo delegatua TAOL1945ak 6. oinarrian aipatzen zuen. Alkatearen izendapenean demokraziarako lekurik ez zen utzi: 10.000 biztanle baino gehiagoko herrietan eta probintzietako hiriburuetan izendapena Gobernazio Ministroak egiten zuen eta beste udal guztietan Gobernadore Zibilek (probintzietako gobernu zentralaren ordezkariek).

TAOL1945n Udalbatzaren egituraketan eta hautaketan gobernu zentralista autoritarioaren notak ikus daitezke. Udalbatza Alkateak eta zinegotziek osatzen dute. Zinegotzien izendapenean herenen sistema sortu zen: zinegotzien herena familiaburuen artean erabakitzen zen, beste heren bat udalerriko sekzio sindikalak aukeratzen zuen eta falta den herena aurreko biek aukeratzen zituzten honako pertsona hauen artean:

- Ekonomia, lan eta kulturako erakundeetako kideak diren auzokideen artean.
- Udalerrian prestigioa dutenen artean.

Baina kontuan izan behar dugu: alde batetik, sekzio sindikala legezkoa zela eta erregimenaren mendekoa zen sindikato bakarra osatzen zuela; eta bestetik, hirugarren herenaren zerrendagaiak Gobernadore Zibilak proposatutakoak ziren. Beraz, dena geratzen zen botere zentralaren eskuetan.

Hori guztia gutxi izango ez balitz, kontuan izan behar dugu TAOL1945ko 13. eta 14. oinarriek udalbatzaren eskumenen egikaritza legearen bitartez harmonizatuko zirela adierazten zuten. Beraz, legeen bitartez udalbatzaren funtzionamendua eta bere eskuemenen egikaritza kontrolatzeko aukera egongo da. Legeak botere zentralak egiten zituen eta Udalbatzan zuzeneko eragina zuen.

- Jardueraren gaineko kontrola

Toki-erakundeek TAOL1945n berezko eskumen esklusiboak aitorturik zituzten, baina Legean aipatutakoak ziren bakarrik udalerriaren eskumenak. Ez zen, gaur egun bezala, berezkoak dituen interesen defentsa inondik inora jasotzen. Eskumenak legeak aipatzen zituen eta beste edozein eskumen edo zerbitzu emateko asmoa egotekotan hori Gobernazio Ministroaren baimena beharko zuen. Gainera, Legearen 11. eta 12. oinarriek argira ematen zutenez, eskumen eta zerbitzuen finantzaketarako beharrezkoak ziren

finantza-laguntzak Estatuak eman behar zituen, hau da, edozein jarduera Estatuaren laguntzen bitartez finantzatu behar zen.

Bestetik, TAOL1945ren 67. oinarriak Espainiako toki-erakundeen arauketan klasikoa zen zaintza-araubidea zehazten zuen. Zaintza-araubide hori udal finantza-jarduerarekin lotuta zegoen eta 1945eko Legearekin udala disolbatzeko aukera ere zehaztu zuen. Gobernazio Ministroa entzun eta gero, Ministro Kontseiluak udal kudeaketa bere interesen kontrakoa zela ulertzen zuenean udala disolbatzeko aukera zuen. Udalbatza berria eratu arte, udala Batzorde Kudeatzaile baten mende geratzen zen.

Disolbatzeko momentua heldu arte, Gobernazio Ministroak udal-jardueran esku hartu zezakeen honako kasu hauek geratuz gero:

- Diru-sarreren ikuspuntutik 5 urteko epean 3 ekitaldietan zehar %15eko defizitarekin ixten zirenean.
- Aurrekontuaren likidazioa egiteko orduan diru-sarrera arruntak ikusirik %30eko defizita zegoenean.
- Aurrekontuan aurreikusitako diru-sarreren %30a baino gehiago epai baten bidez edo administrazio egintza baten bidez atxiki egin zenean.

Kasu hauetan guztietan, funtzionario teknikoei bi urteko epean udala birgaitzeko eskatzen zitzaien. Ez dugu ahaztu behar TAOL1945ren 37. oinarriak zehazten zuen zuzeneko kontrola: toki-agintarien jarduera guztien kontrola Gobernadore Zibilak egiten zuen.

- Administrazio-egintzen gaineko kontrola

Administrazio-egintza edo udal-ebazpenen gaineko kontrolari dagokionez, udal-erabaki askotarako udalez gaineko bestelako erakundeen baimena behar zen. TAOL1945k, esate baterako, 2. oinarrian argi uzten zuen udalerriko mugetan edozein motatako aldaketa egiteko, edo udalak bat egiteko edota zatitzeko ere, Ministro Kontseiluaren baimena behar zela, hau da, Ministro Kontseiluaren erabakia. Badaude beste adibide asko ere TAOL1945an zehar: ondasunak eskualdatzeko Gobernazio Ministroaren baimena behar zen, ondasun amankomunak ustiatzeko Gobernadore Zibilaren baimena behar zen, udal-ordenantza eta -erregelamenduak ez ziren indarrean sartzen Gobernadore Zibilaren eskuetatik pasatu arte, etab.

Gobernadore Zibilak, lehen aipatu dugun 37. oinarriak argi uzten zuenez, udal-jardueraren kontrol handia zuen eta kontrol hori egiteko udalek hartzen zituzten erabakien gaineko ezagutza izan behar zuen. Informazioa emateko behar horrekin lotuta TAOL1945k akordioak bertan behera uzteko aukera zabaldu zuen. Lehenengo eta behin, Alkateek (Gobernu zentralaren ordezkari moduan jarduten zutelarik), Udalbatzak bere eskumenekoak ez ziren erabakiak hartzen zituenean, Udalbatzaren jarduna delitua zenean edota Udalbatzaren erabakiak ordena publikoaren kontrakoak zirenean, erabaki horiek eteteko ahalmena zuten.

Hemendik aurrera, udalaren harreman hierarkikoa ematen ziren. Erabaki horiek etenda zeudela, bi egunetan Gobernadore Zibilari bidali behar zitzaizkion eta Gobernadore Zibilak zortzi eguneko epean erabaki horiek indarrean utziko zituen edo ez erabakitzen zuen. Gobernadore Zibilaren erabakiaren aurka gorajotzeko errekurtsoa jar zatekeen Gobernazio Ministroaren aurrean. Harreman hierarkikoak nabariak ziren: Alkatea Gobernadore Zibilaren mende zegoen eta Gobernadore Zibila Gobernazio Ministroaren mende.

TAOL1945ak eta bere 1950eko testu artikulatuak kritika asko jaso zituen doktrinaren aldetik. ORDUÑA REBOLLOk adierazten duenez: *"edozein kasutan ere horiek* – aldizkari doktrinalak– *ziren indarreko arauketaren alde konkretuen aurkako iritzia emateko leku bakarrak"*[241]. Kritika horietatik jaio zen momentura arteko toki-arauketaren aurkako mugimendua gaur egun ezagunak diren autoreekin: Jordana de Pozas, García de Enterria, Sebastian eta Lorenzo Martín-Retortillo, etab…

Bitartean Estatuak 1952ean Administratiboarekiko Auzibideen Legea onetsi zuen (TAOL1945ko artikulu batzuk indargabetuz) eta Toki-Erakundeen Antolaketari, Funtzionamenduari eta Araubideari buruzko Erregelamendua, Lurralde eta Herritarren Erregelamendua edota Funtzionarioen Erregelamendua ere. Egoera horretan eta indarreko toki-arauketa garatuz, 1953an TAOL berri bat onetsi zen eta 1955an

[241] ORDUÑA REBOLLO, E., *Historia del Municipalismo Español…,* Op. Cit. 198. orr.

TAOL1945rekin batera testu bateratua sortu zen, TAOL1955. Beraz, udal-kontrolaren esparruan eremu berdinetan jarraituko dugu.

Lege horren ostean eta lege hori urratu barik, 50. hamarkadako amaieran Madrilerako eta Bartzelonarako, Espainiako hirigune nagusiak ziren heinean, arauketa berezia ezarri zen. Lege horiek ORDUÑA REBOLLOren esanetan: *"Estatu Batuetako udaletan inspiraturik zegoen, udal-kudeaketaren eraginkortasunean oinarriturik, organo betearazleak ordezkaritza-organoen gainetik jarriz. Egoera horrek erregimenaren sektore batentzat positiboa zen, benetako sistema demokratiko baten gabezia zutelako"*[242].

1969. urtetik aurrera ikuspegi erreformista indarra hartzen joan zen eta horren harira Toki-Administrazioen Ikasketarako Institutuak, Vallina Velarde buru zelarik, toki-araubideari buruzko lege-proiektu batean lan egin zuen. Proiektu horrek ez zuen aurrera egin baina aldaketaren beharra adierazi zuen. Erreformarako hurrengo proiektua 1974. urtean hasi zen. Proiektu horretan herenen sistema indarrean jarraitu zuen eta aldaketa bakarra Alkatearen izendapenean zetorren, oraingo honetan Alkatea Udalbatzak aukeratzen zuen

Estatuaren esku-hartzeak, aldiz, aldaketa adierazgarriak eduki zituen:

- Gobernadore Zibilek ezin izango zuten Udalburuek hartutako erabakiak bertan behera utzi eta, ondorioz, bakarrik aurkaratu eta bertan behera utzi ahal zituen Udalbatzek hartutako erabakiak.
- Udalaren gaineko zaintza eta kontrola gobernuak bakarrik egikaritu ahal zuen kasu berezi batzuetan.

Proiektua (TAOL1975) 1975eko azaroaren 19an indarrean sartu zen baina beren indarraldia oso laburra izan zen. Arias Navarro gobernuburu zen eta 1975ean bertan Dekretuaren bitartez toki-erakundeetarako hauteskundeak deitu zituen. Horiek interes gutxi piztu zuten eta alkatetza asko hautagai barik gelditu ziren. Horrekin hasi zen 1975eko Legearen erreformarako prozedura edo bidea. Lehenengo 1976an TAOL1975

[242] ORDUÑA REBOLLO, E., *Historia del Municipalismo Español…,* Op. Cit. 198. orr. Testu originalean hórrela dio: *"…ligeramente inspiradas en el modelo norteamericano, basados en la eficacia de la gestión municipal, que sitúa en un plano de primacía a los órganos ejecutivos sobre los representativos. Situación, que era interpretada positivamente por determinados sectores del régimen, que carecían de un sistema democrático auténtico."*.

erreformatu zen alkateen hautaketarako epea luzatzeko, baina urrian, Adolfo Suarez gobernuburu zelarik, udal-hautaketa bertan behera utzi zen edo atzeratu egin zen hauteskunde orokorrei pasu emanez. Udal hauteskundeak 39/1978 Legearen bitartez deitu ziren eta momentu horretan trantsizio demokratikorako bidea hasita zegoen. Hauteskunde horietan sufragio unibertsala, librea, sekretua eta zuzenekoa indarrean zegoen.

1978. urtean indargabetu egin zen TAOL1975 eta indarrean sartu zen TAOL1978 (urriaren 7ko 47/1978 Legea)[243]. Lege horretan zaintza-sistema desagertzea aurreikusten zen. Lege horretan Gobernuak, Barne Ministerioak proposaturik, izaera orokorrarekin eragin barik utzi ahal zituen fiskalizazio, esku-hartze eta zaintzarako prozedura guztiak hurrengo salbuespenekin: ondasunen eskualdaketa edo lagatzea, ondasunen desafektazioa edota pertsona jakinei eskubideak aitortzeko emandakoak.

Hemendik aurrera 1978ko Espainiako Konstituzioa indarrean sartu zen eta horrekin batera toki-autonomia eta finantza-nahikotasuna. Sistema berria jaio egin zen eta horretara egokitzeko prozedura 1985era arte iraun zuen, hortaz, indarrean TAOL1978 zegoela eta aurreko Legeria aplikatzeko beharra zegoelarik, 1978ko EKri egokituta, sistema egituratu zuten KAren epai guztiak eman ziren.

2.2. GAUR EGUNEKO UDAL-JARDUERAREN GAINEKO KONTROLA: EZAUGARRIAK

Toki-autonomiaren eta kontrolaren arteko lotura jorratzean adierazi dugun bezala, EKak eta horretatik jaiotako antolamendu juridikoak, ez dute zehazten kontrolaren nondik norakoa. Are gutxiago zehazten ditu kontrol horren ezaugarriak. Atal honetan adieraziko dugu zeintzuk diren gaur egunean, Estatuak dituen tresnak eta ezaugarriak udal-jardueraren kontrola egin ahal izateko. Ildo horretatik, adierazgarriak dira GRIFO BENEDICTOren hitzak: *"Toki-erakundeen baldintza juridikoak, horiek Estatuarekin eta autonomia-erkidegoekin dituzten harremanetan, tamalez, ez datoz bat berdintasunaren kategoriarekin eta, ikusiko dugunez, askotan, administrazioen arteko harremanen*

[243] Deigarria da datu bat: TAOL1978ren proiektua 1977ko abenduaren 24an argitaratu egin zen eta egun horretan bertan ere toki-autonomiaren printzipioa ezartzen zuen EKren aurreproiektua argitaratu zen.

estalpean justifikaziorik gabeko kontrolak ere ezartzen dira toki-erakundeen eskumenen egikaritzaren gainean"[244].

Kontrolaren inguruko hausnarketa guztiak eta horrek toki-autonomiarekin duen lotura titulu honetako lehenengo epigrafean jorratu egin ditugu. Ikusi dugu nola BOCANEGRA SIERRA autoreak toki-autonomiaren inguruko hausnarketa prekonstituzionala egitean, kontrolari egokitzeko beharra ezartzen zuela. Are gehiago, TAOLa baino lehen Konstituzio Auzitegiaren 4/1981 Epaitik aurrera, toki-autonomiaren, horren mugen eta kontrolaren arteko elkarbizitza eta bateragarritasuna indarrean jarri zen.

Baina errealitatea da kontrolaren inguruko berariazko legerik ez dela eman eta kontrola beste esamolde batzuekin "mozorrotu" egin dela. Egia esan, autonomiadun erakundeen kontrolaren inguruko artikulu bakarra adierazten da EKan, 155. artikulua. Artikulu horrek autonomia-erkidegoen inguruan honako hau ezartzen du: *"Autonomia-erkidego batek Konstituzio edo bestelako legeek ezarritako eginkizunak beteko ez balitu, edo Espainiako ongitasunaren aurka astun jokatuko balu, Gobernuak autonomia-erkidegoaren Lehendakaria deituz, eta honek erantzun ezik, Senatuaren gehiengo absolutua lortu ondoren, onarturiko eginkizunak nahitaez betetzen behartzeko edo ongitasun orokorra lortzeko beharrezko diren erabakiak har ditzake.*
2. Goragoxe aipaturiko erabakiak betetzeko, Erkidego Autonomoen agintari guztiei behar diren azalpenak emango dizkie Gobernuak"[245]. Artikulu horren arabera, autonomia-erkidego batek Estatuaren ongitasunaren aurka erabakirik hartuz gero, Estatuko gobernuari ahalmena ematen zaio autonomia-erkidegoaren lehendakariari egoera zuzentzeko hartu behar dituen erabakiak azaltzeko. Modu honetara, antolamendu juridikoaren gainetik Estatuaren ongizatea kolokan jarriz gero, gobernu zentralari esku hartzeko aukera ematen zaio.

[244] GRIFO BENEDICTO, M. A., *Las Entidades Locales y las Relaciones Interadministrativas: La falsa idea de igualdad de las entidades locales*, iustel, 1. edizioa, 2009, Madril, 34. orr.. Jatorrizko testua horrela dio: *"Pero la condición jurídica de los entes locales en sus relaciones con el estado y con las Comunidades Autónomas no encaja, lamentablemente, en la categoría de igualdad y, como se verá, en ocasiones, bajo el manto de las relaciones interadministrativas se oculta un control injustificado sobre el ejercicio de las competencias de las entidades Locales."*.

[245] Honetarako Estatuko Aldizkari Ofizialerako Agentziak webgunean duen EKren itzulpena erabili da. https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionEUSKERA.pdf

Toki-erakundeen kasuan EKak ez du ezer esaten, ez du inolako aztarnarik ematen eta berriro ere KA izan da egoera horretan argia eman duena. Lehen esan dugu 4/1981 Epaiak honen inguruan ezaugarririk garrantzitsuenak ezarri ditu. Labur bilduz, kontrola ez da orokorra izan behar baizik eta erabaki edo ebazpen jakinen gainekoa eta kontrol hori legezkotasun-kontrola izan behar da, ez da aukerazko kontrola izan behar. Ezaugarri horietan oinarriturik, TAOLak kontrolaren inguruko arauketa egiten du. Aipatu Epaiaren doktrina hori ondo laburtu zuen TARRES VIVESk modu honetara: *"Hala ere, Konstituzio Auzitegiak (1981eko otsailaren 2ko Epaian) aitortu zuen toki-erakundeen gaineko administrazio-kontrolak egoteak ez zuela inola ere haien autonomia urratzen. Auzitegi Gorenaren arabera, kontrol horiek bi motatakoak dira: 1) toki-egintzei dagokienez legezkotasuna egiaztatzea, hau da, ordenamendu juridikoa urratzea saihesteko kontrolak (Toki-Araubidearen Oinarriak arautzen dituen Legearen 65 art.); 2) Estatuko edo autonomia-erkidegoko administrazioaren eskumen-eremua babesteko (Toki-Araubidearen Oinarriak arautzen dituen Legearen 66. artikulua)"*[246].

Lehenengo eta behin, eta BALLESTEROS FERNÁNDEZek egiten duen hausnarketaren hasierarekin bat etorriz, gogoratu behar dugu TAOLaren 6.1 artikuluak (EKaren 9.3 eta 103. artikuluek zehazten dutenarekin batera) ezarritakoa: toki-erakundeek legea eta Zuzenbidea jarraitu behar dute[247]. Hori da, hain zuzen ere, toki-autonomiaren muga eta toki-erakundeen gaineko kontrolaren muina. Toki-erakundeek legea eta Zuzenbidea errespetatzen dutela bermatzeko, EKak horien ebazpen eta akordioak auzitegien eskuetan uzteko aukera zabaltzen du (EKren 106.1. eta 117. artikuluak).

Ikusi dugu lehenago ere toki-autonomia eta kontrolaren arteko bateragarritasuna aztertzean, toki-erakundeen gaineko kontrola epaitegien eskuetan uzteaz gain, udalez gaineko Administrazio Publikoen eskuetan (Estatuaren eta autonomia-erkidegoen) ere utzi da. Toki-erakundeek ebazpena eman baino lehen, toki-erakundearen jarduera bera baimenduz, edo ebazpena eman eta gero toki-erakundearen jarduera onartuz, edota toki-erakundearen prozedura eta gero toki-erakundearen gaineko Administrazio publikoak

[246] TARRES VIVES, M., "Relaciones interadministrativas en el marco de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Los límites en el requerimiento de información a las entidades locales", *Diario La Ley*, 4. liburukian, ed. La Ley., 1994, Madril. 328. orr.
[247] BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Derecho Local…*, Op. Cit. 80. orr.

prozedura amaituz (hau izango zen, esate baterako, Herri Antolamendurako Plan Orokorra onartzeko EAEko ekainaren 30eko 2/2006 Legeak 7.000 biztanle baino gutxiagoko udaletan ezartzen duen administrazio-prozedura).

Baina, TAOLak tranpa egiten du eta tranpa horretan jausi gara. TAOLaren 10. artikuluak adierazten duenari jarraituz, Toki-Administrazioek eta beste Administrazio Publikoek euren arteko harremanetan honako betebehar hauek izango dituzte: elkarri informazioa eman, elkarlana, koordinazioa eta bakoitzaren eskumenei errespetua. Esangura horretan, artikuluaren bigarren parrafoak jarraitzen du: eskumenen arteko koordinazioa eman behar da eskumen horien egikaritzan ematen diren jarduerek eta zerbitzuek erakundearen interes propioa gainditzen dutenean, beste administrazio batzuen eskumenak baldintzatzen dituztenean edo beste Administrazioen eskumenekin osagarriak edo elkartzeko modukoak direnean. Artikuluaren 3. parrafoa TAAJLak 2013an sartu zuen eta koordinazioak aurrekontu-egonkortasuna eta finantza-jasangarritasuna bermatzeko xedea izango duela esaten da. Azkenik, artikuluak berak adierazten duenez, koordinazioa autonomiarekin bateragarria izan behar da.

Hau ikusirik, ez dirudi kontrolaren esparruan gaudenik eta harreman interadministratiboen esparruan gaudela adierazten du TAOLak berak. SOSA WAGNERek adierazten duen bezala: *"Administrazio Publikoen arteko kooperazioa eta elkarlana, federalismo kooperatiboaren printzipioekin bat datorrena eta federalismo modernoek hartu duten formularen muina dena, hurrengoa esan nahi du: eskumenen egikaritza botere zentro ezberdinen artean gauzatu behar da, baina modu koordinatu batean. Koordinazio hori subjektu publikoen arteko leialtasunean oinarri dauka"*[248]. Leialtasun horretan oinarriturik, TAOLaren 10. artikuluak koordinazioa, elkarlana eta elkarrekiko informazioa egituratzen du.

Ez gatoz bat irakurketa horrekin, TAOLaren 55. artikulutik aurrera, hau da, Legearen V. Tituluko II. Kapituluak harreman interadministratiboak azaltzean elkarrekiko betebehar horiek bakarrik toki-administrazioari jartzen dizkio, hau da, informazio-betebeharrak eta koordinazio-betebeharrak toki-administrazioari ezartzen zaizkio bakarrik. Ez dira

[248] SOSA WAGNER, F, *Manual de Derecho Loca*l…, Op. Cit. 69. orr.

elkarrekikoak, bakarrik toki-administrazioak betetzeko. Adierazgarriak dira TARRES VIVESk honen inguruan esandakoak: *''Horrela, toki-erakundeek beste Administrazioek legez, eskatzen ez dituzten kargak jasaten dituzte. Orduan sortu zen toki-administrazioaren eta lurralde-eremu handiagoko Administrazioen arteko harremanen esparrua zehatz-mehatz definitzeko beharra''*[249].

Haratzago joanda, titulu berdinaren III. kapituluak aurreko harremanak oinarri harturik, toki-jardueraren kontrol-tresnak ezartzen ditu hurrengo titulupean: egintza eta ebazpenen aurkaratzea eta akzioen egikaritza. Kapitulu horretan autonomia-erkidegoek eta Estatuko Administrazioak neurriak har ditzakete toki-administrazioen jardueraren kontrola egikaritzeko.

Epigrafe honetan TAOLak ezartzen duen sistemaren azterketa egingo dugu. Harreman interadministratiboak aztertuko dira eta gero ebazpenen gaineko aurkaratzea aztertuko dugu, horrela argi geratuko da harreman interadministratiboak direla geroko ebazpenak aurkaratzea baimentzen dutena.

2.2.1. Zaintza-teknika ezberdinak

Zaintza-tresnei dagokionez, nahitanahiez kontuan izan behar dugu horien inguruan BOCANEGRA SIERRAk egin zuen laburpena. Autore horrek zaintzari dagokionean EKa baino lehenago 1975eko TALak ezartzen zituen kontrol-jarduera guztiak hartu zituen eta horiek toki-autonomiarekin alderatu zituen. Nik ere abiapuntu hori hartuko dut. EKaren toki-autonomiaren aldarrikapena egin aurretik Estatuak kontrol osoa zuen toki-erakundeen jardueraren gainean. Bi arrazoi nagusiengatik: alde batetik, toki-autonomiarik ez zegoelako eta toki-erakundeak adintxikiko bezala ulertzen zirelako; eta bestetik, toki-erakundeek berezko eskumen esklusibo oso gutxi zituztelako. Egoera hori izanik, Estatuaren zaintza toki-jardueraren gainean egunerokoa zen. Kontuan izan behar dugu, beraz, 1945etik aurrerako toki-erakundeen inguruko arau guztietan zaintza modu naturalean ulertzen zela. Modu honetan ulerturik, argi dago Estatuak esku-hartzeko edo

[249] TARRES VIVES, M., "Relaciones interadministrativas en el marco de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local…". Op. Cit. 329. orr.

zaintzarako tresna ezberdinak zituela. Horrela, BOCANEGRA SIERRAk adierazten duen moduan, zaintza-sistema edo -tresna ezberdinak honako modu hauetan sailkatu[250] daitezke:

- Organoen gaineko kontrola edo zaintza

Sistema honetan hurrengo zaintza-tresnak adieraz daitezke:

- Zaintzaileak zaintzapeko erakundearen kanpo-organoak izendatzeko, kentzeko edo ordezkatzeko ahalmena. Horren adibide argia da Toki-Araubidearen Oinarriei buruzko 41/1975 Legearen 4. Oinarria. Horren arabera, Alkatearen kargugabetzea Gobernazio Ministerioaren eskuetan zegoen.
- Udal erakundeetan Administrazio Zentralaren edo Estatu Administrazioaren mendetasuna duten funtzionarioak egongo dira. Horiek dira Nazio Gaitasuna duten Tokiko Administraziorako Funtzionarioak (Idazkaria, Kontu-hartzailea eta diru-zaina).

- Administrazio-egintzen gaineko zaintza edo kontrola

Zaintza-sistema honetan ere tresna ezberdinak egon daitezke, baina kontuan hartu beharrekoak:

- Organo zaintzailearen onarpena behar duten administrazio-egintzak edo organoaren baimena behar dutenak. Aurretiazko baimenaren bidez egingo da kontrola
- Zaintzapeko erakundeak hartutako erabakiak deusezteko ahalmena edo hartutako erabaki horien eragingarritasuna murrizteko aukera.

- Jardueraren gaineko zaintza

Ez gaude administrazio-egintza jakin baten gaineko zaintzan ezta organoen gaineko zaintzan, baizik eta jarduera konkretu baten gainean eta bere osotasunean hartzen diren

[250] BOCANEGRA SIERRA, R., "Nueva configuración de la tutela sobre las Corporaciones Locales"…, Op. Cit. 377. orr.

zaintza- edo kontrol-neurriak eta -tresnak. Esangura honetan eta kontuan izanik EK aurretiazko sistema politiko diktatoriala, argi esan daiteke zaintzapeko edo kontrolpeko jardueraren gaineko zuzendaritza zuela zaintzaileak. Gogora dezagun, besteak beste, Estatuak udalen jarduerarako ikuskaritza-ahala zuela Tokiko Araubidearen Oinarriei buruzko 41/1975 Legearen 43. oinarriaren arabera (354. artikulua) eta 1955eko Testu Artikulatuak Udal Korporazioen Ikuskaritzarako eta Aholkularitzarako Nazio Zerbitzua eratu zuela.

- Ez-ohiko zaintza

Honetan bakarrik aipatu nahi da Estatuak ez-betetze kasuetan oinarritutako egoera tasatu eta jakin batzuetan toki-erakundea bera disolbatzeko edota ezabatzeko ahalmena zuela.

Estatuak, beraz, toki-erakundearen jardueraren gaineko zaintza osoa zuen, adintxikikotzat hartzen ziren toki-erakundeen gainean. Sistema politiko autokratikoaren azken urteetan bakarrik eman zen irekiera txiki bat, ogasunei buruzko arauketaren bitartez eta 1977ko Lege proiektuaren bitartez. Azkenean, 1978an EKak eratutako antolamendu juridikoak toki-erakundeen autonomia-printzipioa ezarri zuen eta zaintzarako tresna horiek guztiak legez kanpo gelditu behar ziren. Baina kontrol-jarduera lehen adierazi dugun bezala toki-autonomiarekin bateragarria da. Horregatik, BOCANEGRA SIERRAk esaten zuen bezala, tresnak banan-banan aztertu behar dira horiek legez kontra dauden edo ez zehazteko.

Kontuan izan behar dugu ere, EKren toki-autonomiarekin bateragarriak diren kontrol horiek printzipio horretan muga dutela eta ezin daitezke aukerazko kontrolak izan, legezkotasunezkoak baizik, eta ezin dira osotasun-kontrolak izan baizik eta puntualak: *"Gaur egun argi geratu da zaintza eta autonomia bateragarriak izan daitezkeela, zaintza erakundearen egintza zehatzen azterketen gainean bakarrik egiten bada…"*[251].

[251] BOCANEGRA SIERRA, R., "Nueva configuración de la tutela sobre las Corporaciones Locales"…, Op. Cit. 381. orr. Jatorrizko testuan hórrela dio: "Es claro que en la actualidad no cabe duda de que tutela y autonomia unicamente pueden ser compatibles si aquella se limita exclusivamente al análisis de actos concretos del ente en cuestión…"

Aipatutako zaintza-sistema guztiak eskuan harturik, argi dago toki-erakundeetako organoen gaineko zaintza guztiz bateraezina dela EKk aldarrikatutako toki-autonomiaren printzipioarekin. Ez bakarrik toki-autonomiarekin ezta demokrazian oinarritutako sistemarekin ere, toki-erakundeetako organoek euren lurralde eremuko biztanleen ordezkaritza politikoa dutelako eta ordezkaritza demokratikoa ezin dezakeelako zaintza- eta kontrol-tekniken bitartez beste administrazio batek ezabatu. Beraz, toki-autonomiaren printzipioa eta demokraziaren printzipioak eskuan harturik, argi dago ezin dela kontrolatu organoen izendapena. Toki-administrazioetan Estatuko funtzionarioen ordezkaritza eta jarduera berezia duten organoak daude eta horiek Estatuak izendatzen ditu. Nazio gaitasuna duten toki-administrazioetako funtzionarioak (hemendik aurrera NGFk) dira horiek eta, besteak beste, barneko kontrol-funtzioak egikaritzen dituzte[252].

Toki-autonomiaren ikuspuntutik, jarduera bere osotasunean gauzatzeko kontrolak guztiz bateraezinak dira. Zergatik? Osotasuneko kontrolik ezin daitekeelako egin, kontrola baino zaintzaren adintxikitasunean sartuko ginelako, eta, hori horrela, zaintzailearen eskutik udal-jardueren gaineko ikuskaritza-sistema ezberdinak legez kontrakoak izango dira.

Baina egintzen gaineko kontrolari buruzko tresna ezberdinak zer? Bateragarriak dira ala bateraezinak dira? Esan bezala, kontrolak legezkotasunezkoak izan behar dira eta egintza edo ebazpen jakin bategatik eta ez osotasunean. Hau horrela, toki-erakundeen kontrol-jarduera epaitegien esku utzi beharko litzateke, EKren arabera epaitegiak direlako legezkotasunaren aplikazioa bermatzen duten organoak. Organo kontrolatzailearen eskumena da kontrolpeko erakundeen ebazpen eta akordioak inpugnatzeko ahalmena. Honetan oinarritzen da TAOLak 1985ean sortu zuen sistema, 214/1989 epaiak sendotu zuena. Horregatik, toki-erakundeek autonomia-erkidegoei eta Estatuari hartutako ebazpen eta erabakien inguruko informazioa bidali beharko diete eta horiek inpugnatzeko aukera izango dute. Eta horregatik ere, toki-administrazio guztiek eta udal-administrazioek ere euren ebazpenen laburpena bidaltzeko beharra dute (TAOLren 56. artikulua).

[252] Funtzionario mota hauen inguruko legezkotasunaren eta izendapenaren inguruan zalantzak planteatzen zituen jada Adolfo Posadak 1936. urtean.

Orokorrean kontrol-teknika guzti horiek administrazio zuzenbidean beti errepikatzen dira. Horien adibide ezberdinak ABERASTURI GORRIÑOk azaltzen ditu euren artean ezberdinak diren gaietan, ingurumenean eta datuen babesean[253]. Horietan, administrazioek gauzatzen dituzten kontrol-teknika ezberdinak eta kontrola egiteko unea adierazten dira: aurretiazko kontrola eta *a posteriori* kontrola, aurretiazko baimena, etab.

2.2.2. Administrazioen arteko harremanak: toki-erakundeen betebeharrak

Atal honetan jorratuko dugu Administrazioen arteko harremanak nola gauzatu behar diren eta horiek toki-administrazioaren kasuan nola zehazten diren. Kontuan izan behar dugu hurrengo bilakaera: Espainia Estatu totalitario baten kontrol-sistematik eta Estatu zentralista batetik Autonomien Estatura pasatzen da urte gutxitan. Azkenengo honetan eratutako antolamendu juridikoan, autonomiaren printzipioaren poderioz, lurraldetasunari lotuta, hiru administrazio-maila ezberdin eratzen dira: Estatuaren Administrazioa, autonomia-erkidegoen Adminisrazioa eta Toki-administrazioa. GRIFO BENEDICTO andreak MORELL OCAÑAk erabilitako hitzak ondo azaltzen dituen moduan, *"panorama politikoan Administrazio publikoen hiru mailen arteko interakzioa ikus daiteke, bakoitza begibistakoa den boterearen maila bati lotuta: Estatuarena, autonomia-erkidegoarena edo tokikoa. Plano juridikoan, Estatuko organoek egindako arauez gain, autonomia-erkidego bakoitzak bere antolamendu juridikoa ere eratu du. Gaur egungo eskenatokian Administrazioa da hainbat administrazio publikoetatik datorrena. Horiek, konstituzio-aginduei jarraituz, berezkoak dituzten interesak bilatzeaz gain, interes orokorrari ere arreta jarri beharko diote, nahiz eta interes hori goiko edo beheko administrazio bati dagokion"*[254]. Beraz, autonomiaren printzipioaren aplikaziotik eratzen diren Administrazio publiko horien guztien artean, kontuan izanik antolamendu

[253] ABERASTURI GORRIÑO, U., "Movimiento internacional de datos. Especial referencia a la transferencia de datos sanitarios", *Revista de Administración Pública*, 186. zkia., 2011, Madril, 351. orr.
[254] GRIFO BENEDICTO, M. A., *Las Entidades Locales y las Relaciones…,* Op. Cit. 31. orr. Jatorrizko testua hórrela dio: *"Se observa en el panorama político la interacción de tres niveles de Administración pública, perteneciente, cada uno de ellos, a un nivel visible de poder: estatal, autonómico o local. En el plano jurídico, existe, junto a las normas producidas por los órganos del Estado, tantos Ordenamientos jurídicos como comunidades Autónomas se han constituido. En el escenario actual la Administración es la que resulta de una pluralidad de Administraciones públicas, que, por madato constitucional, al mismo tiempo que persiguen su interés, han de atender al interés general, aunque dicho interés pertenezca a otra Administración superior o inferior."*.

juridiko ugariak barneratzen direla, beharrezkoa da Administrazio bakarra osatzen duten administrazio publiko guztien arteko harreman-sistema bat eratzea.

Arauen nahasketa horretan ordena jartzeko helburuarekin, Administrazio Publikoen Araubide Juridikoari eta Administrazio Prozedura Erkideari buruzko 30/1992 Legeak Administrazioen arteko harremanetarako arauak zehaztu zituen. Horiek 1985ean TAOLk ezarritakoekin bat zetozen. Baina bi horiek zehazten dituzten harremanak aldaketak jaso izan dituzte: TAOLak 1999 urtean eta 2015ean 30/1992 Legea indargabetu egin zen eta indarrean sartu ziren Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkideari buruzko urriaren 1eko 39/2015 Legea eta Sektore Publikoaren Araubideari buruzko urriaren 1eko 40/2015 Legea (hemendik aurrera SPAL). Azkeneko honek Administrazioen arteko aurreko sistema berriztatu eta eguneratu zuen eta hori da egun dugun sistema.

2.2.2.1. Administrazio publikoen arteko harremanak

Lehenengo eta behin, toki-administrazioak beste Administrazioekin dituen harremanen sistema ezarri aurretik, kontuan izan behar dugu Administrazioen arteko harremanak ez direla bakarrik toki-administrazioarenak. Administrazio guztiak euren artean harremanetan egon behar dira. Egia da, toki-erakundeek beste Administrazio batzuekin dituzten harremanak TAOLk jasotzen dituela. Baina ez dezagun ikuspegia galdu, toki-erakundeak Administrazioak dira eta, Administrazio publikoa diren aldetik, EKren 149.1.18. eta 103. artikuluaren mende daude. Horrek esan nahi du Administrazio publikoei dagozkien arauak aplikatu behar zaizkiela eta horien artean Administrazioen arteko harremanen arauak.

Ideia hori barneraturik, egokia izango litzateke gaur egun indarrean dagoen Administrazioen arteko harremanen arauketa ezagutzea. Arauketa hori gaur egun Sektore Publikoaren Araubide Juridikoari buruzko urriaren 1eko 40/2015 Legeak zehazten du. Estatuko legegileak, Administrazio publikoen araubidea zehazteko eta “harmonizatzeko” duen eskumenari jarraituz, Administrazioen arteko harremanak zehaztu ditu. Baina zer dira administrazioen arteko harremanak? Horien araubidea zehaztu aurretik, egokia da

GRIFO BENEDICTOk ematen duen definiziora jotzea. Horren arabera, Administrazioen arteko harremanak dira: *"Erakunde publikoen arteko loturak dira, antolamendu juridikoak arautzen dituena, beraien hedadura borondatezkoa edo betetzeko derrigorrezkoa izan daiteke eta Administrazio Publikoek bilatu behar dituzten elkarlana, koordinazioa eta eragingarritasun-printzipioak praktikara eraman nahi ditu. Horiek guztiek leialtasun printzipioari erantzuten diote"*[255].

Horregatik, autoreak berak adierazten duenez eta ALBERTI ROVIRAri jarraituz, 30/1992 Legearen administrazio-harremanak ikertzean adierazi zuen bezala, legegileak ez du Administrazioen arteko harremanen gaia behar bezala zehaztu eta eredua mugatu. Administrazio-harremanak harremanaren alde bien erabakiaren mende gelditzuko diren tresna isolatuak bezala eratu dira. Horien eragina eskumenen araubidearen mende gelditzen da eta alderdiak aldebiko edo aldebakarreko betebeharren mende gera daitezke[256]. Sistema hori ere gaur egun indarrean dagoen SPALean ezarri da. SOSA WAGNERrek eta FUERTES LÓPEZek honakoa adierazten dute erakundeen arteko leialtasun-printzipioaren inguruan: *"Espainian ere printzipio hori ez dago konstituzio-zehaztapenen artean, baizik eta jurisprudentziaren eskaera bat da, auzi jakin batzuen konponbidean argia egiteko balio duena. Orain erreflexuak ditu arau-testu batzuetan. Bereziki, 1985eko tokiko legediaren erreformak oinarrizko ideia bat izan zuen, hau da, Administrazio publikoen arteko lankidetza eta elkarlana. Gainerakoan, bat dator federalismo kooperatiboaren printzipioekin; formula federal modernoak izendatzeko erabili den adierazpena da, eta esan nahi du lurralde-botereko zentroek eskumenak modu koordinatuan erabiltzen dituztela, subjektu publikoen arteko harremanak zuzendu behar dituen leialtasunaren ondorioz. Leialtasunaren ideia hori dago Toki-araubideari buruzko oinarrizko Legearen 10. artikuluak agintzen du toki-administrazioen eta gainerako herri-administrazioen arteko harremanak "elkarrekiko informazio-, lankidetza- eta koordinazio-betebeharretara" doitzea, bai eta gainerako administrazioek beren eskumenak modu legitimoan baliatzea errespetatzea ere, kasu bakoitzean inplikatutako*

[255] GRIFO BENEDICTO, M. A., *Las Entidades Locales y las Relaciones…*, Op. Cit. 44. orr.
[256] ALBERTI ROVIRA, E., "Relaciones entre las Administraciones Públicas" LEGUINA VILLA, J. eta SÁNCHEZ MORÓN, M. *La Nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, ed. Tecnos, 1. ed, 1993, Madril, 58. orr.

interes guztiak haztatuz (Toki-Araubidearen Oinarriak Arautzen dituen Legearen 55. artikulua, gaur egun hori guztia APELko 4. artikuluak zehazten du)"[257].

GRIFO BENEDICTO eta SOSA WAGNERR bezalako autoreek argi daukate Administrazioen arteko harremanek leialtasun-printzipioaren nondik norakoa zehazten dutela. EKren 103.1. artikuluak aipatzen duen deszentralizazioarekin batera agertzen diren eragingarritasun-printzipioaren, elkarlan-printzipioaren eta koordinazio-printzipioaren ardatzek administrazio-harremanen esparruan leialtasun-printzipioa dute oinarri moduan. Horiek horrela, SPALak III. tituluak arautzen ditu "harreman interadministratiboak" eta lehenengo eta behin harreman horiek gidatuko dituzten printzipioak zehazten ditu. Horien artean, besteak beste, honako hauek:

- Erakundeen arteko leialtasuna.
- Harremanak lurralde erakundeen eskumenen banaketari egokitzea.
- Elkarlana.
- Kooperazioa.
- Koordinazioa.
- Baliabide publikoen kudeaketa eragingarria.
- Erantzukizuna.

Printzipio horiek gidatuko dituzte Administrazioen arteko harremanak, baina horien artean batek indar handia dauka: leialtasun-printzipioa. Zertan datza printzipio honek? CORRAL GARCÍAk argi eta garbi adierazten du zer den leialtasuna edo zertan datza: *"Espainiako Konstituzioak beste lurralde-erakunde guztiei onustearen eta fideltasunaren irizpideekin jarduteko ezartzen duen betebehar juridikoa, ezartzen duen printzipioa da erakundeen arteko leialtasunaren printzipioa"*[258]. Baina hain argi definitzen den

[257] FUERTES LÓPEZ, M., eta SOSA WAGNER, F., "El principio de Lealtad Institucional" *Los Principios Jurídicos del Derecho Administrativo* liburuan, ed. LaLey, 1. ed., 2010, Madril, 903. orr. El Consultor de los Ayuntamientos webgunean ikusita: https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAE2QwU7DMAyGn4ZckFBblpYdcik9IoSgcHcTq40WEpY4ZX17nHUHLH2SFX-yf-WcMW4jXkg5BEdg7q1PZClrGzw4kTYf_PatxphREExJyba663ShZhrmkTkwkmmZjnlijsXprmZXXNkUQ7ZSgKYMbgha1aW3K44wqYMI0WDsN1UJCgTuHZNqpEhL-H2F1c5AHKqHuKexxqhhrLhq2XTyKFaMiQX1ZWf0hGKx8_LC0O4nhKiXN5hR9TmdMxp4gPRzEc6fOMrHdXxbnT49h0rg_r_uC_pMxEcm8vtMaP65OADhMzj05hbvDzmSAJ5ZAQAAWKE. Azkeneko ikustaldia 2022/05/16an.

[258] CORRAL GARCÍA, E., "Las relaciones interadministrativas", *Procedimiento Administrativo Local*, ed. El Consultor de los Ayuntamientos, 1. Ed., Madril, 2010, 1104. orr.

printzipio hori ez da EKn beren-beregi agertzen eta jurisprudentziak berak[259] eraikitako printzipioa izan da, azken urteotan lege ezberdinetan agertu arte. Horren arabera, leialtasun-printzipioak Administrazioek interes amankomun bat jarraitzeko itsasgarri bihurtu da eta, hori lortu ahal izateko, Administrazioek euren artean elkarlanean koordinaturik lan egin beharko dute. Hori izan da SPALren arauketak jarraitu duen irizpidea. SOSA WAGNERrek eta FUERTES LÓPEZek modu honetara adierazi zuten: *"Leialtasuna zentzunaren aizea da eta administrazioen arteko tira-birak berreraikitzeko arrazoian oinarritutako epaiaren zutabea izan behar da. Leialtasuna deszentralizatutako antolaketa politikoaren itsasgarria da. Modu honen lurraldea markatzen duen muga irudikatzen du eta, muga hori gaindituz gero, ez da arraroa nahasmenaren edo zentzugabekeriaren itzalean sartzea"*[260].

Azken finean, leialtasunaren izenean SPALk diseinatu duen sistemak hiru ardatz nagusi ditu: elkarlana, kooperazioa eta koordinazioa. SÁNCHEZ GONZÁLEZek adierazten duenez tresna horiek leialtasun-printzipioak eskatzen duen koherentzia mantentzeko erabiltzen ditu. Autoreak horrela adierazten du: *"Leialtasun instituzionalaren printzipioaren eduki zehatzari dagokionez, ezinbestekoa da Toki Araubidearen Oinarriei buruzko Legean zehazten diren eginbehar espezifikoen multzoa nabarmentzea, Administrazioak bere jardunean izan behar duen jokabidearen adierazle gisa, konpartimendu isolatu bereiziak ez daudela interpretatuz, baizik eta Administrazioak osotasun bakar gisa funtzionatzen duela, eta hartzaile nagusiari –herritarrari– modu koherentean erantzuten diola. Eta organo guztien artean bateratuta"*[261]. Horien artean deigarriena koordinazioa da, horren izenean Estatuari administrazio-jardueren koherentzia bermatzeko betebeharra ezartzen baitzaio. Hori zein helburuarekin? LÓPEZ PAGANek esaten duenez, *"emaitza amankomun bat lortzeko"*[262]. Goazen leialtasunaren ardatzak banan-banan definitzen.

[259] Adierazgarriak dira besteak veste honako KAren epai hauek: 209/1990 Epaia, abenduaren 20koa; 235/1999 Epaia, abenduaren 16koa edota urte berdineko azaroaren 11ko 208/1999 Epaia.
[260] FUERTES LÓPEZ, M., eta SOSA WAGNER, F., "El principio de Lealtad Institucional"…, 910. orr.
[261] SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. F., "El control de la actividad administrativa de las Entidades Locales", *El Consultor de los Ayuntamientos*, ed. Walters Kluers, 2019ko maiatzean, Madril. 85. orr.
[262] LÓPEZ PAGAN, J., "Aproximación general a los principios de actuación y funcionamiento del sector público. La redefinición de las técnicas de cooperación y coordinación" CAMPOS ACUÑA, C., *El nuevo Procedimiento Administrativo Común*, ed. Wolters Kluwer España, S.A., 1. ed, 2016, Madril, 659. orr.

- Elkarlana:

Lehenengo eta behin SPALren aipatu tituluaren II. kapituluak elkarlanerako betebeharraren arauketa zehazten du. SPALren 141. artikuluaren arabera, Administrazio publikoek elkarlanaren esparruan honako betebeharrak izango dituzte:

- Administrazio publikoek beste Administrazio publiko batek bere eskumenak egikaritzean horretarako duen legitimazioa errespetatu beharko dute. Hau da, administrazio publikoek bere eskumenak egikaritzeko legitimaturik daude eta, legitimazio horrek beste Administrazio publikoen errespetua merezi duenez, horiek errespetatzeko betebeharra ezartzen du legeak.
- Bakoitzak berezkoak dituen eskumenak egikaritzean orokorrean jokoan dauden interes guztiak ponderatu beharko dira eta bereziki beste Administrazio batzuen eskuetan geratzen direnak.
- Administrazioen berezko eskumenak behar bezala egikaritzeko beharrezkoa duten informazioa errazteko beharra izango dute beste Administrazio publiko guztiek.
- Beste Administrazioek berezkoak dituzten eskumenen egikaritza eragingarria lortzeko beharrezkoa duten laguntza ematea.
- Elkarlanaren esparruan arauek ezartzen dituzten bestelako betebeharrak betetzea.

Betebehar hau ez betetzeko arrazoiak aipatzen ditu legeak eta laguntza ukatzea gainera behar bezala arrazoiturik egon behar da. Kasu horiek honako hauek dira:

- Arau zehatz batek horrela jasotzen duenean.
- Laguntza emateko baliabide nahikorik ez daudenean.
- Laguntza emanez gero babestu behar duen beste interes bat kaltetzeko arriskua dagoenean.

Elkarlanerako betebehar honek Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkideari buruzko urriaren 1eko 39/2015 Legean (hemendik aurrera APEL) bere isla dauka. 18. artikuluak elkarlanerako tekniken inguruko hausnarketa ere egiten du pertsonen inguruko elkarlanari buruz hitz egiteko. Artikulu horrek pertsonen eta administrazioen arteko elkarlana arautzen du muga bakar batzuekin: ohorea, pertsonen

intimitatea edota hirugarrenen datu konfidentzialak[263]. Horrekin guztiarekin batera, SPALk 142. artikuluan elkarlanerako tresnak zehaztu eta honako modu hauetara biltzen ditu: informazioa ematea, datu egokiak emateko eta mantentzeko informazio-sistema integratuak eratzea eta mantentzea, laguntzeko betebeharra eta legeak zehazten dituen elkarlanerako bestelakoak.

Horrez gain ez da ahaztu behar elkarlanerako harreman hauetan ez dagoela administrazioen arteko hierarkiarik. Administrazio bat ez dago bestearen gainetik, guztiak maila berdinean jardungo dute. Hori dela eta, Sektore Publikoaren Kontratuei buruzko azaroaren 8ko 9/2017 Legetik aurrera eta EBtik eratorria, elkarlanari kooperazio horizontala deitu zaio[264].

- Kooperazioa:

Bigarrenez, administrazio-harremanak gidatzen duen leialtasun-printzipioaren bigarren ardatza kooperazioa da (lankidetza). Honen inguruan zehaztapen gutxi egingo dugu SPALk ezartzen dituen tresnetan toki-administrazioek duten papera oso txikia delako eta, batez ere, Estatuaren eta autonomia-erkidegoen arteko elkarlanerako tresnak zehazten dituelako.

SPALk kooperazio-harremanen inguruan hitz egiten duenean, interes orokorraren bilaketari buruz hitz egiten du. Legearen 143. artikuluak zera esaten du: *"Administrazioek interes orokorraren zerbitzuan kooperatuko dute eta euren borondatez printzipio hau betetzeko dagozkien eskumenak egikaritzeko modurik onena aukeratuko dute"*. Beste

[263] ALONSO CARBAJO, F., "Régimen Jurídico y configuración actual del deber de colaboración con las instituciones de control externo" *El Consultor de los Ayuntamientos*, III. zkia, 2018 urria, 145. orr.

[264] HUERGO LORA, A. "Los convenios interadministrativos y la legislación de contratos públicos", *REALA*, 2017, Madril, 7. orr. Webgunean azkenengoz ikusita 2022ko maiatzaren 5ean: https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/10457/11130; GRIS GONZALO, J.C., "Ámbito subjetivo de Ley. Especialidades en relación al sector público instrumental", *El Consultor de los Ayuntamientos*, ed. Wolters Kluwer, 2017, Madril, webgunean azkenengoz ikusita 2022ko maiatzaren 5ean: https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAE2QwW7DIAyGn6ZcKk1Z0yTtgUvWy6Rpmrpsd4e4CRo1HThds6efSXYo0gcIPpnffI8YpgZvrI130PoAxq7GLDvltEbigGvozpZs5HTjCaOKE3mazroJIyqGNuqizFaVSTwKGyEXtkIhlEIl7IR9cqrZrJJbbJJRlPNclAoMj-AO3ug87e0VG2j1VvnQYagnnSn2DO6IUeelioP_eYWr7YElWg1hyWS7Th-aTMam2FX7TF0xRBH0p-2lJ1SD7YcXgRc_IgQzvEGP-pmsdPkA8XJTAU-WUJ4aXfodf8H7zxl8sL-eJIxy9CWJ3-cqS8XZTZn0cnqcSykbP0haiuDu5eX5emQWv2Va7pRxsh6A8QkcUvff3B9Y3y6xsAEAAA==WKE

modu batera esateko, Administrazioek interes orokorra lortu behar dute eta hori lortzeko kooperatzeko aukera izango dute. Hori bai, kooperazio hori borondatezkoa izango da eta ideia honetan aipatutako artikuluaren bigarren paragrafoak dio: *"kooperazio-harremanen formalizazioak alderdien arteko berariazko onespena behar du. Adostasun hori kooperazio-organoen akordioetan edo hitzarmenetan mamituko da"*.

Elkarlanerako betebeharrarekin gertatu den bezala, legean kooperaziorako tresna ezberdinak ezartzen dira: kooperazio-organoak, administrazioetako kontsulta-organoetan parte-hartzea, organismo publikoetan edota mendeko erakundeetan parte-hartzea, baliabide ezberdinak ematea, gai zehatz batean aplikatu beharreko arauketa modu koordinatuan aplikatzeko Administrazioen arteko kooperazioa, derrigorrezkoak ez diren txostenak egitea, ondare-esparruan eman daitekeen kooperazioa edota legeek zehazten duten bestelako kooperazioa. Tresna ezberdinak zehazten dira baina horien artean legeak bakarrik garatzen du izaera organikoa duen kooperazioa. Dena den, 144. artikuluak aipatzen dituen kooperazio-teknikak, GAMERO CASADO eta FERNÁNDEZ RAMOS adierazi zuten moduan, ikuspuntu ezberdina izan dezakete: organikoa, prozedurakoa, laguntzailea edota elkarlanekoa[265].

- Koordinazioa:

Azkenik, nahiz eta SPALk horren garapen zehatzik egin ez, administrazio-harremanen hirugarren ardatza aztertu behar dugu: koordinazioa. Legeak koordinazio-printzipioa administrazio-harremanen printzipio orokorrak aipatzean definitzen du. Legearen 140.1. artikuluaren e) letran hurrengoa adierazten du: *"Koordinazioa, horren arabera Administrazio Publiko batek, eta bereziki, Estatuko Administrtazio Orokorrak, gai baten ondorioz ukitutako administrazio publiko ezberdinen jarduera koherentea bermatzeko betebeharra izango du emaitza amankomun bat lortzeko, konstituzioak edo antolamendu juridikoak horrela ezarri duenean"*.

[265] GAMERO CASADO, E., eta FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 7. ed, Tecnos, 2010, Madril, 127.-128. orr.

Koordinazioari dagokionez, lehenengo ideia bat mahaigaineratu beharko dugu, COVILLAS MARTÍNEZk adierazten duen moduan: *"... koordinatzeko administrazio-harremanek koordinatutako subjektuaren gaineko toki-autonomian esku hartzeko gaitasuna ekar dezakete, koordinatzaileari aitortzen baitzaio zuzendaritza ahala*"[266]. Koordinazioaren helburua artikuluan bertan adierazten da eta hori izan da aipatutako autorearen arabera helburu tradizionala: administrazio publikoen sistemaren koherentzia eta lerrokatzea[267].

Estatu deszentralizatuetan eta konplexuetan Administrazio publikoa, autonomiaren printzipioaren eraginez, administrazio-maila ezberdinez osatuta dago eta horien arteko sinkronizazioa derrigorrezkoa da osotasun bat bezala jardun ahal izateko. Hori da administrazio-harremanen funtsa, baita koordinazioaren beharra justifikatzen duen argudioa ere. SÁNCHEZ GONZÁLEZek horrela adierazten du: *"Legearen Administrazio publikoen jardunaren koherentzia ziurtatzeko, helburu hori ezin bada lortu elkarlanerako edo lankidetzarako azaldutako prozeduren bidez, Estatuko eta autonomia-erkidegoetako legeek, ekintza publikoaren sektoreak arautzen dituztenek, Nazioko Gobernuari edo Gobernu Kontseiluari esleitu ahal izango diote toki-administrazioaren eta, bereziki, probintzietako diputazioen jarduera koordinatzeko ahalmena, beren eskumenak baliatzean"*[268]. Administrazio publikoen sistema konplexu horretan funtzionamendu bateratuan koherentzia behar da eta hor sartzen da koordinazio-printzipioa. COVILLAS MARTÍNEZek adierazten duen bezala, sistemaren elementu bakoitzak berezkoak dituen interesak aurrera eramateko eskumenak izango ditu, baina horiek ez dute izarea bakoiztua izango eta horregatik sistemaren elementu guztien jarduera lerrokatua eta koherentea bilatu behar da[269].

Zalantza handia dago koordinazioa kontrola den edo ez zehazteko. Egia esan biek helburu berdina daukate: administrazio publikoen sistema koherente bat bermatzea edo jarduera

[266] COVILLA MARTÍNEZ, J. C., *Coordinación y autonomía en la Administración Pública*, 1. ed., Editorial Aranzadi, 2019, Zizur Txikia, 87. orr.
[267] COVILLA MARTÍNEZ, J. C., *Coordinación y autonomía en la Administración Pública…* Op. Cit. 88. orr.
[268] SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. F., "El control de la actividad administrativa de las Entidades Locales"... Op. Cit. 87. orr.
[269] COVILLA MARTÍNEZ, J. C., *Coordinación y autonomía en la Administración Pública…* Op. Cit. 95. orr.

koherentea bermatzea. Orduan non dago ezberdintasuna? Administrazio-harremanen eta kontrolen gaineko azpiepigrafeari buruz gehiago zehaztuko dugun arren, ezberdintasun nagusi bat azpimarratuko dugu momentu honetan. Koordinazio-printzipioaren ondorioz, Administrazioak jarduteko bete behar dituen baldintzak aurretiaz zehaztu egiten dira sistemari koherentzia emateko; kontrolean, aldiz, jadanik gauzatutako egintza edo jarduera kontrolatzen da[270]. Koordinazioa, beraz, toki-autonomiaren muga da eta kontroltzat har daiteke.

Aipatutako hiru zutabeak ikusirik, administrazio-harremanen inguruan atera daiteken lehenengo ondorioa zera da: Administrazioen arteko harremanak bi izaera ezberdinak izan ditzakete: elkarlanerako betebeharrean oinarritutako harremanak edo sistemaren koherentzian oinarritutakoak. Lehenengoen artean elkarlan- eta lankidetza-printzipioetan oinarriturik borondatezko izaera duten harremanak daude; eta bigarrenen artean, ostera, aldebakarreko izaera duten harremanak, koordinazioa eta kontrola.

Ondorio honekin hobeto ulertzen da GRIFO BENEDICTOk Entrena Cuesta jaunak esandakoaren inguruan egin zuen harremanen sailkapena: *"Beste ikuspuntu batetik ENTRENA CUESTAk honako administrazio-harreman hauek bereizten ditu: mendetasunekoak, deszentralizatutako erakundeen gaineko zaintza eta hierarkia-kontrolak inposatzen dituztenak; kooperaziokoak, berdintasunean oinarritutako kooperazio- eta elkarlan-harremanak osatzen dutena, eta tradizioan administrazio-kontratuak deitu direnak; koordinazio-harremanak, koordinazio- eta eragingarritasun-printzipioen ondorioz ematen direnak; eta talka-harremanak, hau da, Estatuak edo autonomia-erkidegoak aparteko egoeretan euren interesak defendatzeko hartu behar dituztenak"*[271].

2.2.2.2. Administrazioen arteko harremanak toki-administrazioan

[270] COVILLA MARTÍNEZ, J. C., *Coordinación y autonomía en la Administración Pública…* Op. Cit. 81. orr.
[271] GRIFO BENEDICTO, M. A., *Las Entidades Locales y las Relaciones…*, Op. Cit. 46. orr.

Toki-Administrazioek beste Administrazio publikoekin dituzten harremanen esparruaren arauketa izan zen administrazio-harremanen lehenengoa. EKko sistema egituratzean toki-erakundeen gaineko fiskalizazio- eta zaintza-harremanak aldatu behar ziren eta horregatik, eta toki-autonomiaren ezarpena bermatzeko lehenengoak izan ziren. TAOLren 10. artikuluak ezarri duenez: toki-administrazioen eta gainerako Administrazio publikoen arteko elkarrekiko harremanak hurrengo betebeharretan oinarrituko dira: elkarri informazioa ematea, elkarlana, koordinazioa eta bakoitzak dituen eskumenen errespetua. Honekin EKren erakundeen arteko leialtasun-printzipioak lurralde-erakunde guztien jarduera onustean eta sistemari leiala izatean oinarritzen du[272]. Hau da TAOLk erakundeen arteko harremanak ezartzeko erabili duen gida.

TAOLren 55. artikuluaren arabera, lurralde-administrazioen arteko koordinazioa eta administrazio eraginkorra leialtasunean oinarritu behar da. Jarraian, artikuluak leialtasunaren egikaritzatik sortzen diren betebeharrak zehazten ditu eta modu honetara adierazten ditu[273]:

- Beste Administrazio publikoen eskumenen egikaritza legitimoa errespetatzea.
- Bakoitzaren eskumen propioak egikaritzean inplikaturik dauden interes publiko guztiekin konparatzea.
- Eskumen propioen egikaritzan gauzatzen den jarduerari buruzko informazioa beste Administrazio publikoei ematea.
- Beste Administrazio publikoekin kooperatzea eta horiei laguntza aktiboa ematea.

Horiekin batera eta TAAJLren ondorioz, leialtasun-printzipio horren barruan bosgarren betebehar bat sartu zen: Administrazio publikoen jarduerek aurrekontu-egonkortasun eta finantza-jasangarritasunaren ikuspuntutik eduki dezaketen eragina baloratzea.

55. artikuluak SPALren 140. artikuluarekin bat etorriz interpretatu beharko da eta CAMPOS ACUÑAk[274] leialtasun-printzipioa oinarri bezala aipatzen du Administrazioen arteko harremanak ezartzean, baina horrekin batera beste batzuk ere aipatzen ditu:

[272] CORRAL GARCÍA, E., "Las relaciones interadministrativas"… Op. Cit., 1107. orr.
[273] CORRAL GARCÍA, E, "Las relaciones interadministrativas"… Op. Cit. 1112. orr.
[274] CAMPOS ACUÑA, C., *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, ed. Walters Kluwer, Madril, 2016, 708. orr.

- Eskumenen banaketaren egokitasuna.
- Beste Administrazioekin batera helburu amankomunak lortzeko elkarrekin jarduteko betebeharra, elkarlana.
- Ekintza amankomunak gauzatzeko Administrazio bi edo gehiago borondatez batu egiten direnean eta konpromiso zehatzak hartzen dituztenean, horiek betetzea. Kooperazioa (lankidetza).
- Koordinazioa, Administrazio publikoen arteko jarduera koherentea gauzatzeko.
- Baliabide publikoen kudeaketa eragingarria.
- Betebeharrak eta konpromisoak erantzukizunez betetzeko ardura.
- Herritar guztiak euren administrazio-jardueran berdintasunez jarduteko aukera bermatzea.
- Lurraldeen arteko solidaritatea.

Horiek guztiak, erakundeen arteko leialtasunaren barnean sartu daitezkeela adierazi daiteke, horiek toki-erakundeekiko Sektore Publikoaren Araubide Juridikoari buruzko urriaren 1eko 40/2015 Legearen 140. artikulutik ondorioztatu baitaitezke. Egia da, bestetik, 40/2015 Legearen 140. artikuluko 2. parrafoak toki-erakundeen inguruko informazio-betebeharrak eta administrazioen arteko harremanak tokiko araubideari buruzko legeriaren mende uzten dituela.

GRIFO BENEDICTOri jarraituta[275], toki-erakundeen eta horien eta beste Administrazio publikoen arteko harremanak honako hauetan sailkatu daitezke:

- Elkarlan- eta kooperazio-harremanak:

Lehenengo eta behin, ez legoke txarto egongo elkarlan-betebeharraren eta kooperazioaren arteko ezberdintasuna zehaztea. Toki-administrazioentzat elkarlana betebeharra da eta erakundeen arteko leialtasun-printzipioan oinarrituta dago. Elkarlanerako betebeharraren ondorioz, antolamendu juridikoak administrazioei lankidetza-betebeharrak ezartzen dizkie[276] TAOLren 55. artikuluan adierazten den bezala: informazioa emateko

[275] GRIFO BENEDICTO, M. A., *Las Entidades Locales y las Relaciones…, Op. Cit. 35. orr.*
[276] COVILLA MARTÍNEZ, J. C., *Coordinación y autonomía en la Administración Pública…*, Op. Cit. 75. orr.

betebeharra, toki-administrazioarenak ez diren eskumenen egikaritza legitimoa errespetatzea, etab… Kooperazioan, aldiz, administrazio-harremanak borondatezkoak dira.

Honen inguruan 57. artikuluak eta 58. artikuluak hitz egiten dute. Lehenengoak elkarlan funtzional bezala definitu daiteke. Doktrinak honi borondatezko kooperazioa deitu izan dio, besteak beste, izaera orokorra duelako. Artikuluaren arabera, toki-administrazioen eta beste Administrazio publikoen arteko kooperazio ekonomikoa, teknikoa eta funtzionala edota administratiboa borondatezkoa izango da eta zerbitzu edota interes amankomunen ingurukoa izan behar da. Kooperazio hori aurrera eramateko legeek beharrezko forma zehaztea jaso dute. Artikuluak bi tresna jaso ditu: partzuergoak eta Administrazioen arteko hitzarmenak. Laguntza-tresna horiek administrazio-kudeaketa hobetu, eragingarritasuna handitu, bikoiztasun administratiboak ekiditu eta aurrekontu-egonkortasuna errespetatu beharko dute. Harreman mota honetan aipagarria da AGren 1989ko martxoaren 29ko Epaia[277]: *"Zerbitzu publiko bat edo interes amankomun bat kudeatzeko hitzarmena edo partzuergoa eratzen denean, alde biko edo alde anitzeko harreman baten esparruan sortutako lotura den aldetik, alderdiek ezin diote aldebakarrez beste alderdiei jarduera bat ezarri"*. Hau da, borondatezko harremanak sortzean alderdiek ezin diezaiekete beste alderdiei inolako betebeharrik ezarri. Alderdien arteko berdintasuna bermaturik gelditzen dela dirudi.

58. artikuluak, aldiz, bestelako kooperazio organikoa aipatzen du, nahiz eta koordinazio hitza aipatu. Administrazioen arteko koordinazioa gauzatzeko, Estatuko edo autonomia-erkidegoetako legeek toki-administrazioekin batera lankidetza-organoak eratu ahal izango dituzte. Horiek kontsultarako organoak izango dira, eremu autonomikoa edo probintziala izan dezakete eta izaera orokorra edo sektoriala. Koordinazioa aipatu arren, borondatezko parte-hartzea suposatzen du eta kooperazio-organoak eratzeko bidea ezartzen da. Ez dugu ahaztu behar, esangura honetan, hain aipatua den KAko 214/1989 epaiak adierazitakoa: *"Elkarlan-organoei egotzitako funtzioak aholkularitzakoak edo eztabaidatzekoak izango dira eta horrek zera esan nahi du: titularrek dituzten eskumenen*

[277] AGko Administrazioarekiko auzibideen areatoaren 1989ko martxoaren 29ko 2249/1989 Epaia. CEDOJ webgunean ECLI: ES:TS:1989:2249 erreferentziarekin ikusia: https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp.

egikaritzak esku hartzetik babesten duela"[278] eta horrela artikuluak koordinazio orokorra aipatzean benetan *"kooperazioaren ideia bera adierazten du"*.

- Koordinazio-harremanak:

Lehen adierazi dugun bezala, koordinazio-harremanetan, boluntarioak diren kooperazio-harremanetan ez bezala, Estatuak edo autonomia-erkidegoek toki-erakundeei euren eskumenak egikaritzeko marko normatiboa zehaztuko diete, hau da, koordinazio-harremanak bakarrik egoera jakin batzuetan emango dira, eta beti ere betekizun jakin batzuen mende[279]. Azken finean, koordinazioaren bitartez toki-erakundeek beraien jarduera edo jokabidea beste Administrazio publiko batek definitutakoari egokituko diote[280].

Beraz, koordinazioaren ezaugarrietariko bat ezarpena da (kooperazio edota elkarlanatik bereizten duena). Horrela aitortu zuen KAren jurisprudentziak[281], besteak beste, KAren 1998ko maiatzaren 21eko 109/1998 Epaiak 13. oinarri juridikoan: *"... ezarpena koordinazioa bereziten duen nota esanguratsuenetarikoa da, kooperazio-tekniketan borondatearen ezaugarriaren aurkari. Horiek horrela, argi dago ahal hori (koordinazio) esleiturik duenak legitimatuta dagoela (...) horretan sartuta dauden erakundeen jarduera eragingarria lortzeko egokien jotzen dituen harmonizazio-neurriak aldebakarrez ezartzeko"*[282].

Toki-erakundeen koordinazio-harremanei buruzko arauketa TAOLren 10. eta 59. artikuluetan dago. EKren 103. artikuluak berariaz aipatzen duen arren, ez dago argi testu horretan honako interpretazioa egin daitekeenik: Administrazio eraginkorrago bat

[278] KAko abenduaren 21eko 214/1989 Epaia, EAOn 1990ko urtarrilaren 11an argitaratua.
[279] GRIFO BENEDICTO, M. A., *Las Entidades Locales y las Relaciones…*, Op. Cit. 177. orr.
[280] COVILLA MARTÍNEZ, J. C., *Coordinación y autonomía en la Administración Pública…*, Op. Cit. 71. orr.
[281] Testu honetan aipatzen den epaiaz gain honako hauek ere aipagarriak dira: Karen 214/1989 Epaia, 32/1983 Epaia, 80/1985 Epaia edota AGren 3. Aretoak 2003ko uztailaren 4an emandako Epaia.
[282] KAren maiatzaren 21ko 109/1998 Epaia, EAOan 1998ko ekainaren 19an argitaratua. 13. Oinarri Juridikoaren jatorrizko testuan hórrela dio: *"siendo la imposición una de las principales notas distintivas de la coordinación frente a la voluntariedad que caracterizan a las fórmulas coopoerativas, es claro que el que ostenta atribuciones de aquella índole está legitimado, en línea de principio, para establecer unilateralmente medidas armonizadoras destinadas a la más eficaz concertación de la actuación de todos los entes involucrados."*.

sortzeko asmoarekin administrazio publikoek koordinatzeko beharra dute. TAOLk aipatutako helburu hori zehazteaz gain, toki-erakundeak dignifikatzen dituen koordinazioaren muga ere ezartzen du 10.4. artikuluan: koordinazioa edo koordinazio-jarduerek ezin izango dute toki-erakundeen autonomia mugatu.

Honen inguruan oso deigarria egiten zaigu koordinazioari buruz TAEHk ezer ez esatea. Kontrolari buruz edota kooperazioari buruz hitzarmenaren 8. eta 10. artikuluek hitz egiten dute, ez ordea, koordinazioari buruz. Horren inguruko arrazoi zehatzik ez dago. COVILLA MARTÍNEZn iritziz, horren arrazoia honako hau da: TAEH sinatu duten beste Estatuetan koordinazioa ez dago aitorturik edo onarturik[283]. Beste arrazoi bat ere egon daiteke: koordinazioaren eta kontrolaren arteko lotura estua.

BALLESTEROS FERNÁNDEZen hitzetan, koordinazioa jokoan sartzen da jardueren edo sistemaren koherentzia ez badago borondatezko prozeduren bitartez lortzerik. Horrela adierazten du ere TAOLren 10.2 artikuluak, koordinazioa ezarri ahal izango da toki-jarduerek edo -zerbitzuek toki-erakundeen berezko interesa gainditzen dutenean, toki-erakundeez gaineko Administrazioen eskumenak/jarduerak modu adierazgarrian baldintzatzen direnean edo eskumen horiekin osagarriak direnean. Beraz, KAren otsailaren 27ko 27/1987 Epaiari jarraituz, koordinazioa toki-erakundeen berezko eskumenen egikaritzaren muga da[284]. Horiek horrela, EKk bermatzen duen autonomia ukitzen duenez, bakarrik legeak zehazten dituen kasuetan eta baldintzekin eman daiteke koordinazioa.

Labur bilduz, TAOLren 59. artikuluak zehazten du koordinazioaren nondik norakoa. Toki-administrazioek beraien artean eta, bereziki, beste Administrazio publikoekin koordinatzeko betebeharra izango dute honako kasu hauetan:

- Toki-erakundeen jarduera eta zerbitzuek horien berezko interesak gainditzen dituztenean,
- Beste Administrazioen jarduerak edo zerbitzuak baldintzatzen dituztenean,

[283] COVILLA MARTÍNEZ, J. C., *Coordinación y autonomía en la Administración Pública…*, Op. Cit. 104. orr.

[284] KAren otsailaren 27ko 27/1987 Epaia, EAOean 1987ko martxoaren 24an argitaratua. Horrekin batera honako epaiak ere kontuan hartu behar dira: Karen 214/1989 Epaia, 32/1983 Epaia eta 80/1985 Epaia.

- Eta Administrazioen jarduerekin eta zerbitzuekin osagarriak direnean.

Koordinazioaren helburu nagusia administrazio-jardueraren koherentzia mantentzea izango da, baina TAAJLak bigarren helburu bat ezarri zuen TAOLren 10. artikulua aldatzean: aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruzko arauketa beteko dela bermatzea.

Toki-administrazioen jarduera koordinatzeko ahala lege bidez eman beharko da eta Estatuko gobernuari edo autonomia-erkidegoaren gobernuei egotziko zaie. Lege horiek modu zehatzean gai, zerbitzu edo eskumen baten inguruko interes orokorrak edo erkideak zehaztuko dituzte eta sektore-planen bitartez jarduera publikoen lehentasunak ezarriko dira. Azken finean, GRIFO BENEDICTOk esaten duen bezala, koordinazioa zuzendaritza-ahala ere bada[285]. Baina, koordinazioa zehazten duten legeek jarduera koherentea mantentzeko jarraibideak ezartzeaz gain, koordinazioaren mugak eta baldintzak ere zehaztu behar dituzte.

- Kontrol-harremanak:

Toki-autonomiaren eta kontrolaren arteko bateragarritasunari buruz luze hitz egin dugu eta gure antolamendu juridikoan bateragarriak direla ere ondorioztatu dugu. Zer da kontrola gure gaian? Kontrola da, GIL ROBLESen ustetan, jarduera edo ekintza jakin bat parametro edo eredu moduan hartzen den araua edo ideala. Jarduera edo ekintza gauzatu ez duen subjektuak gauzatu beharko du kontrol hori. Organo horrek ahalmenak edukiko ditu kontrolpean jarritako jarduera eta ekintza horiek zuzentzeko eta aurretiaz zehaztutako eredu edo arauari egokitzeko[286]. Antzeko moduan, COVILLA MARTÍNEZ jaunak adierazten duenez, kontrola da Administrazio publiko batek beste Administrazio publiko bat gauzatutako jardueraren gainean egiten duen balorazioa[287]. Definizio honetan, nire ustez, kontrolak berez dakarren zuzenketa ez da aipatu, baina adierazgarria da ere kontrolaren subjektua eta objektua behar bezala adierazten dituelako.

[285] GRIFO BENEDICTO, M. A., *Las Entidades Locales y las Relaciones…*, Op. Cit. 182. orr.
[286] GIL ROBLES, J. M., *Control y autonomía*, ed. Civitas, 1. Ed., 1986 Madril, 36. orr.
[287] COVILLA MARTÍNEZ, J. C., *Coordinación y autonomía en la Administración Pública…*, Op. Cit. 79. orr.

EKak ez ditu inolako kontrol-araurik edo -tresnarik ezartzen eta legegile arruntaren eskuetan geratu da toki-administrazioaren esparruan kontrol-teknika horiek ezartzea. Horrela egin zuen legegileak TAOLean. TAOLk toki-autonomia zehaztean horrekin bateragarriak diren eskumenen egikaritzaren gaineko legezkotasun-kontroleko teknika zehatzak sartu zituen. Teknika zehatz horiek toki-eskumenen egikaritza Estatuaren edota autonomia-erkidegoen interes orokorrarekin talka egiten dutenean martxan jartzen dira[288].

TAOLren sistema eraikitzean ez dugu inondik inora ahaztu behar diseinoan KAren 4/1981 Epaiak izan zuen garrantzia. Epai hori eskuan hartuta, TAOLren sistema diseinatu egin zen eta, horren arabera, autonomiarekin bateragarria den kontrol bakarra legezkotasun-kontrola da. Kontrol honek, aukerazko kontrolarekin alderatuta, hartutako erabakiak edo egindako jarduerak antolamendu juridikoarekin bat egiten duten edo ez ikuskatzen da. Hori bakarrik ikusita eta zentzu horretan, ez dugu ahaztu behar TAOLren zioen azalpenak adierazten duena Administrazioen arteko harremanak aipatzerakoan: *"gatazka-sistema osoa ebazten duen sistema batek Administrazioen harreman teknika guztiak koadro batean lotu behar ditu, teknika horiek porrot egiten dutenerako"*. Hau da, kontrol-teknikak martxan jarri behar dira Administrazioak jorratzen dituen administrazio-harremanen beste teknikak (elkarlana, kooperazioa eta koordinazioa) porrot egiten dutenean.

2.2.3. Koordinazioa eta kontrola administrazio-harremanen teknikak bereizten

Administrazioen arteko harremanen artean bi dira muga zehatza ez dutenak: koordinazioa eta kontrola. Kontrolean Administrazio batek beste batek egindako jarduera edo ekintza baten gainean ikuskaritza gauzatzen du eta hori zuzentzeko gaitasuna dauka. Kontrol funtzio horretan bi subjektu daude: kontrolatzailea eta kontrolatua. Kontrolatuak gauzatzen dituen ekintza edo jarduerak kontrolatzen ditu kontrolatzaileak eta, kontrol

[288] SOSA WAGNER, F., "La autonomía local"…, Op. Cit. 3320. orr.

horren ondorioz, bi erreakzio egon daitezke: isuna jartzea edo kontrolatutako organoak egindakoa bideratzea[289].

Koordinazioan gertatzen den bezala kontrolak Administrazio publikoen sistema koherente bat izateko bermea izan daiteke, baina azkenengoaren helburua jarduera edo administrazio egintza deuseztea da eta ez jarduera bateratu bat lortzea. Orduan, zein da bien arteko ezberdintasunik nagusiena? Kontrolean toki-erakundeak gauzatutako jarduera baten gaineko egiaztapena egiten da eta koordinazioan, aldiz, aurretik toki-erakundeak jarraitu beharreko baldintzak edo jarraibideak zehazten dira[290]. Hau da, badirudi bi momentu argi bereiztu behar ditugula: toki-administrazioak erabakia hartu aurretik eta erabakia hartu eta gero. Lehenengoan koordinazioa gauzatuko litzateke eta bigarrenean kontrola. Beraz, kontrolean kontrolatzailearen erreakzioa aurretiazko jarduera bat onartzera edo gaitzestera joan beharko litzateke eta ezin dezake jarduteko modu bat zehaztu[291]. Koordinazioan, aldiz, toki-administrazioak jarduera bat gauzatzeko betebeharreko jarraibideak zehaztuko ditu.

COVILLA MARTÍNEZi jarraituz[292], honako ezberdintasun zehatzak ezar daitezke koordinazioaren eta kontrolaren artean:

a) Administrazio-harremanak martxan jartzeko orduan: kontrola dago toki-erakundearen jarduera jakin bat baloratu behar denean; koordinazioan, aldiz, koordinazio-neurri bat hartzeko koordinatzaileak ez du koordinatuaren egitate bat behar edo jarduera konkretu bat behar. Hau da, koordinazioa gauzatzen da etorkizunean gauzatuko den jarduera baten gainean jarraibideak zehazteko eta kontrola dagoeneko gauzatutako jarduera bat zuzentzeko (arauari egokitzeko) da.

[289] COVILLA MARTÍNEZ, J. C., *Coordinación y autonomía en la Administración Pública…*, Op. Cit. 80. orr.
[290] COVILLA MARTÍNEZ, J. C., *Coordinación y autonomía en la Administración Pública…,* Op. Cit. 81. orr.
[291] SALAS HERNÁNDEZ, J., "El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial" MARTÍN-RETORTILLO BEQUER, S.-ren *Descentralización administrativa y organización politica* liburuan, Alfaguara, 1973, Madril, 395. orr.
[292] COVILLA MARTÍNEZ, J. C., *Coordinación y autonomía en la Administración Pública…*, Op. Cit. 129. orr.

b) Jarduera konkretatzeko edo gauzatzeko orduan, kontrolak bi motatakoak izan daitezke: aurretiazkoak edo gerokoak, baina oraindik gauzatuko den jarduera baten gainekoak edo jada gauzaturik dagoenean. Koordinazioan, aldiz, koordinatzaileak zehaztutako jarraibideak beti izango dira aurretiazkoak, gauzatu beharreko jarduera zehatza eman baino lehen.

c) Legaltasun-kontrola edo aukera-kontrola (egokitasun-kontrola). KAren 4/1981 Epaiari jarraituz, kontrola beti legezkotasunaren inguruan dihardu. Baina koordinazioan koordinatzaileak jarraibideak aurretiaz zehazten ditu egoera jakin baten aurrean koordinatutako toki-erakundeek norabide berdina jarraitu dezaten. Koordinazioa, beraz, objektu jakin bat bilatzeko denez, egokitasunean oinarrituta dago.

d) Toki-autonomian duten eraginari begira, kontrolera arte heltzen garenean, hau da, behin jarduera gauzatuko dela ziurtatu arte egiten den kontrolean, toki-autonomian ez da hainbesterako eraginik egoten edo eragin txikiago dauka. Horren zergaitia legaltasunaren egokitasunean bertan bilatu behar delarik. Kontrolean toki-erakundeak toki-autonomian oinarritutako erabakia hartu du eta erabaki hori legeari egokitzen den ala ez kontrolatzen da, baina ez erabakiaren beraren egokitasuna. Koordinazioan ez da gauza berdina gertatzen koordinatzaileak toki-erakundearen jarrera konkretua bilatzen duelako toki-erakundeak gauzatu beharreko jarduerak toki-administrazioez gaineko interes orokorra bilatzen duelako.

e) Sortzen diren kalteei begira, kontrol-teknikak sortzen dituzten kalteak edo toki-erakundearen aurkako ondorioak handiagoak dira koordinazioan baino. Kontrolaren ondorioz, toki-administrazioek hartutako erabakiak bertan behera gera daitezke, eta toki-erakundearen organoak ordezkatzea edota disolbatzea ere gertatu daiteke. Koordinazioan, aldiz, derrigorrez bete beharreko jarraibideak direnez, erabakia berez horietara egokitu beharko da.

Dena den, koordinazioak eta kontrolak helburu berdina daukate. COVILLAS MARTÍNEZ-k argi aipatzen duenez, lehen adierazi dugun bezala, bi sistemek (koordinazioarena eta kontrolarena) toki-administrazioen Administrazio publikoen sistema koherente bat bilatzen dute. Horrela aitortzen du ere bai GRIFO BENEDICTO-k

koordinazioaren inguruan hitz egitean[293]. Bi tekniken arteko lotura hain estua da non azkeneko KAren epai batzuk biak jorratzen dituzte toki-autonomiaren gainean hitz egitean. Horren harira, esate baterako, KAren otsailaren 20ko 14/2018 Epaia. Horretan kontrol-teknikak eta koordinazio-teknikak aipatzen dira bai autonomia-erkidegoekiko baita toki-erakundeekiko eta trataera berdina ematen zaie. Toki-erakundeei dagokionez, bi harremanek (koordinazioa eta kontrola) toki-autonomiarekin lehian dabiltza eta toki-erakundez gaineko interesen mende geratzen da. Koherentzia mantentzeko helburuan toki-erakundez gaineko interesen mende geratuko da[294].

Horrez aparte, KAren 107/2017 Epaiak[295] beste bi ezaugarri amankomunak aitortzen dizkie kontrol- eta koordinazio-harremanei:

- Alde batetik, 3.c) oinarri juridikoan aipatzen denez, administrazioko esku-hartzea behar bezala objetibizaturik egon behar da eta lege-lerruneko arau batean zehaztuta. Hori toki-autonomiaren konstituzio-bermearen muinean dago KAren 4/1981 Epaiak adierazi zuenez. Azken epai honek horrela zioen: *"administrazio-kontrolak lege-arauetan zehazturik agertu behar dira; zehatzak, eta ez orokorrak eta zehaztugabeak"*.
- Edozein kontrol-teknikak aurretiazko errekerimendua behar du eta legeak zehatz-mehatz zehaztu beharko ditu administrazio-harremanen gaineko prozedura.

2.2.4. Toki-erakundeen gaineko kontrol-tresna nagusiak

TAOLak kontrol-teknika guztiak Administrazioen arteko harremanak izenburuarekin batera arautu ditu V. Tituluko II. kapituluan, baina III. kapituluan TAOLak zuzenean aipatzen du noiz egikaritu daitezkeen akzioak, hau da, noiz aurkaratu daitezkeen toki-erakundeen ebazpenak eta egintzak. III. kapitulu honetan adierazten dena egituratuz, lehenengo eta behin kapituluak toki-erakundeen ebazpen eta akordioak aurkaratzeko legitimazio aktiboa aipatzen du. Jarraian, legeak informazio gehigarria aurkezteko aukera ematen dio toki-erakundeari, aurkaratzeko ahalmena egikaritzeko epea handituz, baina

[293] GRIFO BENEDICTO, M. A., *Las entidades Locales y las Relaciones…* Op. Cit. 200. orr.
[294] KAren otsailaren 20ko 14/2018 Epaia, EAOn 2018ko martxoaren 23an argitaratua.
[295] KAren irailaren 21eko 107/2017 Epaia, EAOan 2017ko urriaren 13an argitaratua

hautazko moduan. Gero legeak, 65., 66. eta 67. Artikuluetan, aurkaratu daitezkeen akordio eta ebazpenak aipatzen ditu. Hauxe da kapituluaren egituraketa orokorra, baina ez da ahaztu behar II. kapituluan disoluzioari buruz egindako aipamenak.

Estatuko Administrazioaren eta autonomia-erkidegoaren Administrazioaren ahalmen hori toki-erakundeen ebazpen eta akordioen aurka, ez dela toki-autonomiaren kontrakoa (bateragarria dela) aurreko epigrafeetan aipatu dugu, zentzu horretan azaroaren 12ko KAren 331/1993 Epaiak 4. oinarri juridikoan[296] adierazi zuen 65. artikuluari buruzko auzian: *"... oinarrizko izaera duen araua da, toki-administrazioaren araubide juridikoaren funtsezko osagaia den aldetik..."*.

Horiek horrela, eta kapituluaren antolaketa eta egituraren inguruan 1999ko urriaren 2, 4 eta 30eko Auzitegi Gorenaren Epaiek BALLESTEROS FERNÁNDEZen[297] hitzetan, aurkaratzea horrela laburtzen zuten:

- Antolamendu juridikoaren arau-haustea dakarten egintza eta akordioak. Hauek legearen 63. artikuluan adierazten diren subjektuek aurkaratu ahal dituzte.
- Antolamendu juridikoaren arau-haustea, bakoitza bere eskumenen esparruan, AFAren 215. artikuluari jarraituz. Hauek Estatuko eta autonomia-erkidegoetako administrazioek aurkaratzeko aukera izango dute.
- Estatuaren edota autonomia-erkidegoen eskumenak kaltetu, urratu edo oztopatzen direnean.

Ez da egokia, nire ustez, sailkapen hori eta TAOLak berak egiten duen sailkapena egokiagoa ikusten dut. BALLESTEROS FERNÁNDEZen sailkapen horretan AFAren 215. artikuluak aipatzen duen eskumenen esparrua eta TAOLaren 66. artikuluak guztiz bateragarri egiten dira eta aurkaratze-arrazoi bakarra dela uler daiteke. Horrez gain, autoreak ez du aipatzen 67. artikuluan adierazten den aurkaratzeko arrazoia: Espainiako interes orokorra modu larrian kaltetzea. Hori izango da guk jarraituko dugun eskema edo egitura. Baina, horrekin hasi aurretik eta aurkaratzeko arrazoiak adierazi aurretik, aurkaratzeko legitimaturik dauden subjektuak aipatu behar ditugu.

[296] KAren azaroaren 12ko 331/1993 epeaia, EAOan 1993ko abenduaren 10ean argitaratua.
[297] BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Derecho Local...*, Op. Cit. 82. orr.

Horiek horrela, egokia ikusten dugu COVILLAS MARTÍNEZ-k egiten duen sailkapena[298]. Autore honek sailkapen ezberdinak egiten ditu, kontrolaren irizpide ezberdinak erabiliz. Sailkapenerako irizpide bezala helburua hartzen bada, kontrola modu honetara sailka daiteke:

- Kontrol-helburuaren hedadurari begira, egintzen kontrola edo jardueren kontrola egin daiteke. Hau da, egintza jakin eta zehatz bat edo jarduera konkretua.
- Kontrolaren momentuari begira, kontrola aurretiazkoa edo gerokoa izan daiteke.

Egokitasun- edo lege-kontrolen inguruko sailkapena ere egin daiteke konprobaziorako erreferentzia irizpide bezala hartzen dugunean, baina kasu honetan KAren doktrinak argi utzi du toki-erakundeen kontrol-teknikek lege-kontrola egin behar dutela.

Irizpidea kontrolatzailearen jardueran jartzen badugu, kontrola aurretiazko baimen edo geroko onarpenaren mende egon daiteke edo aurkaratzean oinarritu daiteke. Bi teknika hauek TAOLk jaso ditu, baina toki-erakundeen sektorekako eskumenak jorratzen dituzten bestelako arauek ere zehazten dituzte. Pentsa dezagun, esate baterako, EAEko Lurzoruari eta hirigintzari buruzko Legeak udal planeamenduekin egiten duena 7.000 biztanle baino gutxiagoko udaletan, hauetan behin betiko onarpena lurralde historikoen eskuetan uzten du, Foru Aldundien eskuetan toki-autonomia kolokan jarriz[299].

TAOLren V. Tituluko III. kapituluko 63. artikuluak adierazten du nortzuk daukaten toki-erakundeen ebazpenak aurkaratzeko legitimazio aktiboa[300]:

a) Administrazioarekiko auzibidean legitimazioa dutenek. Hau da, Administraziorekiko Auzibideari buruzko uztailaren 13ko 29/1998 Legearen 19. artikuluak aipatzen dituen subjektuak.
b) Ebazpenen eta adostasunen kontrako botoa eman duten zinegotziek[301]. Administraziorekiko Auzibideari buruzko uztailaren 13ko 29/1998 Legeak berak 20. artikuluan aipatzen dituenean, legeak kontrakoa esan ezean ezin dezakete

[298] COVILLA MARTÍNEZ, J. C., *Coordinación y autonomía en la Administración Pública…,* Op. Cit. 80. orr
[299] AGOUÉS MENDIZABAL, C., "La ordenación del territorio: su articulación con las políticas sectoriales y con la autonomía local", *RVAP*, 79. zkia, Oñati, 357. - 400. orr.
[300] LORA-TAMAYO VALLVÉ, M., *Manual de Derecho Local*, ed. Iustel, 3. ed., 2015, Madril, 391. orr.
[301] Honen inguruan oso interesgarria da 2004ko urriaren 18ko KAren 173/2004 epaia, EAOn 2004ko azaroaren 19 argitaratua.

errekurtsorik jarri organo kolegiatuetako kideek, baina salbuezpen batekin: legeak baimentzen duen kasua. TAOLak beren-beregi adierazten du 63. artikuluan kontrako botoa eman duten zinegotziek (udalbatza organo kolegiatua den neurrian eta zinegotzia organo horren kide den neurrian) egintza, ebazpen eta akordioak aurkaratzeko aukera izango dutela.

c) Estatuaren administrazioak eta autonomia-erkidegoen administrazioek, III. kapitulu honetan adierazten diren kasuetan.

Bestetik, artikulu horrek ezarri bezala, toki-erakundeek legitimazioa dute horien autonomia kaltetzen duten ebazpenak aurkaratzeko, ebazpen horiek Estatuko administrazioak edo autonomia-erkidegoko administrazioek egiten dituztenean. Harrigarria da hori adierazi behar izatea, baina horrela egiten du 63.2. artikuluak. Ildo horretatik, aipatu behar dugu Estatuaren edo autonomia-erkidegoaren legitimazioaren eta toki-erakundearen legitimazioaren eraginak oso ezberdinak direla eta ezberdintasuna legegintza-ahalean datza. Toki-erakundeek ez dute lege-lerruneko araurik egiteko aukera eta erregelamendu-lerruneko arauak ematen dituztenean horiek auzitegi arruntetan aurkaratzeko aukera dago. Kontrako bidean toki-autonomia urratu edo toki-erakundeen eskumeneko jarduerak lege-lerrunaren bidez zehazten direnean, horiek bakarrik aurkaratu daitezke KAren aurrean, edo lege urratzaile horretan oinarritutako ebazpenaren bitartez konstituzio aurkako galdera-errekurtsoa eskatuz.

Horrez gain, lehen adierazi dugun bezala, toki-erakundeek hartzen dituzten akordio eta ebazpenen inguruko kopia bat edo horien laburpen bat autonomia-erkidegoaren administrazioari eta Estatuko administrazioari bidaltzeko betebeharra daukate (TAOLaren 56. artikulu). Estatuak eta autonomia-erkidegoek jasotzen duten informazio horren inguruko dokumentazio gehigarria eskatu dezakete. Dokumentazio gehigarri hori eskatzen dutenean, TAOLaren 64. artikuluari jarraituz, aurkaratzeko epeak eten egingo dira. Baina, zein epe? Egintza, ebazpen edo akordioa aurkaratzeko epea? Edo baita administrazioarekiko auzibidera jotzeko epea ere? Honen inguruan, oso adierazgarriak izan ziren 1999ko otsailaren 20ko, maiatzaren 17ko eta urriaren 19ko Auzitegi Gorenaren Epaiak[302]. Azken horrek horrela adierazten du: *"Areto honek, beste gauza batzuen artean,*

[302] AGren otsailaren 20ko 1160/1999 Epaia, CENDOJ webgunean ikusita ECLI:ES:TS:1999:1160 erreferentziarekin, azkenengoz ikusita 2022/05/14an. AGren maiatzaren 17ko 3401/1999 Epaia, CENDOJ

urte honetako otsailaren 20ko eta maiatzaren 17ko epaietan, informazio gehigarriaren errekerimenduak administrazioarekiko auzibidean errekurtsoa jartzeko epeak eten egiten zituela aitortu egin zuten". Beraz, argi dago epe biak eteten direla: toki-erakundearen egintza, ebazpena edo akordioaren deuseztasuna eskatzen duen errekerimendua egiteko epea eta administrazioarekiko auzibidean errekurtsoa jartzeko epea.

Ildo horretatik, eta aurkaratzeko kasu ezberdinak azaldu aurretik, hurrengo prozedura gauzatu daiteke (eta ohikoena izaten da) aurkaratzeko bidea egiteko:

1) Toki-erakunde batek TAOLren 56. artikuluari jarraituz, Estatuari eta autonomia-erkidegoari hartutako erabaki guztien inguruko informazioa bidaliko diete. AFAren 214. artikuluaren arabera, toki-erakundeak ebazpena edo akordioa hartu eta sei laneguneko epea dauka horren inguruko kopia edo laburpen bat bidaltzeko.
2) Informazio hori eskuetan dutela, Estatuko Administrazioak edota autonomia-erkidegoko Administrazioak legezkotasuna konprobatuko dute. Aurkaratzeko moduko egintza, ebazpen edo akordio bat ikusten badute, hiru aukera izango dituzte: informazio gehigarria eskatu; toki-erakundeari errekerimendua egin egintza, ebazpen edo akordioaren deuseztasuna eskatuz; edo administrazioarekiko auzibidean errekurtsoa jarriz.
3) TAOLren 64. artikuluari eta AFAren 215. artikuluari jarraituz, Estatuko Administrazioak edota autonomia-erkidegoko Administrazioak ebazpenaren edo akordioaren kopia jaso eta hamabost eguneko epean informazio gehigarria eskatu dezakete. Esan bezala, eskaera horrek deuseztasuna eskatzeko edo administrazioarekiko auzibidean errekurtsoa jartzeko epea eten egiten dute.
4) Toki-erakundeek errekerimendua jaso eta gero, bi aukera izango dituzte: informazio gehigarria bidali edo ez bidali. Informazio gehigarria bidaltzeko bi epe bereziten ditu TAOLk. Batetik, 65. edo 66. artikuluen aurkaratzeko karietan informazio gehigarria hogei laneguneko epean bidali behar da eta, bestetik, 67. artikuluaren aurkaratzeko karian bost laneguneko epean.

webgunean ikusita ECLI:ES:TS:1999:3401 erreferentziarekin, azkenengoz ikusita 2022/05/14an. AGren urriaren 19ko 6481/1999 Epaia, CENDOJ webgunean ikusita ECLI:ES:TS:1999:6481 erreferentziarekin, azkenengoz ikusita 2022/05/14an.

5) Informazio gehigarria bidalirik, Estatuko Administrazioak edo autonomia-erkidegoaren Administrazioak jaso eta aurkaratzeko epea edo deuseztasuna eskatzeko errekerimendua bidaltzeko epea aurrera jarraitzen du. Administrazioarekiko auzibidean errekurtsoa jartzeko epea bi hilabetekoa da, aurkaratzeko epea hilabete batekoa 65. eta 66. artikuluen kasuan eta hamar laneguneko epea 67. artikuluko kasuan.

Hori guztia kontuan harturik, gauza bakarra geratzen zaigu. Kontrol-jardueraren mamia. Zein kasutan egingo dute Estatuko Administrazioak edo autonomia-erkidegoak kontrola? Noiz esku hartuko dute toki-erakundeen jarduera? TAOLak hiru kasu jaso ditu:

1) TAOLak 65. artikuluan hauxe dio: Estatuak edo autonomia-erkidegoek toki-administrazio batek emandako ebazpen bat edo hartutako akordio bat antolamendu juridikoaren kontra egiten duela uste duenean, toki-erakundeari egintza, ebazpen edo akordio hori bertan behera uzteko, deuseza dela adierazteko, eskatuko dio. Toki-erakundeak errekerimendua jaso eta hilabeteko epean deuseztasuna adierazi behar du eta ez bada deuseztasunik adierazten, orduan Estatuak edo autonomia-erkidegoak administrazioarekiko auzibideetan auzi-errekurtsoa jartzeko epea izango du.
Deuseztasuna adierazten duen errekerimendua behar bezala arrazoiturik egin behar da eta beren-beregi urratu den legeria aipatu behar du. Eskaera egintza, ebazpena edota akordioa jaso eta hamabost eguneko epean egin behar da. Hemen dago 56. artikuluaren kontrol-kutsua, ebazpen eta akordio guztien kopia edo laburpena Estatuko Administrazioari eta autonomia-erkidegoko Administrazioari bidali behar zaielako eta horien kontrolak dakar aurkaratzeko bidea.
Errekerimenduari epean ez bazaio erantzuten edo toki-erakundeak errekerimendua errefusatzen badu, orduan Estatuko Administrazioak edo autonomia-erkidegoaren Administrazioak bi hilabeteko epea izango dute administrazioarekiko auzibidean errekurtsoa jartzeko. Beraz, kasu honetan eta BALLESTEROS FERNÁNDEZ-i jarraituz[303], toki-erakundeek errekerimenduaren aurrean hiru aukera dituzte: egintza, ebazpena edo akordioa deuseztatu; egintza, ebazpena edo akordioa antolamenduaren kontrakoa ez dela erantzun; errekerimenduari erantzunik ez eman. Azkenengo bi kasuetan administrazioarekiko auzibidean auzi-errekurtsoa jar daiteke.

[303] BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Derecho Local…*, Op. Cit. 89. orr.

Artikulu honetatik hurrengoa ondoriozta daiteke: deuseztasuna adierazteko errekerimendua derrigorrezkoa ez dela eta zuzenean aurkaratu daitekeela ebazpena; eta aurkaratzea berez ez duela aurkaratu den egintza, ebazpena edo akordioaren eragingarritasuna eteten.

2) Bigarren kasua 66. artikuluan dator. Artikulu horren arabera, toki-jarduerak dakarren egintza, ebazpena edo akordioa Estatuko eskumenak edo autonomia-erkdiegoaren eskumenak urratu, eskumen horien betetzea oztopatu edo eskumen bat gainditu egiten badute, orduan TAOLaren 65. artikuluko prozedurak erabiliz horien aurka egin daiteke. Kuriosoa da esangura horretan 66. artikuluaren eta 65. artikuluaren arteko lotura. 1999ko uztailaren 2ko Auzitegi Gorenaren Epaiari jarraituz[304], bi artikuluetan izatez antolamendu juridikoaren urraketaz hitz egiten ari da.

3) Azkenengo kasua antolamendu juridikoaren urraketa ere dakar, baina Espainiako interesen aurkako egintza, ebazpen edo akordioa izanik garrantzia ematen zaio. TAOLaren 67. artikulua zera dio: toki-erakunde baten ebazpenak Espainiako interes orokorra modu larrian kaltetzen duenean, Gobernuko Ordezkariak ebazpena jaso eta hamar laneguneko epean toki-erakundearen buruari (Alkateari) ebazpena deuseztatzea eskatuko dio. Toki-erakundeak ez badio errekerimenduari erantzuten edo ez badu kasurik egiten, Gobernuko Ordezkariak ebazpena deuseztatuko du (esku-hartzea gauzatzeko ahalmena du) eta kaltetutako interesa babesteko behar dituen neurriak hartzeko aukera dauka. Arazoa betiko moduan Espainiako interes orokorraren definizioan datza. Zehaztu gabeko kontzeptu juridiko honen inguruan ez da asko idatzi eta auzitegien esku geldituko litzateke. Toki-autonomiaren aurkako esku-hartze baten aurrean gaude eta printzipio horren inguruko zehaztasuna malgutu dezakeena.

Kasu honetan Alkateari bost eguneko epea emango zaio errekerimenduari erantzuteko: egintza deuseztatuz, errekerimenduren kontra agertuz edota errekerimenduari erantzunik ez emanez. Azkenengo bi kasu horietan, Gobernuko Ordezkariak hamar eguneko epea izango du ebazpena deuseztatzeko.

[304] AGren uztailaren 2ko 4738/1999 Auzitegi Gorenaren epaia, CENDOJ webgunean ikusita ECLI:ES:TS:1999:4738 erreferentziarekin. Azkenengoz ikusita 2021/01/26an.

Hauek dira, 1999ko urriaren 13ko Auzitegi Gorenaren Epaiak kontrol-errekurtso moduan izendatu zituenak: *"Aipatutako artikuluan ezarritako errekurtsoa kontrol-baliabide deiturikoa. Errekurtso horietan, toki-erakundeen administrazio-jardueraren legezkotasuna epaitzen da, haien eta Estatuko administrazioaren (edo autonomikoaren) arteko eskumenen artikulazioaren ikuspegitik. Kasu honetan, El Prateko Udalak 1976ko Lurzoruari buruzko Legearen 180.2. artikuluaren bidez egin zitzaion eskaerari erantzun zion, hitzez hitz, eta, beraz, ez zuen inbaditu inoren eskumenik, eta ez zen gainditu bereak erabiltzean. Hori dela eta, txostenaren edukia alde batera utzita, kontrol-dorre berriaren proiektua hirigintza-antolamenduarekin bat ez datorrela esatea zuzena den ala ez kontuan hartuta, prozedura espezifikoa eta nahitaez jarraitu beharrekoa ez zen aipatutako akordioaren aurkaratzea, baizik eta Lurzoruari buruzko Legearen 180.2. artikuluan bertan ezarritakoa, hau da, Ministroen Kontseiluak baloratzea hura gauzatzea komeni ote zen. Udalaren erabakiaren aurka, bere izaeragatik beragatik, ezin da funtsari buruzko errekurtsorik jarri, eta, horregatik, ezin zen errekurtsorik jarri Toki-Araubidearen Oinarriak Arautzen dituen Legearen 66. artikuluaren bidetik"*[305].

2.2.5. Toki-erakundeen gaineko beste kontrol mota batzuk: finantza-kontrola

Erreferentzia berezia egin behar dugu toki-erakundeen finantza-jardueraren gainean egiten den kontrolari. Jarduera honen gainean beti egon dira kontrol bereziak eta kontrol horiek azkenengo urte hauetan areagotu egin dira. Aurrekontu-egonkortasunari eta Finantza-jasangarritasunari buruzko apirilaren 27ko 2/2012 Lege Organikoak finantza-kontrolak handitu egin ditu, ez bakarrik toki-administrazioan. Administrazio publiko guztiek lege horretan adierazten diren kontrolak jasango dituzte, baina toki-erakundeetan horien eragina gogorragoa izan da. Lege horrek botere publiko guztietan printzipio batzuen jarraipena eskatzen du, baita horiek betetzeko neurriak ere[306]. Printzipio horiek dira:

- Aurrekontu-egonkortasuna.

[305] AGren urriaren 13ko 6319/1999 Epaia, CENDOJ webgunean ikusita ECLI:ES:TS:1999:6319 erreferentziarekin. Azkenengoz ikusita 2021/01/26an.
[306] LORA-TAMAYO VALLVE, M., *Manual de Derecho Local…*, Op. Cit. 392. orr.

- Finantza-jasangarritasuna.
- Epe erdirako urte-aniztasun printzipioa.
- Gardentasun-printzipioa.
- Baliabide publikoen erabilera eragingarrirako printzipioa.
- Erantzukizun-printzipioa.
- Erakundeen arteko leialtasunaren printzipioa.

Printzipio hauen izenean asko izan dira hartu diren neurriak eta horien eragina oso handia izan zen Toki-Administrazioaren Arrazionalizaziorako eta Jasangarritasunerako abenduaren 27ko 27/2013 Legean. Lege horren erreforma toki-autonomiarekin bateragarria izateko neurriak hartu behar izan ziren eta horien artean probintziei kontrol-neurrien inguruko eskumenak eman zitzaizkien, besteak beste, ekonomia- eta finantza-planen jarraipenean, kostu eragingarriaren kalkuluan, etab.

Ez dugu momentu honetan gauza handiagorik esango eta lan honen bigarren zatian sakonduko dugu honen inguruan finantza-zaintzaren esparruan gelditu baitirelako kontrolerako neurri finantzario guztiak.

III. KAPITULUA
UDALAREN FINANTZA-JARDUERA

3.1. TOKI-OGASUNAK: UDALAREN FINANTZA-JARDUERAREN MUINA

Administrazioei eta gobernu-maila ezberdinei izaera ekonomikoko duten funtzioak eta eskumenak emateak agente ezberdinen artean baliabideen banaketari buruzko arazoa ekartzen du. Horregatik, gai honetan planteatzen zaigun lehenengo galdera da gobernu-maila ezberdin horiek erabili behar dituzten diru-sarrerak berezkoak dituzten tresnetatik etorri behar diren edo ez, eta zein mailatan. Galdera horren erantzunak markatzen du gobernu zentralaren eta deszentralizatutako gobernu-maila ezberdinen arteko lotura. Baina, harreman horietan helburu zehatza bilatu behar da: baliabide nahiko lortzea gobernu-maila ezberdinek dituzten eskumen eta beharrizanak asetzeko. Modu horretara zehazten da diru-sarreren eta gastuen arteko lotura. Ildo horretatik, MARIN-BARNUEVO FABOk horrela adierazten du: *"Finantza-boterea gastu publikoari buruzko erabakiak hartu ahal izateko ahalekin identifika daiteke, bai eta gastu publikoa finantzatzeko behar diren baliabideak ezartzeari eta antolatzeari buruzko ahalmenekin ere. Beraz, dimentsio bikoitza du, ondo ezaugarritua, alde batetik diru-sarrerei eta bestetik gastuei dagokiena"*[307].

Adierazi dugun bezala, gobernu zentralaren eta deszentralizatutako gobernu-maila ezberdinen artean harreman finantzarioak eratu behar dira. Harreman horiek diru-sarreren nondik norakoa zehazten dute[308]. Espainiak EKren bitartez eratutako ogasun publikoaren

[307] MARIN-BARNUEVO FABO, D., "Ingresos Locales", VELASCO CABALLERO, F. (zuz.), *Tratado de Derecho Local* liburuan, ed. Marcial Pons, 2021, Madril, 357. orr.

[308] Ildo horretatik, finantza-sistema ezberdinak eratzen dira. Sistema batzuk garbiak izango dira eta horietan diru-sarrerak botere nagusi batean guztiz zentralizatuta egongo dira edo botere ezberdinetan guztiz deszentralizatuta. Beste sistema guztiak, ordea, sistema mistoak izango dira eta horietan gobernu zentralek eta deszentralizatutako gobernuek finantzatzeko iturriak dituzte, maila altuagoan edo gutxiagoan diru-sarreren iturriak banatuta egonik.

finantzazio-sistema mistoa dela aitortu daiteke, gobernu-maila guztiek bere ogasunen bitartez baliabideak lortzeko aukera izango baitute.

Finantza-jarduerak bi osagai nagusi ditu: gastu publikoa eta diru-sarrerak. ORENA DOMÍNGUEZ-ek argi adierazten duen bezala: *"Tributuek, gastu publikoei aurre egiteko behar diren diru-sarrerak biltzeko bitarteko gisa, printzipio hauek izan behar dituzte nagusi: Justizia, orokortasuna, berdintasuna, progresibotasuna eta ekitatea zerga-kargaren banaketan"*[309]. Bi kontzeptu horiek EKren lurralde-antolaketaren barnean ulertu behar ditugu eta, ikuspuntu horretatik, sistema misto bat eratu dela ikusiko dugu, finantza-jarduera deszentralizazio-maila ezberdinetan kokatzen delako. Ogasun publikoei dagokionez, Estatuak hiru lurralde-maila ditu: Estatua bera, autonomia-erkidegoak eta toki-erakundeak (probintziak, irlak eta udalak)[310]. Autonomia-erkidegoei eta toki-erakundeei EKren 137. artikuluan berezkoak dituzten interesak kudeatzeko autonomia aitortzen zaie. Baina EKak autonomia-erkidegoei dagozkien eskumen eta funtzioak zehazten duen bitartean; toki-erakundeei ez zaie horrelakorik egiten eta legegile arruntari zehazteko ardura uzten zaio (EKren 148 eta 149. artikuluak). Esangura horretan autonomia-erkidegoei finantza-autonomia aitortzen zaien bitartean, toki-erakundeei finantza-nahikotasuna aitortzen zaie. Gainera, lege arruntek toki-erakundeen eskumenak zehaztuko dituzten bezala, finantzazioari dagokionez ere lege arruntaren eskuetan utzi da (EKren 142. artikulua). Hori bai, EKren 142. artikulu horren arabera, eskumen horien finantzaziorako toki-erakundeek berezko tributuak eta Estatuaren eta autonomia-erkidegoen tributuak erabiliko dituzte.

Finantza-nahikotasunak toki-erakundeei dagozkien diru-sarrera guztiak Estatuaren eta autonomia-erkidegoen eskuetan uzteko aukera izan zuen, baina EKk ez du sistema hori ezartzen, eta toki-ogasunak ogasun misto bezala egituratzen ditu[311]. Sistema misto horretan, toki-ogasunek Estatu eta autonomia-erkidegoen ogasunek jasotako tributuetan parte-hartuko dute edota dirulaguntzak eskuratu; baina horrez gain, berezko baliabideak ere izan beharko dituzte, hau da, toki-erakundeek kudeatuko dituzten berezko tributuzko

[309] ORENA DOMÍNGUEZ, A., "La entrada en el domicilio de las personas físicas, personas jurídicas y despachos profesionales", MERINO JARA, I., *Procedimientos Tributarios: aspectos prácticos*, ed. JM Bosch Editor, 2014, Bartzelona, 264. orr.
[310] Foru-lurraldeari dagokiona aurrerago azalduko da, baina laugarren maila bat dela ulertu daiteke.
[311] BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Administración Local…*, Op. Cit. 1055. orr.

diru-sarrerak izango dituzte. Horra hor lehen aipatu dugun finantzazio-sistema mistoa. Toki-erakundeek bi baliabide iturri izango dituzte: alde batetik, Estatutik eta autonomia-erkidegoetatik datozen baliabideak; eta bestetik, toki-erakundeak berezkoak izango dituzten baliabideak.

Toki-administrazioei gizarteak eskatzen dizkion zerbitzuak eman ahal izateko finantza- eta ekonomia-baliabideak behar dituzte. Finantza-sistemak honako modu honetan funtzionatzen du: erakunde publikoek baliabideak eskuratu behar dituzte berezkoak dituzten gastuak gauzatu ahal izateko eta diru-sarrera horiek lortzeko tresnak erabili behar dira. Tresna horiek, besteak beste, tributuak dira eta horiek tokiko diru-sarrera publikoak dira. Egia da ere, toki-erakundeek izaera pribatua daukaten baliabide ekonomikoak ere lortzeko aukera daukatela (ondareko ondasunetatik etorri daitezkeenak, esate baterako).

Esan bezala, behin baliabide ekonomiko eta finantzario horiek lortu eta gero, eskumenak garatu eta zerbitzuak eman behar dira, eta logikoa denez, zerbitzu horiek emateak eragin ekonomikoa du. Zentzu horretan, toki-administrazio bakoitzak bere zerbitzuek dakartzaten gastua egituratu eta antolatu behar dute (eta gastatu ere). Hori toki-erakundearen aurrekontu-jardueraren bitartez egiten da.

Labur bilduz, toki-erakundeek zerbitzuak eman ahal izateko baliabideak lortuko dituzte toki-ogasunen tributu-jardueraren bitartez. Lortutako baliabideak, aurrekontu-jardueraren bitartez, zerbitzuak emateko eta eskumenak garatzeko erabiliko dira. Beste modu batean esateko: toki-ogasunen jarduera ekonomiko-finantzarioa tributu-jardueraren eta aurrekontu-jardueraren bitartez antolatuko da (tokiko tributu-zuzenbidea eta tokiko aurrekontu-zuzenbidea). VALENZUELA VILLARUBIAk adierazten duen moduan, *"diru-sarrera bakoitzari, lehenago edo geroago, gastu bat jarraitzen dio, txanpon beraren aurpegi bi izango balira bezala"*[312]. Ezin daiteke diru-sarrera ulertu horren erabilera barik (edo aurrezteko edo gastatzeko).

EKren 142. artikuluak xedatzen duenaren arabera, toki-ogasunek, legeak toki-erakundeei aitortzen dizkien eskumen guztiak aurrera ateratzeko, beharrezko baliabideak eskuetan

[312] VALENZUELA VILLARUBIA, I., *El sistema de financiación de los entes locales:…*, Op. Cit. 15. orr.

eduki behar dituzte. Adierazpen horretan toki-erakundeen gastu-jarduera aipatu egiten da, eskumenak aurrera ateratzeko beharrezko baliabideak erabiliko dira. Horrez gain, xedapen horretatik ere toki-ogasunek baliabideak lortu behar dituztela ulertzen da eta, jarraian, 142. artikuluak baliabideak lortzeko modu ezberdinak aipatzen ditu: toki-administrazioaren berezko tributuak eta Estatuaren edota autonomia-erkidegoen tributuetan toki-erakundeentzat erreserbatutako parte hartzea.

Toki-ogasunaren kontzeptuak bi esangura ezberdin batzen dituela adierazi dugu: alde batetik, ikuspuntu estatiko subjektibo batetik, toki-ogasuna udalaren finantza-jarduera gauzatzen duen organoari deitzen zaio, toki-erakundeen antolaketaren esparruan finantza-jarduera gauzatzen duen organoari. Hori dela eta, askotan, lege testuek toki-ogasunen inguruan pluralean hitz egiten dute. Bestetik, izaera dinamiko funtzional batetik, toki-ogasunarei buruz hitz egiten dugu udalaren finantza-jarduera berari buruz hitz egiteko, hau da, jarduera ekonomikoari buruz. Toki-erakundeek berezkoak dituzten helburu, ahal, eskumen eta zerbitzuak aurrera ateratzeko behar duten jarduera ekonomikoari toki-ogasun deitzen zaio. Jarduera horrek bi bide ditu: baliabideak lortzea dakarren bidea (diru-sarreren bidea); eta baliabide horiek kudeatu, eskumenak eta zerbitzuak garatzeko (gastu-jardueraren bidea).

Azkeneko kontzeptu horren inguruan hitz egingo dugu azpi-epigrafe honetan. EKk ez du egiten toki-ogasun kontzeptuaren inguruko definiziorik, ez behintzat zuzenbide positiboaren ikuspuntutik. EKk 142. artikuluan aipatzen du bakar-bakarrik toki-ogasunaren kontzeptua, baina ez benetako definizio edo eremu bat ezartzeko baizik eta finantza-nahikotasunaren printzipioaren kudeatzaile izendatzeko. Esanahi horretan VALENZUELA VILLARUBIAk esandakoa hizpidera ekarri behar dugu: oinarrizko legeriak toki-ogasunen baliabideak aipatu eta arautu egiten ditu baina ez du toki-ogasunaren kontzeptu positiborik ematen[313].

Toki-ogasunei, 142. artikuluaren aplikazioaz gain, 133. artikuluak esandakoa ere aplikatzen zaie. Horren arabera, tributuak ezartzeko ahalmena Estatuari dagokio, lege-lerruneko erreserbarekin. Baina bigarren paragrafoan ezarritakoa ere kontuan izan behar

[313] VALENZUELA VILLARUBIRA, I., "Los principios genéricos de las Haciendas locales españolas y su limitación sobre la política fiscal", *El consultor de los Ayuntamientos*, 20. Zkian, 2010, 2965. orr.

dugu. EKren 133.2 artikuluak toki-erakundeei ahalmena ematen die Legearen eta Konstituzioarekin batera, horiekin bat datozen tributuak ezartzeko eta eskatzeko. Arazoa da toki-erakundeek ez dutela lege-lerruneko arauak emateko ahalmenik eta horrek, BALLESTEROS FERNÁNDEZ adierazten duen moduan, bigarren mailako ogasunetan bihurtzen ditu[314]. Ildo horretatik, EKren 142. artikuluak aipatzen dituen baliabideekin bat egiten da, baina baliabideak lortzeko aukerak ere kontrolpean geldituko dira.

Lan honetan berdin da zein den ikuspegia: estatikoa edo dinamikoa. Toki-ogasunek tokiko finantza-jarduera gauzatzen edo buruzen duten organoak dira. Ezberdintasun horrek, finantza-jardueraren inguruan hitz egiten dugunean, ez dauka zentzurik. Aurreko zatian kontrolaren inguruan hitz egin dugunari jarraituz, finantza-jardueraren gaineko kontrola organoaren, jardueraren eta administrazio-egintzen gainean egiten delako. Hau guztia kontuan harturik, derrigorrezkoa dugu, VALENZUELA VILLARUBIArekin batera, toki-ogasunen inguruko EKren printzipioak adieraztea:

- Autonomiaren printzipioa:

Nahiz eta lan honetan aurrerago toki-erakundeen finantza-autonomiari buruz beren-beregi hitz egin, kontuan izan behar dugu toki-ogasunen sisteman autonomia oinarrizkoa dela. Printzipio horren arabera, Estatuan finantza-federalismoari dagozkion printzipioak ezartzen dira eta horrekin finantzazio-sistema mistoa ere sortzen da. Bere hedadurari eta eraginari buruz hitz egin aurretik, momentu honetan autonomiaren printzipio hori aipatzekoa da, toki-ogasunak antolatzeko oinarrizko printzipioa delako.

EKn autonomiaren printzipioa 2. artikuluan aipatzeaz gain, toki-erakundeei dagokionez, 137. eta 140. artikuluetan ere aipatzen da. Artikulu horien inguruko hausnarketa, gaur egun, doktrinaren iritziz baketsua dela uler dezakegu[315]. Toki-jarduera ekonomiko-finantzarioaren ikuspegitik, toki-erakundeen finantza-autonomia toki-autonomiaren isla bat bakarrik da, baina izaera erlatiboarekin. Dena den , KAk 237/1992 Epaiaren 6. oinarri juridikoan adierazi zuenez, *"Lurralde-antolamenduan nagusi den autonomia-*

[314] Op. Cit. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Administración…* 1056. orrialdean
[315] DURAN GARCÍA, F. J., "Pautas en los principios constitucionales como…, Op. Cit. 3. orr.

printzipioak alderdi ekonomiko oso garrantzitsua eskaintzen du; izan ere, nahiz eta izaera instrumentala izan, baliabideen zabaltasunak xedeak lortzeko benetako aukera zehazten du" [316].

Garrantzitsua da tokiko finantza-jardueraren hedadura noraino heltzen den zehaztea. Autonomiak, KAren 48/2004 Epaiak adierazten duenez, finantza-jardueraren bi aldeetara heldu behar da, bai gastuetara baita diru-sarreretara ere[317]. Diru-sarrerei dagokienez, EKk 142. artikuluan beren-beregi adierazten du toki-erakundeek berezko tributuak eduki behar dituztela. KAk 4/1981 Epaiak ere honen inguruko aipamen zehatza egin zuen 4. oinarri juridikoan: *"... toki-korporazioei dagokien autonomia, zergen arloan ere proiekzio bat daukalako, tributu propioak izan beharko dituztelako, eta horien gainean legeak esku-hartze bat aitortu beharko dielako beraien ezarpenean edo eskakizunean..."*. Baina epaiak berak horren mugak ere adierazten ditu: *"... nolanahi ere, tributu-autonomia hori ez da erabatekoa izango, eta, zalantzarik gabe, mugak izango ditu, toki-korporazioen tributu-boteretik eratorritako izaera beragatik..."*[318].

Bestetik, gastuen alderdiari dagokionez, tokiko finantza-jardueraren helburua, toki-autonomiarenarekin bat eginez, berezkoak dituzten zerbitzu eta eskumenak egikaritzea da. Beraz, gastuen esparruan toki-erakundeen finantza-autonomia argiagoa da, KAk 109/1998 epaiaren 10. oinarri juridikoak adierazi zuenez: *"Espainiako Konstituzioaren 142. artikuluak diru-sarreren alderdia baino ez du berariaz jasotzen, baina ez dago inolako eragozpenik onartzeko konstituzio-manu horrek, inplizituki eta Arau Gorenaren 137. artikuluarekin lotuta, toki-ogasunen nahikotasun-printzipioaz gain, autonomia ematen duela gastu publikoaren alderdian, hau da, bakoitzaren erantzukizunpean behar diren gastuak zehazteko eta antolatzeko, berezkoak dituzten eskumenak egikaritzeko"* [319]. Hori bai, Epaiak berak adierazten du gastuetan dagoen autonomia horretan Estatuaren edo autonomia-erkidegoen esku-hartzea egon daitekeela.

- Legezkotasun-printzipioa:

[316] KAren abenduaren 15eko 237/1992 Epaia, EAOn 1993ko urtarrilaren 20an argitaratua.
[317] KAren martxoaren 25eko 48/2004 Epaia, EAOn 2004ko apirilaren 23an argitaratua.
[318] KAren otsailaren 2ko 4/1981 Epaia, EAOn 1981eko martxoaren 24an argitaratua.
[319] KAren maiatzaren 21eko 109/1998 Epaia, EAOn 1998ko ekainaren 19an argitaratua.

Zuzenbideko Estatuaren oinarrizko printzipio nagusietariko bat legezkotasun-printzipioa da eta botere publikoek jarduten duten esparru guztietan agertzen da. Toki-ogasunaren inguruan legezkotasun-printzipioa bere jardueraren mugatzat har daiteke. Legezkotasun-printzipio honetatik lege-erreserbaren printzipioa ondorioztatzen da eta honek zuzeneko eragina dauka toki-ogasunen diru-sarreretan eta gastuetan. Kontuan izan behar dugu toki-ogasunek euren kutxetan sartzen dituzten diru-sarrera guztiak legearen estaldura eduki behar dutela. Gogora dezagun EKren 31.3. artikulua: *"Bakarrik ezarri ahal izango dira izaera publikoa duten prestazio pertsonalak edota izaera publikoko ondare prestazioak legeari jarraituz"*. Bestetik, kontuan izan behar dugu 133.2. artikulua: *"Autonomia-erkidegoek eta toki-erakundeek tributuak ezarri eta eskatu ahal izango dituzte, beti ere Konstituzioarekin eta legeekin bat etorriz"*. Bi horietan islatzen da lege-erreserbaren printzipioa, bai diru-sarreren esparruan baita gastuen esparruan ere.

Baina, GARCÍA-FRESNEDA GEAri jarraituz, bi arau horiek ez dute berez adierazten tributuei dagokien arauketa guztia lege-lerrunekoa izango dela. Autoreak dioen bezala, tributuak arautzen dituzten legeek tributuen ezaugarri batzuk erregelamendu-lerruneko arauen bitartez garatzeko baimena eman dezakete[320]. Dena den, lege-erreserbaren printzipioa autonomia-erkidegoen esparruan eta toki-ogasunen esparruan eragin ezberdina dauka. Horren arrazoia logikoa da: autonomia-erkidegoek lege-lerruneko arauak eman ahal dituzte eta toki-erakundeek ez. Beraz, toki-erakundeek bakarrik arautuko dituzte zerga-izaerako baliabideak lege-lerruneko arauek erregelamendu-lerruneko arau baten bitartez garatzeko berariazko baimena ematen dutenean. Toki-ogasunek ezin dituzte diru-sarrera iturri atipikoak erabili, lege-lerruneko arauak egiteko gaitasunik ez dutelako. Pentsa dezakegu, esate baterako, egituratu den tributu-sisteman: tributu-sistema egituratzen eta formalizatzen duen printzipio nagusia legezkotasun printzipioa da, gaiaren gaineko arau egituratzaileek lege-lerrunekoak izan behar direlako[321].

Gastuen esparruan, EKren 133.4. artikulua ekarri behar dugu plazara. Horren arabera, toki-ogasunek, beste ogasun publikoek bezala, bakarrik legeak baimentzen dituen gastuak

[320] GARCÍA-FRESNEDA GEA, F., "El reparto del poder tributario en España…, Op. Cit. 19. orr.
[321] DURAN GARCÍA, F. J., "Pautas en los principios constitucionales como…, Op. Cit. 11. orr.

egin ahal dituzte. Hau da, administrazio publikoek hartzen dituzten finantza-betebeharrak lege lerruneko estaldura izan behar dituzte. Hau, DURAN GARCÍAren esanetan, toki-erakundeek duten mugen adierazlea da: finantza-betebeharrak hartzeko gaitasuna eta gastuak egiteko gaitasuna legearen baimena behar dutelako[322]. Horrez gain, EKren 135. artikulu "berriak" aurrekontu-egonkortasunean oinarritutako neurri eta printzipio guztiek lege-babesa behar dutela adierazten du. Baina, lege-erreserba bi hauek ere erregelamendu-lerruneko arauen bitartez garatzeko aukera jaso dezakete, KAren doktrina luzeak aipatzen duen bezala: *"Egia esan, printzipioak ez du baztertzen legeek erregelamendu lerruneko erregelamenduei igortzeko aukera, baina lege-igorpen horiek bai baztertzen dute arauketa independente bat egiteko aukera eta ez, ordea, modu argian legearen mende jarri. Horiek konstituzioak legegilearen mesedetan egindako erreserba degradatzea izango litzateke"*[323].

Gastuei begira, kontuan izan behar dugu toki-autonomiaren printzipioaren arabera EKren 137. artikuluak jasotzen den moduan ulerturik, toki-erakundeek berezkoak dituzten interesak garatzeko aukera izango dute. Baina eskumenen banaketa lege baten mende gelditzen da EKren 31.3. artikuluarekin bat eginez eta eskumenen banaketari buruzko antolamendua kontuan izanik 133.4. artikuluarekin batera. Beraz, toki-erakundeek euren eskumenen garapenean eta zerbitzuak ematean bakarrik gastatu ahal izango dute. Eskumen eta zerbitzu horiek legeek ezarriko dituzte. Bestela esanda, legezkotasun-printzipioak toki-ogasunen gain zuzeneko eragina dauka.

- Batasun-printzipioa:

Logikoa denez, toki-ogasunen oinarrizko printzipioetariko bat autonomia bada, batasun-printzipioa ere jokoan sartu behar da. Lan honen lehenengo zatian batasun-printzipioa aipatu dugu autonomiaren mugei buruz hitz egitean. Gauza berdina esan beharko litzateke toki-erakundeen finantza-autonomiaren esparruan. Labur bilduz eta GARCÍA-FRESNEDA GEAri jarraituz, batasun-printzipioak finantza-autonomian hiru muga

[322] DURAN GARCÍA, F. J., "Pautas en los principios constitucionales como... Op. Cit. 13. orr.
[323] KAren 83/1984 Epaiaren 4. oinarri juridikoa, EAOn 1984ko abuztuaren 24n argitaratua. Honekin batera ere aipatzekoa da KAren otsailaren 17ko 19/1987 Epaia, EAOn 1987ko martxoaren 4an argitaratua.

zehazten ditu: interes orokorrak markatzen duen muga, berdintasun-printzipioa eta merkatuaren batasunak markatzen duena[324].

Honen harira, kontuan izan behar dugu EKak 149.1.14. artikuluan Estatuari beren-beregi eta modu esklusiboan aitortzen diola ogasun orokorraren eta Estatuko zorraren gaineko eskumena. Batasun-printzipio honen ikuspuntu orokorra bestelako printzipio batzuen euskarri ere bada. Printzipio honetan eta honekin batera dauden bestelako printzipioetan kontrol-jarduera legitimaturik gelditzen dela lan honen lehenengo zatian aipatu dugu. Ez dugu ahaztu behar finantza-jardueran ere EKk sistema koherente bat eratu nahi duela.

- Solidaritate-printzipioa:

Toki-autonomiaren inguruan hitz egin dugunean, toki-autonomiaren muga solidaritatean ere dagoela adierazi dugu. Horrela da finantza-jardueran ere bai. Finantza-jardueran, VALENZUELA VILLARUBIAk adierazten duenez, solidaritatea honako hau da *"lurralde-botereetan finantza-autonomia zuzentzen duen printzipioa eta sistemaren bateratasuna eta berdintasuna posible egiten dituen printzipioa, desorekak sortu ditzaketen ezberdintasun ekonomiko eta fiskalak galaraziz, alegia, ogasun orokorrarekin bateraezinak diren desorekak"*[325].

Printzipio honen konstituzio-babesa EKren 2. eta 138. artikuluetan jaso da. Batasun-printzipioaren izenean edo "mantran" nazionalitateen, lurraldeen eta erregioen arteko ezberdintasunak ekiditeko asmoarekin solidaritatea bermatzeko betebeharra ezartzen da. Horrela, lurralde ezberdinen arteko desorekarik ez da emango. Honen inguruan KAren epai asko aipatu daitezke: 179/1985, 250/1988, 74/1990 edota 135/1992[326]. Honekin

[324] GARCÍA-FRESNEDA GEA, F., "El Reparto del poder tributario en España…, Op. Cit. 22. orr.
[325] VALENZUELA VILLARUBIRA, I., "Los principios genéricos de las Haciendas Locales españolas y su limitación sobre la política fiscal…", Op. Cit. 2965. orr. Jatorrizko testuak zera esaten du: *"Se trata pues de un principio que corrige la autonomía financiera de los poderes territoriales, y hace posible las ideas de unidad e igualdad del sistema, impidiendo la existencia de diferencias económicas y fiscales desequilibrantes, e incompatibles con la Hacienda General."*.
[326] KAren abenduaren 19ko 179/1985 Epaia, EAOn 1986ko urtarrilaren 15ean argitaratua; KAren abenduaren 20ko 250/1988 Epaia, EAOn 1989ko urtarrilaren 13an argitaratua; KAren apirilaren 23ko 74/1990 Epaia, EAOn 1990eko maiatzaren 30ean argitaratua; eta KAren urriaren 5eko 135/1992 Epaia, EAOn 1992ko urriaren 29an argitaratua.

batera, Estatuko lurralde ezberdinek zerbitzu publikoen maila homogeneo bat lortu nahi da, lurraldeen arteko ezberdintasunak edo desoreka horiek ez emateko.

DURAN GARCÍAk solidaritate-printzipioaren zeregina argi adierazi zuen: *"Solidaritateak garrantzi berezia du finantza-arloko irizpide gidari gisa, lurralde-botereen finantza-autonomia zuzentzen duelako eta lurraldeen arteko harremanak antolatzen dituelako"*[327].

- Lurraldetasun-printzipioa:

Estatuak duen lurraldetasunaren izaera Estatuaren antolaketarako irizpide bat bezala egituratzen da. EKren 137. artikuluak udala eta probintzia derrigorrezko edo nahitaezko lurralde-egitura bezala aipatzen ditu. Horrek esan nahi du ogasunek jarduteko lurralde-eremua ere zehaztuta dagoela. Toki-ogasunei buruzko arauketa berak toki-erakundeei lurralde-eremutik kanpo jarduteko eta zerbitzuak edo ondasunak kargatzeko debekua ezartzen die. Honekin argi dago lurraldetasun-printzipioak finantza-jardueraren ikuspegitik toki-erakundeen eskumenen egikaritzarako esparrua ere mugatzen duela.

- Mugimendu-askatasuna ez mugatzea:

Printzipio hau lurraldetasun-printzipioaren baitan ere uler daiteke. EKren 139.2. artikuluak lurraldetasuna aitortu eta gero, pertsonen eta ondasunen mugikortasuna oztopatzen duten zuzeneko edo zeharkako neurriak galarazten ditu. KAren uztailaren 1eko 88/1986 Epaiak mugimendu-askatasunaren inguruan horrela aitortzen du: *"Konstituzio Auzitegi honek hainbat ebazpenetan eman du horri buruzko iritzia, batez ere 1981eko azaroaren 16ko, 1982ko urtarrilaren 28ko eta azaroaren 30eko eta 1983ko apirilaren 28ko epaietan; izan ere, Konstituziotik eratortzen da ordena ekonomiko nazionalaren bakartasuna, eta, ondorioz, merkatu bakarra dago. Merkatu-batasun horrek, gutxienez, ondasunetan, kapitaletan, zerbitzuetan eta eskulanean oztoporik gabe ibiltzeko askatasuna eta jarduera ekonomikoa gauzatzeko oinarrizko baldintzen berdintasuna dakartza. Batasun horrek, hala ere, eta Auzitegiak ere adierazi duen bezala,*

[327] DURAN GARCÍA, F. J., "Pautas en los principios constitucionales como…, Op. Cit. 9. orrialdea.

ez du uniformetasuna esan nahi; Espainiako Estatuaren konfigurazioak berak eta autonomia politikoa duten erakundeak izateak, hala nola autonomia-erkidegoak, araubide juridiko desberdinak dakartzate nahitaez. Bilatu ere, nazioaren batasun ekonomikoaren eta autonomiaren ondoriozko dibertsitate juridikoaren arteko bateragarritasuna bi printzipioen arteko orekan bilatu behar da, eta oreka horrek, gutxienez, eta hemen interesatzen zaigunari dagokionez, botere publikoek esparru ekonomikoan esku hartzeko aukera ugari eta askotarikoak onartzen ditu, betiere honako ezaugarri hauek betetzen badituzte: erregulazio autonomikoa Erkidegoaren eskumen-eremuaren barruan gauzatzea; Nazioa osatzen duten araubideetako bat edo batzuk sartzen dituen arauketa, lortu nahi den helburu legitimoaren araberakoa izatea, bertan ezarritako desberdintasunak eta berezitasunak xedearen arabera egokiak eta justifikatuak izan daitezen, eta, azkenik, edozein kasutan ere, guztien oinarrizko berdintasuna salbu gera dadin"[328]. Kontuan izan behar dugu, gainera, printzipio horrek Europar Batasuneko printzipio garrantzitsuenetariko bat dela, EBa egituratzen duen zutabeetariko bat dela.

- Berdintasun-printzipioa:

Berdintasuna batasun printzipioarekin batera ere ulertu daiteke. Berriro aipatu beharko dugu 139. artikulua, baina 1. paragrafoa. Horren arabera espainiar guztiek lurraldearen edozein lekutan eskubide eta betebehar berdinak izango dituzte. Honek eragina dauka toki-erakundeen finantza-jardueran, batez ere, diru-sarreren esparruan. Aipatutako artikulua EKren 14. eta 31. artikuluekin batera interpretatu behar dugu. Esangura horretan ATXABAL RADAk eta GARCÍA ROSSek honakoa adierazten dute: *"Artikulu horietan aipatutako berdintasunaren arabera, berdinak direnek tributu-kuota bera ordaindu behar dute eta desberdinek, aldiz, kuota desberdina. Orokortasunaren kasuan gertatzen zen moduan, berdina izateak ere zuzenekozerikusia dauka ekonomia-ahalbidearekin. Berdintasun-printzipioaren aplikazioak ezin ekar dezake tratamendu bera ematea egoera desberdinetan dauden edo ekonomia-ahalbide desberdina duten pertsonentzat. Haatik, berdintasun formal horren ordez, berdintasun materiala hartu behar da abiapuntutzat; horrek esan nahi du troibutuen alorrean norbanakoen errentak eta egoera ekonomikoa*

[328] KAren uztailaren 1eko 88/1986 Epaia, EAOn 1988ko uztailaren 22an argitaratua.

aintzat hartu behar direla, baita bestelako arrazoaik ere (egokitasuna, gizarte justizia, guztion onura)"[329]. Egoera hori, esan bezala, espainiar guztiek Espainiako edozein lekutan daudelarik betebehar eta eskubide berdinak izateko printzipioarekin lotu behar da eta autoreek horrela adierazi dute: *"Manu horrek benetako esangura ematen dio tributuen arloko berdintasun-printzipioari, baina interpretazio arazoak ekar ditzake: artikulu horrek ez du esan nahi ekonomia-ahalbide bera duten subjektuek tributu-kuota berbera ordaindu behar dutenik lurralde osoan. Hori lurralde-erakundeen autonomiaren aurka jotzea izango litzateke, eta Konstituzioaren printzipio batek ezin dezake beste bat urratu. Izan ere, 139.1 artikulu horren ariora, autonomia-erkidego bakoitzeko erakunde eskudunak, zergak ezartzean, ezin du bereizkeria larririk sortarazi beste autonomia-erkidegoetan egindakoarekin konparatuz"*[330].

Hori horrela, lehenengo artikuluak berdintasuna oinarrizko eskubide bat bezala jorratzen du eta, bigarren artikuluak adierazten duenez, tributu-sistema, tokiko tributu-sistema barne, berdintasunean eta progresibitatean oinarritu beharko da. Esangura honetan adierazgarria izan da KAk 193/2004 epaiaren 3. oinarri juridikoan: *"Batzuk behartuta badaude beren ahalbide ekonomikoarekin bat etorriz gastu publikoei eusten laguntzera, besteak behartuta daude, printzipioz, ekarpen hori berdintasun-baldintzetan eskatzera zergadun guztiei, baldin eta haien egoerak agerian uzten badu zergak ordaindu behar izateko moduko ahalbide ekonomikoa dutela"* [331].

- Koordinazio-printzipioa:

Koordinazioaren inguruan luze hitz egin dugu lan honen lehenengo zatian. Administrazio-jardueraren printzipio nagusienetako bat da eta horrela jasotzen du EKren 103. artikuluak. Koordinazioa, ROVIRA I MOLAren hitzetan, honako hau da: *"administrazio-antolakuntzaren berezko printzipioa da eta eskumenen banaketa apurtzen duen batasun-printzipioaren egikaritza efektiboa gauzatu nahi du. Printzipio horren neurri nagusiak dira administrazio-jardueraren ekonomia, arintasuna eta*

[329] ATXABAL RADA, A., eta GARCÍA ROSS, J.J., *Euskal Finantza eta Tributuen Foru Zuzenbidea…*, Op. Cit. 42. orr.
[330] ATXABAL RADA, A., eta GARCÍA ROSS, J.J., *Euskal Finantza eta Tributuen Foru Zuzenbidea…*, Op. Cit. 43. orr.
[331] KAren azaroaren 4ko 193/2004 Epaiaren 3 oinarri juridikoan, EAOn 2004ko abenduaren 2an argitaratua.

eragingarritasuna"[332]. Koordinazio-printzipioak ogasunetan jorratu zuen KAren otsailaren 27ko Epaia[333] aipatu behar dugu, VALENZUELA VILLARUBIAk egindako laburpenean[334]:

- Edukia: Koordinazioa da elkarrekiko informazioa, bateragarritasun teknikoa eta jarduera bateratua lortzeko sortzen diren administrazio barruko harremanak. Horiek interes amankomuna lortzeko helburua daukate.
- Mugak: koordinazio-jardueraren muga orokorrak honako pausu hauetan zehazten dira:
    - Koordinazioak ez ditu inolaz ere mugatuko koordinaturik dauden erakundeen eskumenak.
    - Koordinazioa ezin daiteke zuzentarauen inposaketa bihurtu.
    - Erabiltzen diren teknika eta baliabideak ezin dute koordinatutako erakundeen diskrezionalitatea mugatu.
    - Koordinazio-organikoa: izaera interadministratiboa edo mistoa daukaten organoen bitartez sortutako koordinazioa.
    - Funtzio-koordinazioa: izaera ekonomikoa duten toki-erakundeen egintza batzuen gainean ematen den finantza-zaintza. Finantza-zaintza kontrol-tresna bezala identifikatu beharrean koordinazio-tresna bat bezala aipatzen du aipatutako autoreak eta epaiak. Honen inguruan finantza-zaintzaren kontzeptua zehaztean hitz egingo dugu.
    - Arau-koordinazioa: Hori lortzeko oinarrien arauketa/garapen arauketa/ordenantzak eta Erregelamenduak trinomioaren artikulazioan oinarritzen da.

3.2. ESPAINIAKO TOKI-OGASUNEN BILAKAERA HISTORIKOA

[332] ROVIRA I MOLA, A., "La coordinación de la gestión tributaria ante la autonomía financiera municipal: problemática y perspectiva", *Autonomia y financiación de las Haciendas Municipales* liburuan, IEF, 1982, Madril, 52. orria. Jatorrizko testua hórrela dio: *"aquel rpincipio esencial de la organización administrativa que pretende la realización efectiva del principio de unidad, quebrado por el de división de competencias, y que tiene como presupuestos la económica, la celeridad y la eficacia de la actuación administrativa."*.
[333] KAren otsailaren 27ko 19/1987 Epaia, EAOn 1987ko martxoaren 4an argitaratua.
[334] VALENZUELA VILLARUBIRA, I., "Los principios genéricos de las Haciendas locales españolas y su limitación sobre la política fiscal"…, Op. Cit. 2965. orr.

Lan honen lehenengo zatian argi utzi nahi izan dudan bezala toki-erakundeen bilakaera hitorikoan zehar toki-autonomia kontzepturantz zuzendutako tentsioak ugariak izan ziren eta hori lortzeko lanak eta ahaleginak handiak izan ziren. Erdi aroko udal "libre" horretatik hasita, aro modernoan gertatutako zentralizazio ahalegina eman zen eta konstituzionalismoarekin, zentralizazioa ahaleginarekin jarraituz, kontrolak areagotu ziren[335]. Zentzu horretan MARTÍN-RETORTILLO BAQUERek adierazten zuen: *"Frantziako iraultzak, oso goiz, 1798ko abenduaren 14ko Dekretuan, udal-bizitzako gaiak jorratu nahi zituen. (...) Lurraldeak, beraz, pribilegio-iturri izateari uzten dio, berdintasun-printzipioaren ondorio zuzen gisa: udalerri guztiek, eta bertako bizilagunek, araubide juridiko bera dute kargei, betebeharrei eta eskubideei dagokienez. Eta udalerri guztien berdintasunezko antolamendu horren kontrapartida gisa, ezarriko da interesdunak berak izango direla, haien bizilagunak, ez bakarrik kudeaketan parte hartzen dutenak, baita horrela eratzen diren korporazio berriak osatzen dituztenak ere."*[336]. Espainiako bilakaera historikoan udalen autonomia-ametsek eta kontrol-nahiek zuzeneko eragina izan zuten, batez ere XIX. mendean zehar.

Aurretik toki-autonomiaren eta kontrolaren gainean idatzitako bilakaera historikoari jarraituz, toki-ogasunei eta horien kontrolari buruzko bilakaera historiko honi ikuspuntu berri bi emango dizkiot: toki-ogasunei dagokion ikuspuntua eta toki-erakundeen finantza-jardueraren gaineko kontrolaren ikuspuntua. Bilakaera historikoa kontrolaren ikuspuntutik garatu dudanean, behin baino gehiagotan adierazi dut udal finantza-jardueraren gaineko kontrolak oso handiak izan zirela. Lan honetan ere finantza-jarduera definitzean eta geroago toki-autonomiaren eta finantza-jardueraren inguruko harremanen inguruan hitz egitean kontrolei zuzeneko erreferentzia egin diet. Finantza-zaintza zati honen bigarren epigrafean definitzean ere adierazi dut finantza-jardueraren gaineko kontrolek duten maila.

[335] Garai horien inguruko informazioa handitzeko gomendatzen dugu PÉREZ RODRÍGUEZ, A. C., "La búsqueda de los orígenes de la administración municipal: de la Edad Media al Liberalismo", *REALA nueva época* aldizkarian, 2014ko urtarrila-ekaina, 1. zkian, REALAren webgunean: https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/10139, azkenengoz 2020 urtarrilaren 6an ikusita.

[336] MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Instituciones de Derecho*… Op. Cit. 270. orr.

Bilakaera historiko guztia labur biltzen saiatuko gara eta garrantzia EKren aurretiazko diktaduraren eraginez egondako finantza-zaintzatik abiatuta EKrekin etorritako kontrol-sisteman jarriko dut. Horrez gain, azkenengo hamarkadan 2008ko munduko krisiaren eraginez egondako finantza-jardueraren inguruko kontrolen indartzeari buruz hitz egingo dut.

3.2.1. XIX. mendeko toki-ogasunetik 1924ko Udal Estatutuak egituratutako ogasunera

XIX. mendeko toki-ogasunek, finantza-jarduerari dagokionez, guztiz kontrolatutako jarduera zuten. Egia esan, gai askotan ez zirudien ezta udal eskumena ere. Baionako Estatututik hasita eta 1876ko errestaurazio garaiara arte moderatu, progresista edo liberalak gobernuan egon ala ez, ez zuen, toki-ogasunei dagokionez, garrantzi handirik. Baionako Estatutuan udalen finantza-jarduera guztia prefekturen mende geratzen zen. Edozein ekonomi-jarduera gauzatu ahal izateko, toki-erakundeak prefektoaren edo prefektura kontseiluaren mende gelditzen ziren. Cadizeko Gorteek egindako Konstituzioan toki-erakundeen autonomiaren aldeko Florencio del Castillo diputatuaren tesiak ez zuten eraginik izan eta udalen jarduera ekonomikoaren kontrola XIX. mende osoan zehar oso handia izan zen[337].

1845eko udal arauketaren ondorioz sortutako finantza-jarduera Probintzietako Gobernu buruen eta gobernu zentralaren kontrolpean geratzen ziren, horretarako baimena eman behar zutelako. Hau da, finantza-jardueraren gaineko erabakiak (bai aurrekontu-jardueran bai zerga-jardueran) ez zituzten toki-erakundeek hartzen. Horrela, pasa ziren XIX. mendeko seinu ezberdinetako gobernu guztiek, PÉREZ RODRÍGUEZek adierazitakoari jarraituz, jarduera ekonomikoaren gaineko kontrolari buruzko eztabaida gutxi egon ziren arerio politikoen artean[338].

[337] LORENTE JIMENEZ, J. V., "La Dirección General de Propios y Arbitrios del Reino (1824-1834)", *REALA* aldizkarian, ed. INAP, 2016ko azaroan, Madril.
[338] PÉREZ RODRÍGUEZ, A. C., "La búsqueda de los orígenes de la administración municipal: de la Edad Media al Liberalismo…" Op. Cit. 61.-62. orr.

XIX. mendeko toki-erakundeen finantza-jarduera horretan, orokorrean, honako ezaugarri amankomunak ikus daitezke:

- Toki-erakundeek berezkoak zituzten eskumen eta zerbitzuak eta jorratu ahal zituzten gai propio murriztuak kudeatzeko ogasuna behar zuten.
- Finantza-jarduera gauzatzeko finantzazio-iturri nagusia ondarea izaten zen baina horri murrizten joan zen desamortizazio-prozedura ezberdinekin batera.
- Diru-sarrerei zegozkien arbitrio eta zerga guztien gaineko proposamena toki-erakundearena izan arren, horien onarpena gobernu zentralaren ordezkariei zegokien.
- Aurrekontu-jarduerari dagokionez horren ikuskaritza gobernu zentralaren ordezkariei zegokien.

1870eko Udal Legeak berrikuntza ugari ezarri zituen arren eta toki-ogasunei dagokionez aurrerakuntzak ekarri arren (historian lehenengoz udal aurrekontuaren behin-betiko onarpena udalbatzaren eskumen bezala ezarri zen) indarraldi laburra izan zuen. 1876ko Errestaurazio garaiak bertan behera utzi zuen 1870eko Udal Legea eta 1845eko sistemara bueltatu egin zen.

Egoera horrela mantendu zen 1924ko Udal Estatutua heldu zen arte. Gogoratu behar dugu Lege horrek berrikuntza ugari ekarri zituela eta horien artean oso aipagarriak dira nazio gaitasuneko toki-administrazioetako funtzionarioen sorrera, edo udal kredituaren sorrera. Esangura horretan, FARIÑA JAMARDOren arabera, Udal Estatutuaren arrakastarik handiena baliabide-sistema propioa sortzea izan zen[339].

Lege horren II. liburuak toki-ogasunei zuzenduta zegoen, nahiz eta laister urte berdineko abuztuaren 3an toki-ogasunei buruzko erregelamendu-garapena eduki. Aurrekontu-jarduerari dagokionez, udalbatzak aurrekontu orokorra hasiera batean onetsi arren, horren behin-betiko onespenaren inguruko erabakia eta kontrola probintziako Ogasun Delegatuaren mende geratzen zen. Deigarria da Udal Estatutuaren 302. artikuluak esaten zuena: *"... Ogasuneko Delegatuak dauden gehiegikeriak zuzendu besterik ez du egin behar, erreklamaziorik egin ez bada ere, eta udalari itzuli beharko dio aurrekontua, egin*

[339] FARIÑA JAMARDO, J., "La hacienda local en el Estatuto de Calvo Sotelo", *El cincuentenario del Estatuto Municipal* liburuan, ed. Instituto de Estudios de Administración Local, 1975, Madril, 569. orr.

beharreko zuzenketa edo aldaketa egin ditzan...”. ORDUÑA REBOLLOk ondo laburtzen du 1924ko Udal Estatutuaren toki-ogasuna: *“Gobernadore zibilek udaleko finantza-bizitzan Ogasuneko ordezkarien alde egindako esku-hartzea kendu zuen, zergadunen erreklamazioak probintziako auzitegi ekonomiko-administratiboen jurisdikziora pasatuz. Aparteko aurrekontuen erregulazioa eta kreditu publikora jotzea Estatutuak ekarritako bi berritasun izan ziren; izan ere, aipatutako alderdietako lehena arrunten defizita estaltzeko baliatzen zen bokazioa zen, eta udal-kreditua udal handi gutxi batzuek baino ez zuten erabiltzen, Calvo Soteloren iritziz merkatu propioa baitzuten”*[340].

Horregatik guztiagatik, Udal Estatutuak erronka bezala eta aldarrikatzen zuen toki-autonomia bermatzeko, baliabide ekonomikoez hornitu behar zituen toki-erakundeak. Hori horrela, Udal Estatutuak 308. artikuluan udal-baliabideen zerrenda egin zuen:

- Udal ondaretik etortzen zirenak (errentak, produktuak, interesak, etab…).
- Ondasun komunalen aprobetxamenduetatik zetozen etekinak.
- Estatutik, lurraldeetatik, probintzietatik edo udal-mankomunitateetatik jasotako dirulaguntzak.
- Udal-zerbitzuetatik lortutako etekin likidoak.
- Udal zerga-ordainarazpenak. Azkenengo hauen zerrenda 380. artikuluan agertzen zen.

Luze hitz egin dugu lehen 1924ko Udal Estatutuak ezartzen duen kontrolaren inguruan. Kontrol hori udalaren finantza-jardueran argiago irudikatzen da. Legearen 279. artikulutik aurrera agertzen da kontrolaren muina. Ez da agertzen toki-ogasunei buruzko arauketan, baina zaintzarako egoerak eta prozedurak finantza-oinarria izango dute. Aipatutako artikulu horretan udalek zaintzarako egoeran “jausteko” arriskua zuten. Egoera horiek honakoak ziren:

- Sei urteetako epean, horietatik hiru urtez jarraian izandako gastuak ohiko diru-sarrerak baino handiagoan direnean, beti ere urte bakoitzeko diru-sarrerak %10eko defizita sortzen zutenean.
- Hartutako obligazioen eta benetako diru-sarreren gainetik egindako gastuen pilaketa, atzerapena eratzen zen urte-kopurua edozein izanda ere, urteko diru-

[340] ORDUÑA REBOLLO, E., *Historia del municipalismo español*…, Op. Cit. 183. orr.

sarreren heren batera iristen zenean, azken sei urteetako batez besteko bilketaren arabera, ordainketaren eraginkortasuna ziurtatu gabe, baliabide egoki eta nahikoen bidez, hurrengo hiru urteetan.

- Udalerriak diru-sarreren aurrekontuaren %5 gainditzen ez zuen obligazioa betetzera edo zorra ordaintzera behin betiko kondenatu zutenetik urtebete baino gehiago igaro zenean (edo bi urte baino gehiago igaro zirenean zenbateko hori gaindituz gero), ordaindu gabe eta hartzekodunarekin edo aseguratuarekin hura betetzeko modu positiboa hitzartu gabe.

Finantza-zaintza zaintza-egoera horretatik batetik hasten zen eta egoera hori Administrazioarekiko Auzibideko Probintzia Auzitegiak adierazi behar zuen, ebazpen baten bidez. Hortaz, zaintza-espedientea judizializatzea zekarren. Zaintza-espedientea Ogasun Delegatuak hasten zuen, egoeraren berri zuenean, udalaren hartzekodunen batek salatzen zuenean edo herritar batek salatzen zuenean. Espedientea udalari jakinarazten zitzaion alegazioetarako emateko epea emanez. Alegazioak aurkeztu eta gero eta Gobernu Delegatuak egoki ikusten bazuen, espedientea Administrazioarekiko Auzibideko Probintzia Auzitegiari bidaltzen zitzaion zaintza behar zen edo ez ebatzi zezan.

Zaintza-egoera adieraziz gero, horren ebazpena Madrileko Gazetan argitaratzen zen Gobernu Zibilari eta Ogasun Delegatuari jakinaraziz. Gobernadoreak horren berri zuenean Zaintza-Batza sortzeko hautaketa prozedura hasten zuen eta horretarako zaintzapeko udalean hauteskundeak[341] deitzen zituen. Zaintza-Batzaren zeregina Udalbatza ordezkatzea zen.

Zaintza-Batzak Udalbatzaren eskumen eta eginkizun berdinak zituen eta Zaintza-Batzaren kide izateko boto gehien jaso zituenak Alkatearen zereginak betetzen zituen. Batza horretan hartzekodunen ordezkariak egon behar ziren. Zaintza-Batzaren eginkizunak hurrengoak ziren:

[341] Honen inguruan Udal Estatutuaren 282. eta 283. artikuluek prozedura guztia ezartzen du eta adierazten du zenbat kide osatuko duten Zaintza-batza.

- Ahalik eta arinen udalaren normaltasuna berreskuratzeko beharrezkoak ziren neurri guztiak hartzea.
- Normaltasuna bi urteko epean lortu eta horretarako birgaitze-aurrekontu bat onestea. Aurrekontu hori udal betebeharrei eta udal baliabideei egokitu egin behar zitzaion. Horretarako baliabide bereziak behar izanez gero, Ogasun Ministeritzari eskatu ahal zizkion eta Ministeritzak Errege Dekretuaren bitartez baimentzen zituen.

Birgaitze-aurrekontua onartzen zenean, horren berri Gobernadore Zibilari ematen zitzaion, udal berria eratzeko hauteskundeak deitu zitzan, eta Ogasun Delegatuari, egin ziren arau-hausteak zuzentzeko. Hauteskundeetarako deialdia egin ahal izateko, Ogasun Delegatuak birgaitze-aurrekontua onartu behar zuen. Udalbatza berria hautatuta eta horrekin Zaintza-Batza kargua uzterakoan, Udalbatzak izango zuen lehenengo betebeharra birgaitze-aurrekontua onestea zen.

Zaintza-batzak birgaitze-aurrekontua egin ezean edota Udal berriak birgaitze-aurrekontua onetsi ezean, Ogasun Delegatuak Estatuko Gobernuari udalaren zuzeneko esku-hartzea eskatzen zion eta, Gobernuak onartuz gero, Madrileko Gazetan argitaratzen zen. Hori argitaratu eta gero, udalaren kudeaketa funtzionario teknikari batzuek eramango zuten eta udalaren kargu eta eginkizun guztietan Udalbatza ordezkatuko zuten. Estatuko Gobernuak izendatutako teknikariek birgaitze-aurrekontua aurrera eraman behar zuten eta Ogasun Ministerioak onartu behar zuen. Birgaitze-aurrekontua martxan eta udal berria eratuta, berriro ere zaintza-egoera batean "jausiz" gero, orduan Gobernuak Udala ezabatzeko ahalmena zuen.

II. errepublikaren garaian lurralde-banaketaren sisteman garrantzia jarri zen eta toki-erakundeak lurraldeen esparruan egon zirenez, gaiaren inguruko arauketak ez zuen garrantzirik hartu. 1935ko azaroaren 3an Madrileko Gazetan II. Errepublikako Udal Legea argitaratu zen. Legearen zaintza-sistemak, Udal Estatutuaren eredua jarraituz, finantza-izaerako egoera ezberdinetan oinarritzen zen[342]. Legeak ezartzen zuen zaintza-sistema eta 1924ko zaintza-sistemak oinarri eta xedapen berdinak zituzten, baina

[342] Egoera horiek Legearen 235. artikuluan agertzen dira. 1935eko azaroaren 3ko 307 zenbakidun Madrileko Gazetan argitaratu zen Legea.

zenbatekoak, epeak edo Zaintza-Batzaren kideak aldatuz. Hortaz, 1924an eratutako sistema indarrean jarraitu zuen.

3.2.2. Frankoren diktaduraren toki-ogasuna: kontrol-jarduera berrindartzea

Frankismo garaiko toki-ogasunaren arauketa, lehen adierazi dugun bezala, 1945eko Toki Araubideari buruzko Legearekin hasi zen. Frankismoak toki-ogasunen inguruko egoera latzaren arduraduna sistemaren zurruntasunean jartzen zuten eta 1945eko Legearen oinarrietan 21etik 33ra udal-ogasunearen gaineko arauketa berria egin zuen, udal-baliabideen zerrenda berriarekin hasi da. 1945eko sistema borobiltzeko asmoarekin Legea onartu eta 6 hilabetera, 1946ko otsailaren 4ko Estatuko Aldizkari Ofizialean, Toki-ogasunen behin-behineko Araubideari buruzko Dekretua argitaratu zen.

Legea berriak ezabatu egin zituen maizterrei buruzko erabakia, erabileren banaketa orokorra eta industria- eta merkataritza-kontribuzioarekin zergapetu gabeko sozietate eta konpainien zergen gainekoa. Eta bigarrenik, udalak azpikontratatuta kudeatu ziren, zuzeneko likidazioaren emaitzari uko eginez. Egia esan, Oinarrien Lege honek oso eragin txikia izan zuen udal-aurrekontuetan; izan ere, udal-zerga sistema nolabait sinplifikatzea lortu bazuen ere, ez zuen toki-ogasunen zurruntasunaren benetako arazoa konpondu.

Esangura horretan, 1945eko Legearen 58. oinarriak udal-ebazpenen gaineko zaintza-sistema bat ezartzen du. Sistema hori Estatuaren egitura autarkikoaren isla izan zen eta ez da, lehen bezala, finantza-jardueran bakarrik ezartzen, ebazpen guztietan baizik. Baina Legeak ere, 67. Oinarrian, ohikoa zen esku-hartzea arautzen zuen. Esku-hartze horretan sistemaren aldaketa sakona izan zen. Arauak hiru zaintza ezberdintzen zituen:

- Edozein motatako ebazpenak interes orokorraren kontrako edo kasuna kasuko toki-erakundearen interesen kontrakoa zenean.
- Finantza-jarduerari lotuta eta defizitari lotutakoa.
- Osasunari lotutakoa.

Beraz, sistema berriak finantza-jardueraren ondorioz etor zatekeen esku-hartzeaz gain, beste arrazoi batzuengatik zetorrena ere kontuan hartzen zuen.

Hori guztia gutxi izango ez balitz, 68. oinarriak ikuskapenerako eta aholkularitzarako organoa sortzen du, toki-erakundeen kudeaketan laguntzeko bai, baina ikuskatzeko ere. Horrela kontrola areagotu egin zen.

1950ean 1945eko Legearen testu artikulua[343] argitaratu zen Estatuko Aldizkari Ofizialean eta horretan toki-ogasunei buruzko arauketa handirik ez da egiten, nahiz eta zioen azalpena honako baieztapen hau egin: *"Erregelamendu administratibo berriak udalerrien eta probintzien bizitza ekonomikoan aldaketak eragiten dituenez, Gobernuak zuhurtziaz ireki nahi izan zuen esperimentazio-aldi bat, aurreikuspenak errealitateekin alderatu ahal izateko, eta, horretarako, mila bederatziehun eta berrogeita seiko urtarrilaren hogeita bosteko Dekretua argitaratu zuen, toki-ogasunen behin-behineko antolamendua onetsi duena. Dekretu horren indarraldian, datuak lortu dira eta azterlanak egin dira, eta, hasierako kreazioak zuzentzearekin batera, mila lege-aldaketa egin dira, eta bederatziehun eta hogeita zortziko xedapen garrantzitsu sortu dira"*. Aldaketa ugari horien inguruko isladarik ez dago testu artikulatuan eta ikuskapenari eta zaintzari buruzko arauketaren inguruko artikuluek ez zituzten 1945eko Legearen oinarriak aldatu.

Garaiko diktadura giroan Legegileak toki-ogasunei buruzko arauketa egiteko beharra ikusi zuen eta 1952an toki-ogasunei buruzko erregelamendua argitaratu zen[344]. Erregelamenduaren 1. artikuluak zehazten zituen toki-ogasunaren baliabideak[345]:

Azken horretan barneratzen ziren garaiko toki-zerga guztiak. Udalak baliabide horietatik diru-sarrerak lortu zituen eta Erregelamenduak III. Liburuko III. Kapituluan aurrekontu-

[343] 1950eko abenduaren 29ko Estatuko Aldizkari Ofizialean argitaratu zen 1950eko abenduaren 16ko toki araubideari buruzko Legearen testu artikulatua.

[344] 1952ko urriaren 7ko Estatuko Aldizkari Ofizialean.

[345] Erregelamenduaren 1. artikuluak zehaztutako baliabideak honako hauek dira:

- Ondasun higigarrien, higiezinen, eskubide errealen, inskripzioen eta bestelako zor-tituluen, kredituen eta udal-ondarea edo udalaren mendeko establezimenduak osatzen dituzten gainerako eskubideen produktuak eta interesak, salbu eta, azken horiei dagokienez, patronatu-eskubideak edo antzekoak.
- Herri-ondasunen aprobetxamenduen emaitza, baldin eta kostu bidez edo jenoz banatzen badira.
- Udal-eskumeneko ustiategi eta zerbitzuen etekin likidoa, legean ezarritako sistemetako edozeinen bidez.
- Estatuko, probintziako, mankomunitateetako edo beste erakunde batzuetako aurrekontuen kontura udal-obra edo -zerbitzu publikoetarako lortzen diren diru-laguntzak, laguntzak eta dohaintzak.
- Ongintzako eta Irakaskuntzako Establezimenduen aldeko legatuak, dohaintzak eta aginduak, edo erakundearentzat edo udalaren edozein zerbitzuri eustea.
- Legearen IV. liburuko I. tituluko V. kapituluan araututako udal-ordainarazpenak.

jarduera arautu egiten zuen. Aurrekontu jarduera ohikoa edo ez-ohikoa izaten jarraitzen zuen. Garaiko izaerarekin bat eginez, gaiaren inguruko lehenengo artikuluek aurrekontuak egitean edota horiek exekutatzean dauden mugak aipatzen zituen (178. artikulutik 182. artikulura). Aurrekontuaren aurreproiektua udaleko kontu-hartzaileak egin behar zuen eta proiektua Udalburuak egin behar zuen, kontu-hartzailearen eta udaleko idazkariaren laguntzarekin (186. artikulua). Momentu honetatik aurrera kontrolaren hasiera ematen zen: aurrekontu-proiketuaren gaineko txostena egin behar zuen Probintziako Diputazioaren Ogasun Batzordeak; txosten hori derrigorrezkoa zen eta txosten hori ez izateak aurrekontuaren erabakia deuseza bihurtuko zuen. Udalbatzak aurrekontu-proiektua onetsi behar zuen.

Onetsitako aurrekontuaren kopia Ogasun Ordezkariari bidali behar zitzaion eta Ogasun Ordezkariak aurrekontuari erreparoak jartzeko aukera zuen, honako gai hauen inguruan:

- kontsignatu gabeko nahitaezko gastuak;
- legez kanpoko borondatezko gastuak, udal- edo probintzia-eskumenekoak ez direnak, edo diru-sarreren egoera-orrian korrelazio egokirik ez dutenak; eta
- Aurrekontuko arau-hauste nabarmenak.

Udalek Estatuko Ogasun Ordezkariaren erreparoen gaineko errekurtsoa jartzeko aukera zuten eta horiek Probintziako Auzitegi Ekonomiko-administratiboak ebazten zituen. Prozedura berdina gauzatu behar zen ekitaldi hasierako luzapenerako aurrekontuarekin.

Udal aurrekontuaren likidazioaren inguruko informazioa ere udalez gaineko Ogasun Ordezkaritzari informatu behar zitzaion. Modu horretara sistema guztia kontrolpean geldituko litzateke. Kuriosoa da 1952ko Toki-ogasuneko Erregelamenduarekin batera kontabilitate-insktrukzioa ere onestea.

1953. urtean Estatuak berriro ere Toki araubidearen Oinarriei buruzko Legea onetsi zuen eta 1955[346]. urtean aurreko bi oinarri legeak eskuan harturik ekainaren 24ko Dekretuaren bitartez testu bategina egin zen. Horren inguruan oso adierazgarriak dira MARTÍN-RETORTILLO BAQUERren hitzak: *"Araudi horrek, aipatutakoez gain, gainditu gabeko gai nagusia toki-ogasunen gaia izango litzateke, 1955eko hasierako bertsiotik behin eta*

[346] 1955eko uztailaren 16an Estatuko Aldizkari Ofizialean argitaratua.

berriz aldatu beharko litzatekeena"[347]. Lege horrek aldaketa ugari jasan zituen, baina toki-ogasunen inguruan aldaketa gutxi ekarri zituen. Legearen zioen azalpenak adierazten duenez, aurreko arauketaren behin-behinekotasunean oinarriturik behin betiko bihurtzeko borondatea azaltzen du aldaketa egin barik: *"Estatuko Kontseiluak irizpena eman, eta beharrezko azterlanak egin ondoren, eta Ogasun Ministerioarekin bat etorriz, badirudi garaia iritsi dela arau horien behin-behinekotasuna behin betikoa izateko eta dagokion multzo organikoa ezartzeko, Toki Araubideari buruzko Legearen testu bategina aldarrikatuz, erreformatik eratortzen diren aldaketak mila bederatziehun eta berrogeita hamarreko abenduaren hamaseiko artikuluetan sartuz eta Toki Administrazioko Azterlanen Institutuari beraren argitalpen ofiziala enkargatuz"*. Dena den, nahiz eta aldaketarik ekarriko ez duela adierazi, egia da testu bateratuaren artikulu bakarrak toki-ogasunei buruzko Legearen IV. Liburu guztia aldatzen duela. Liburu honetan berriro ere Gobernu zentralaren Ogasun Ordekzariaren garrantzia azpimarratzen da eta honek egiten duen esku-hartzea indartu egiten da:

- Aurrekontua egin eta likidatzerakoa.
- Tributu-jarduera gauzatzerakoan.
- Zorpetze-jardueran.

Beraz, udalaren ogasun-jarduera guztia kontrolpean mantenduko da eta horretan kontrol-teknika ezberdinak erabiliko dira: informazioa ematea, derrigorrezko txostenak, aurretiazko-txostenak eta legezkotasunaren zuzeneko kontrolak.

Frankismo garaiaren amaieran 1975an Toki Araubidearen Oinarriei buruzko Lege berri bat egin zen, azaroaren 19ko 41/1975 Legea. 21. oinarritik aurrera toki-ogasuna arautu egin zen, baina dagoeneko, ORDUÑA REBOLLOk adierazten zuenez, toki-ogasunen finantza-egoera oso larria zen eta gabezia ekonomiko kronikoa zuen[348]. Frankismo garaiko sisteman toki-ogasunek Estatuaren mendetasun handia zuten eta Estatuaren baliabideak ezinbestekoak ziren jatorriz oinarrizkoak jotzen ziren udal-zerbitzuak eman ahal izateko. 1975ean ere egoera berdina zen, nahiz eta udal-tributuetan aldaketa handiak egon (baliabide sistema aldatu zen, udal-zerga kopurua sinplifikatu eta murriztu egin zen,

[347] MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Instituciones de Derecho…*, Op. Cit. 71. orr.
[348] ORDUÑA REBOLLO, E., *Historia del Municipalismo Español*…, Op. Cit. 210. orr.

etab…). Egoera ekonomiko hori gainditu ahal izateko garai horretan ere Estatuak neurri ezberdinak premiaz hartu zituen 34/1977 Errege Lege-Dekretuaren bidez:

- Udal zorra likidatzeko asmoarekin Estatuak kreditu-eragiketa handia gauzatu egin zuen.
- Aurrekontua nibelaturik onartzeko betebeharra sortu zen.
- Toki-erakundeekin elkarlana sustatzeko, nazio batzordea sortu egin zen.

Toki-araubidearen izaera politikoak aldaketarako joera hartzen zuen bitartean, ezin dezakegu gauza bera esan toki-ogasunen arauketari buruz. Ogasun Ordezkariak oraindik aurrekontu-jarduera kontrolatu behar zuen, kreditu-eragiketak baimendu behar zituen, etab… Hori guztia, garai hartan indarrean zegoen toki-araubidearen ezaugarri zen gobernuaren interbentzionismo-ildoarekin bat etorriz[349].

3.2.3. EKaren ondoren toki-ogasunaren kontrol-jarduera

Atal honetan ez dut luzatuko gaur egun indarrean dagoen toki-ogasunei buruzko arauketa zehazten, hurrengo ataletan egiten delako lan hori. Derrigorrezkoa jotzen dugu, ordea, zein izan den azken 40 urteetako bilakaera historikoa aipatzea, horrek zuzeneko eragina izan duelako ez bakarrik toki-ogasunen betebeharretan, baizik eta toki-ogasunen finantza-jardueraren gaineko kontrolean ere. Hori horrela, eta lan honetan askotan adierazi dudan bezala, 1978ko EKren ostean toki-erakundeen gaineko ikuspuntua guztiz aldatu zen. Frankismo garaian toki-autonomiaren aitorpenak egiten ziren, baina autonomia funtzional bezala adierazten zen, horren gaineko kontrola handia izanik (erregimen politikoaren ondorioz). Ez zegoen garai horretan benetako autonomiarik. 1978ko konstituziogileak benetako autonomiaren aldeko aldarrikapena egin zuen eta toki-autonomiaren printzipioa toki-erakundeen erdigunean jarri zuen[350]. Adierazi dugu ere, lan honetan zehar, benetako toki-autonomia bermatzeko baliabide ekonomikoak behar direla. Horregatik EKk, horretaz jabeturik, EKren 142. artikuluan finantza-nahikotasunaren

[349] ORDUÑA REBOLLO, E., *Historia del Municipalismo Español*…, Op. Cit. 213. orr.
[350] SÁNCHEZ GALIANA, C. M., "Principios financieros de las haciendas locales. Problemas de la imposición municipal como medio para la suficiencia financiera", LÓPEZ ESCALAFOR, C. M. (Koord.), *La Reforma de las Haciendas Locales en España* liburuan, ed. Universidad de Jaen, 2018, Jaen, 53. – 54. orr.

printzipioa jasotzen du eta horren baitan toki-ogasunen arauketa berria egiteko lehenengo urratsa eman zen[351].

EKk berak zehaztu zuen diru-sarrerak sortzeko beharrezkoak ziren baliabideak (beste edozein baztertu barik): tributu propioak eta Estatuaren eta autonomia erkidegoen tributuetako parte-hartzea. EKk, beraz, toki-erakundeentzako diru-sarrera sistemaren gaineko arauen nondik norakoa zehaztu zuen. Horrez gain, toki-erakundea Administrazio publikoaren gaineko arauketan sartu zen eta horrekin batera toki-ogasuna ere. Baina, behin baino gehiagotan adierazi dudanez, EKren osteko autonomia-erkidegoak eratzeko prozedura toki-erakundeen egituraketa alde batera utzi zuen eta 1985ko TAOLra arte ez zuen arauketa zuzenik egin. Geroago, TAOLk ezarritakoa garatuz etorri zen 1988ko TOL.

TOL onetsi arte lehenengo erreforma garrantzitsua 1983. urtean etorri zen, abenduaren 21eko 24/1983 Legearekin hain zuzen ere, toki-ogasunen garbitasunerako eta arauketarako larrialdiko neurriak hartzen zituena. Lege horren bidez hartutako neurriekin toki-ogasunei diru-sarrerak handitzeko aukera eman zitzaien eta zerga-ahaleginaren ardura eta erantzukizuna hartzen ere lagundu zien. 1985ean TAOL onetsi zen eta horretan toki-ogasunen inguruko oinarrizko arauketa txikia egiten zuen, baina garrantzi handikoa (105. artikulutik 116. artikulura): finantza-nahikotasunaren eta toki-autonomiaren printzipioak berresten ziren, ordenantza fiskalen sistema ezartzen zen toki-erakundeek zuten erregelamendu-lerruneko arauak egiteko ahala indartuz, aurrekontu-jardueraren nondik-norakoa ezartzen zen eta toki-erakundeak Estatuaren kontabilitate publikoaren sisteman barneratzen zuen, kontrolaren betebeharrak zehazten ziren, etab… Horrekin batera apirilaren 18ko 781/1986 Legegintzazko Errege Dekretua onetsi zen, indarrean zeuden Toki-Araubideko Xedapenak jasotzen zuen Testu Bateratua sortuz.

Toki-ogasuna arautzeko unea 1988. urtean heldu zen, TAOL onetsi eta hiru urte eta gero. TOL, beren burua, TAOLren osagarri bezala ikusten zuen eta horrela zioen azalpenean adierazi zen: EKaren 137. eta 142. artikuluetan adierazten diren oinarrizko printzipioak

[351] AA.BB., *Comentarios a la Ley de Haciendas Locales*, I eta II liburukiak, 2. ed., ed. Thomson Reuters Civitas, 2013, Iruña, web edizioan: https://proview-thomsonreuters-com.proxy-oceano.deusto.es/title.html?redirect=true&titleKey=aranz%2Fcodigos%2F125791941%2Fv2.5&titleStage=F&titleAcct=i0adc419b000001464c6b70ead9b48c4e#sl=e&eid=1b8484a35e187eb17d7d1e9f01917a54&eat=a-125791941&pg=1&psl=&nvgS=false.

betetzen zituen TOLk. Lege horrek honako helburu nagusiak zituen: toki-erakundeen finantza-nahikotasun eta finantza-autonomia lortzea finantza-sistema antolatu baten bitartez. Horretarako, TOLk, arauketa berri bat ezartzeaz gain, aurretik zegoen arauketa guztia indargabetu egin zuen, nahiz eta zeharkako eragina eduki. Lege honetan tributu-sistema gaurkotua ezartzen zen tributuak hiru talde nagusitan sailkatuz eta, diru-sarreren sistema eratzeaz gain, udal finantza-jardueran garrantzitsuak ziren bestelako tresnak arautu zituen: aurrekontua, kontabilitatea, kontu-hartzailetzaren kontrola, etab... GONZALO Y GONZÁLEZek adierazi zuen moduan: *"Baina Toki Araubidearen Legea konstituzio-mailako beste tributu-printzipio bat ere betetzen saiatu zen: lege-erreserbaren printzipioa. Izan ere, Konstituzioaren 31.3. artikuluak, jakina denez, hau ezartzen du: "Legearen arabera bakarrik ezarri ahal izango dira izaera publikoko prestazio pertsonalak edo ondare-prestazioak". Horrek esan nahi du tributuak lege-maila formala duen arau juridiko baten bidez ezarri behar direla, eta, horrez gain, tributuak berak oinarrizko elementuak arautu eta arautu behar dituela. Horregatik izan zen TOL bera eta 51/2002 Legeak eskema bateratu du, eta horrek, udalerrien finantza-nahikotasuna eta autonomia lortzeko, zuzenean ezarri zuen dagokien tributu-sistemaren egitura"*[352].

Lege honek bertute bat dauka: Espainiako toki-erakundeen toki-ogasunentzako abiapuntua da, hots, lehenengo benetako arauketa; eta indarrean mantendu egin zen 2004. urtera arte. Urte horretara arte aldaketa sakonak eta arinak eman ziren, nahiz eta sistemari berari eragin handia izan ez. Gaur egun indarrean dagoen Toki Ogasunei buruzko Legearen inguruko Testu Bateratua onetsi egin zen martxoaren 5eko 2/2004 Legegintzazko Errege Dekretuaren bidez (hemendik aurrera TOLTB).

3.2.4. 2008ko finantza-krisiaren ostean aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren ondorioz finantza-zaintzaren indarberritzea

2008. urtean mundua krisi ekonomiko sakonean sartu zen eta krisi horrek zuzeneko eragina izan du toki-ogasunetan eta horien gaineko kontroletan. ALDEGUER CERDAk

[352] GONZALO Y GONZÁLEZ, L., *Sistema impositivo español. Estatal, autonómico y local*, 15. ed., ed. Dykinson, 2013, Madrid, 808. orr.

argi adierazi zuen: *"Azken urteotan, eta gero eta bizkorrago, toki-erakundeek (aurrerantzean, toki-erakundea) beren araubide juridikoa nabarmen eta sakon eraldatu dute aurrekontu- eta finantza-mailan. Aldaketa horiek 2008tik aurrera hartutako erreformen esparruan gertatu dira, batez ere udalen finantza-baliabideen gabeziaren aurkako neurriak ezartzeko, eta defizitaren eta zor publikoaren mugen kontrola eta finantza-, ekonomia- eta aurrekontu-jasangarritasuna lortzeko helburuarekin"*[353]. Momentu horretatik aurrera, aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren printzipioek eta politikek garrantzia hartzen hasi ziren. Bi printzipioek dakartzaten sistema abenduaren 12ko 18/2001 Legearen bitartez sartu zen eta 2006an erreformatu egin zen. Egia da, 2005etik 2008ra Ogasunek ongintza garai bat ezagutu zutela, baina egoera ekonomikoaren ondorioz gauzaturik zegoen. DOMINGUEZ MARTÍNEZek eta LÓPEZ JIMENEZek krisiaren ondorioak ikusirik honakoa adierazi zuten: *"Egia da aurrekontu-desoreka gordin agertzen dela orduan, baina haren sustraiak aurretik ere bazeuden, ezohiko abagune batean ezkutatuta, ezohiko zerga-sarrerak sortzen dituena eta aurrekontu-irudipen sendoa eragiten duena. Aipatutako defizitaren zati batek izaera ziklikoa zuen, egoera txarraren ondorioz (diru-bilketaren beherakada, gizarte-prestazioen igoera), baina gehiena (bi heren inguru) egiturazkoa zen, hau da, ez zen automatikoki desagertuko krisia gainditzean*"[354].

2008ko krisi ekonomikoaren ostean eta printzipio biek EBeko muinean zeudela ikusirik, 2011n EKren 135. artikulua aldatu egin zen eta horrek zuzeneko eragina izan zuen Administrazio publikoetako ogasunetan[355]. Krisi egoera horretan 2012ko urrian Gobernu

[353] ALDEGUER CERDÁ, B., "Autonomía Local, equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera. Tendencias y perspectivas contemporáneas en las relaciones de tutela financiera y control presupuestario local en España (2008-2014)", *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, ed. Complutense, 2. zkia, 2014, Madril, 182. orr.

[354] DOMINGUEZ MARTÍNEZ, J. M. eta LÓPEZ JIMENEZ, S. Mª., "Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional en España" *Diario La Ley*, ed. La Ley, 7760 zkian., 2011, Madril, webgunean ikusirik: https://elconsultor.laley.es/Content/ShortList.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAF2QTW7DIBBGTxM2SJVN_NMuWMSKF91UleoeYIxJguQAHcANt-_Y2SRdPDTMPNAHP0ljHvQtyj5EGM1sJpi4Rx2ST5paaIBnjvrk8ApcORuiiUkZZ2Hm2vI-eNilojiVwEK2zuarHDBpRrcFWTfFrlUrJSGIPVERNdEQLfFKvK1Ou5nt6tZiNepmW-uGgYoJ5qNTslxrs-gBRlkwh5PGLlMVLu73AxZzhkjpOsB7jqAB1eUTzlq-W0PBXyD4GzPh4D26RU9SFEIUjajKphJMeSPHaL-2U4ecdnt43NJ8-j_vLX1LRECW6MlPtgnflqIGmO-9x0hditHZJ_8P_OuZro4BAAA=WKE

[355] Oso interesgarria da ALDEGUER CERDAk 135. artikuluaren inguruan egiten duen konparazioa. Hori topa daiteke: ALDEGUER CERDÁ, B., "Autonomía Local, equilibrio presupuestarioy sostenibilidad financiera. Tendencias y perspectivas contemporáneas en las relaciones de tutela financiera y control presupuestario local en España (2008-2014)"…, Op. Cit. 195. orr.

zentralak Administrazioaren Erreformarako Batzordea sortu zuen Administrazio publikoen erreformaren nondik norakoa aztertzeko. Batzordeak 2013ko ekainaren 21ean Estatuko Gobernu Kontseiluan bere txostena aurkeztu zuen[356], txostenak berak honakoa dio: *"Administrazio Publikoen Erreformarako Batzordearen (CORA) sorrerak bide erreformista horri jarraitzen dio, gure sektore publikoaren azken hamarkadetako erradiografiarik zehatzenari ekiteko"*. Txostenari begiradatxo bat ematea besterik ez dago, erreformarako justifikazioa egoera ekonomikoan dagoela ikusteko.

CORA txostenean oinarriturik eta txostenak toki-erakundeak krisiaren erdigunean jarririk, legegileak Toki Administrazioen Arrazionalizaziorako eta Jasangarritasunerako 27/2013 Legea (TAAJL) onetsi zuen. TAAJLk TAOLren eta TOLTBren erreformak gauzatu zituen helburu zehatz birekin: aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren printzipioak toki-erakundeetan ezarri, eta toki-erakundeen eskumen-sistema aldatu bikoiztasunak kentzeko. Horrez gain, TAAJLk ekarritako erreformaren ondorioz ere kontingentzia-funtsa eratu da toki-administrazioak laguntzeko eta aurrekontuaren aldaketen inguruko arauketa ere aldatzeko, batez ere aipatu aurrekontu-egonkortasunerako eta finantza-jasangarritasunerako 2/2012 Lege Organikoak babesten dituen printzipioen harira.

Azkenik, TAAJLk udal finantza-jardueraren gaineko kontrolak areagotzea ekarri zuen, finantza-zaintzako organo eskudunen esku-hartzea handituz. Zerbitzuak emateko eta eskumenen egikaritza gauzatu ahal izateko, toki-erakundeek finantza-zaintza organo eskudunaren aurretiazko txostena beharrezkoa jotzen zuten. Finantza-jardueraren kontrol-sistema zorrotza toki-autonomiaren printzipioaren kontrakoa zela uste zuten autonomia-erkidego eta toki-erakundeen elkarteek eta horregatik KAren aurrean toki-autonomiaren defentsarako errkurtsoak eta konstituzio-errekurtsoak aurkeztu zituzten. Errekurtso horien emaitza 2016an ezagutu ziren eta finantza-zaintzaren esku-hartzea malgutu egin zuen, toki-autonomiarekin bateragarria egiteko.

[356] Txostena osorik argitaraturik dago Ogasun Ministerioaren webgunean: Reforma de las Administraciones Públicas (transparencia.gob.es)., azkenengoz 2021eko abuztuaren 6an ikuskatua.

3.3. TOKI-OGASUNEN ARAUKETA

3.3.1. Arauketa orokorra

Toki-ogasunen arauketa zehazteko orduan, betiko moduan, lurraldetasun-printzipioarekin lan egin behar dugu. Kontuan izan behar dugu EKren 137. artikuluak egiten duen lurralde-antolakuntza. Sortzen diren lurralde-egitura horiek guztiek euren ogasuna izango dute eta toki-administrazioek ere euren toki-ogasuna izango dute[357]. Arauketa, beraz, nahasia da eta Estatuaren antolakuntzan oinarritzen da. Ogasunei dagokionez eta toki-erakundeen ogasunei dagokionez, hurrengoa kontuan izan behar dugu[358]:

a) Estatuak hurrengo eskumen esklusiboak izango ditu:
    a. Ogasuna orokorra.
    b. Administrazio publikoen araubide juridikoen oinarria zehazteko eskumena.
    c. Toki-ogasunen esparruan Estatuak eskumen esklusiboa du ogasun ezberdinei dagozkien erakunde amankomunak zehazteko orduan, ogasunen arteko koordinazioa gauzatu behar denean edo finantza-nahikotasuna babestu behar denean. Horietan guztietan eskumena esklusiboa izango da EKren 149.1.14 artikuluaren izenean. Gogoratu hemen ere finantza-zaintza koordinazio-tresna bezala zehazten duela KAk.
b) Elkarbanatutako eskumenak: KAk bere doktrinan askotan zehaztu duen moduan[359], toki-ogasunen esparruan Estatuaren eta administrazio publikoen araubide orokorrean eskumena estatutuan jaso dituzten autonomi-erkidegoen artean elkarbanatutako eskumena egongo da. Hauetan Estatuak, lurralde-erakunde izaera duen aldetik, printzipioak eta oinarriak garatuko ditu.

[357] https://online.elderecho.com/presentarFragmentoMemento.do?nref=7dbdbbaf&producto=UNIVERSAL&idFragmento=A5743&marginales_presentacion=A5743&impresion=si&rnd=0.08042997759886927.
[358] EKren 149.1.14. eta 149.1.18. artikuluekin bat etorriz.
[359] KAren 32/1981, 25/1993, 27/1987 edo 214/1989 Epaiak, esate baterako.

Esangura honetan, toki-erakundeek, araubide erkidearen esparruan (hau da EAE eta NFE kenduta), indarra TOLTBtik jasotzen dute. TOLTBaren xedapenak oinarrizko araubidearen izaera izango dute honako hauetan izan ezik:

- Tokiko tributu-sistemaren arauketa, EKren 133. artikuluari egokitzeko.
- Estatuko tributuetan toki-ogasunek duten parte-hartzearen arauketa, EKren 142. artikulua zehazteko.

Baina kontuan izan behar dugu Estatuaren lurralde-egituraketaren esparruan EAEk eta NFEk Kontzertu eta Hitzarmen Ekonomikoen baitan berezkoa duten udal-araubide ekonomiko-finantzario propioa mantentzen dutela.

EAEk (antolaketa berezia kontuan hartu barik) Ekonomia Itunaren eskutik udal-araubide ekonomiko-finantzarioa arautzeko eskumena du. Horrek ezin dezake suposatu EAEko toki-erakundeek beste toki-erakundeek baino autonomia gutxiago izatea. Euskadiko erakundeek, euren eskumen-sistemaren barnean, bere lurraldeko udalei eskumenak aitortu edo eman ahal dizkiete berezkoak izango balira bezala, beti ere TAOLren 25. artikuluak zehaztutako irizpideei jarraituz. Lurralde historiko bakoitzak toki-ogasunei buruzko arauketa zehaztuko du.

Epigrafe honetan lurralde erkideko toki-ogasunen arauketari buruz hitz egingo dugu; baina, kontuan izan behar da, indarreko EK aldarrikatu ondoren toki-ogasunek arauketa propioa izan arte, KAk bere doktrinaren bitartez askotan aztertu eta egokitu du haien jarduera. KAk behin baino gehiagotan adierazi du finantza-nahikotasunaren nondik-norakoa edota zein den toki-ogasunen finantza-jardueraren muga.

EK aldarrikatu zenetik zazpi urte itxaron behar izan ziren toki-erakundeen gaia eskuetan jorratzeko eta legegileak tradizioan zegoen ohitura zaharra mantendu zuen: lehenengo antolakuntzaren eta funtzionamenduaren inguruko arauketa onetsi eta gero beste gorputz juridiko batean toki-ogasunei buruzko arauketa, antolakuntza eta funtzionamendua zehaztu. Hori horrela, lehen adierazi ditugun TAOLa onartu zen 1985. urtean eta TOL 1988. urtean. Handik aurrera, lege horiek indarrean jarraitu dute gaur egunera arte, ugariak eta nabarmenak izan dituen aldaketa guztiekin. Toki-ogasunen esparruan aldaketek 2004an testu bateratu bat egitera behartu zuten.

3.3.2. Toki-ogasuna TAEHn

Toki-ogasunen arauketarekin eta finantza-jarduerarekin modu egokian jarraitu ahal izateko, ez dugu inolaz ahaztu behar toki-ogasunek Europako harremanen barruan izan duten arauketa eta, batez ere, TAEHren barnean. TAEHn toki-ogasunek garrantzi handia daukate. Hitzarmenaren sinatzaileek argi adierazten dute hasieratik toki-erakundeek, euren jarduteko autonomia garatu ahal izateko, derrigorrezkoa dutela berezko baliabideak izatea eta horiek euren "nahierara" edo "beharrizanetara" erabiltzea.

TAEHk, toki-ogasunek toki-erakundeen finantza-jarduera gauzatu behar dutenez, bere arauketa-eremuan sartu egin ditu eta horiei, batez ere, hitzarmenaren 9. artikuluan agertzen diren xedapenak aplikatuko zaizkie. Gogoratu behar dugu hitzarmena toki-autonomiaren inguruan diharduela eta printzipio horren aplikagarritasuna ere ogasunaren esparruan bermatu behar dela. Hori da hain zuzen ere 9. artikuluaren lana. Nire iritziz garrantzi handia hartzen du TAEHren 4.3. artikuluak. Horren arabera: *"Eskumen publikoen egikaritza, modu orokorrean, herritarrengandik hurbilen dauden agintarien ardura izan behar da. Eskumen bat beste agintaritza bati esleitzeko orduan kontuan izan behar ditugu lanaren zabaltasuna eta izaera edota eragingarritasun- edo ekonomia-beharrizanak"*[360].

Artikulu horrek subsidiaritate-printzipioa zehazten du. Printzipio hori guztiz europearra da. Are gehiago, printzipio honi dagokion guztia, EK eta gero zehaztu eta egokitu da gure antolamendu juridikoan, baina TAEHn bertan zehaztu da. Horrez gain, Europar Batasuneko Maastrichteko Hitzarmenean, 1992an, Europar Batasunaren sorrerarako printzipio nagusienetariko bat bezala jaso zen.

[360] Gaztelerazko testuan TEAHk zera dio: *"El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía."*. Horrela agertzen da Estatuko Aldizkari Ofizialean 1989ko otsailaren 24an argitaratutako testuan.

Printzipio honen inguruan, RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZek emandako azalpenari jarraituko diogu. Autore horren arabera[361], subsidiaritate-printzipioak botere publikoek herritarrekiko duten betebeharra zehazten du, botere publikoek herritarren zerbitzuari atxikituta daudela adierazten du. Hori da Zuzenbidezko Estatu Sozial eta Demokratikoaren muina. Subsidiaritate-printzipioaren arabera, zerbitzu publikoak herritarrengandik hurbilen dauden instantziarik eragingarrienak eman behar ditu eta helburu honek honako hau dakar:

- Agintea egikaritu behar da herritarrentzako egokien den mailan.
- Goi-mailan dauden gobernuek erdi-mailako gobernuak osatu behar dituzte eta ez ordezkatu.

Subsidiaritate-printzipio honek, DURAN GARCÍAk adierazten duen moduan, toki-erakundea hurbiltasun-administrazioaren kontzeptuari lotuta geratzen da eta horrek honako betebeharra ezartzen du: zerbitzuen kudeaketa eta betearazpen orokorra edo ohikoa toki-administrazioen mende egotea[362]. Printzipio honek garrantzia dauka eskumen-banaketaren esparruan pisu handia duelako. Aipatu autorearen esanetan, EKan ezarritako deszentralizazioa subsidiaritate-printzipioaren ikuspegitik eskumen-kargaren norabidea aldatzen du eta hurbilen dagoen administrazioen gain pisu gehiago jarri beharko da[363].

Bestetik, ez dugu ahaztu behar TAEHk zehazten duen toki-autonomiak Espainiako antolamendu juridikoak zehazten duen eta EKak jasotzen duen toki-autonomia gainditzen duela[364]. Toki-ogasunarekin gauza berdina gertatzen da. TEAHren 9. artikuluak beharrezko baliabideen esparruan eta xedatu beharreko baliabideen barnean proportzionaltasun-printzipioa sartzen du. Artikulu hori TEAHren luzeenetarikoa izango da eta hitzez-hitz horrela dio:

[361] RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., "Sobre el principio de subsidiariedad y los entes Locales" *La Ley*, 1997, Madril, 1873. orr.
[362] DURAN GARCÍA, F. J., "Pautas en los principios constitucionales como…, Op. Cit. 25. orr.
[363] DURAN GARCÍA, F. J., "Pautas en los principios constitucionales como…, Loc. Cit.
[364] VALENZUELA VILLARRUBIA, I., "La concepción de las haciendas locales en otros marcos jurídicos de referencia" *Actaulidad Administrativa*, 2010, 1910. orr, la Ley ed. Autoreak hórrela dio: *"…postulándose con mayor claridad y, sobre todo, con mayor extensión sobre el sistema financiero local."*.

1. Tokiko erakundeek eskubidea dute, politika ekonomiko nazionalaren esparruan, baliabide propio nahikoak izateko, eta baliabide horiek askatasunez erabil ditzakete beraien eskumenak baliatzean.
2. Toki-erakundeen finantza-baliabideak proportzionalak izan behar dira Konstituzioak edo Legeek ezarritako eskumenei begira.
3. Toki-erakundeen finantza-baliabideen zati bat, gutxienez, ondare-sarreretatik eta toki-zergetatik etorri behar da, kuota edo tasa Legearen mugen barruan finkatzeko ahalmena dutenetatik.
4. Toki-erakundeetako baliabideen euskarri diren finantza-sistema behar bezain dibertsifikatuak eta ebolutiboak izan behar dira, eta, ahal den neurrian eta praktikan, beraien eskumenak baliatzearen kostuen benetako bilakaerari jarraitzeko aukera eman behar diete.
5. Ikuspuntu finantzariotik ahulagoak diren toki-erakundeen babeserako horien finantza-egoera konpentsatzeko prozedurak edo finantzaketa-iturri potentzialak daude eta toki-erakundee ahulei dagozkien kargen banaketa desorekatuaren ondorioak zuzentzeko neurri baliokideak hartzea eskatzen du. Prozedura edo neurri horiek ez dute toki-erakundeen aukera-askatasuna murriztu behar, beraien eskumen-eremuan.
6. Toki-erakundeei kontsulta egin behar zaie, modu egokian, birbanatutako baliabideak toki-erakundeei esleitzeko modalitateei buruz.
7. Ahal den neurrian, toki-erakundeei emandako diru-laguntzak ez dira proiektu espezifikoak finantzatzeko erabiliko. Diru-laguntzak emateak ez dio kalterik egingo toki-erakundeen politikaren oinarrizko askatasunari, beraien eskumen-eremuan.
8. Toki-erakundeek, beraien inbertsio-gastuak finantzatzeko, kapitalen merkatu nazionalerako sarbidea izan behar dute, legearen arabera".

Artikulu horrek finantza-nahikotasuna eta eskumenen arteko harremana zehazten du eta horretarako baliabideak nahikoak eta proportzionalak izan beharko dira. Dena den, lehen adierazi dugun bezala, finantza-nahikotasuna eta finantza-autonomia ez dira gauza bera. TAEHk toki-autonomia garatzen du eta tokiko finantza-autonomiari garrantzia ematen dio baina mugatutako finantza-autonomia izango da.

Bestetik eta nahiz eta geroago jorratuko dugun, TAEHk finantza-nahikotasunaz gain finantza-autonomiaren inguruan ere hitz egiten ditu: toki-erakundeek kudeatzen dituzten berezko baliabideekin xedapen askea izateko ahalmena. Hori horrela eta 9.7. artikuluak adierazten duenari jarraituz, toki-erakundeek jasotzen dituzten diru-laguntzak baldintzarik gabekoak izan behar dira, toki-administrazioaren eskumenen egikaritza askea bermatzeko.

3.3.3. Toki-ogasuna TAOLn eta TOLTBn

Orain arte adierazitako printzipio eta xedapen hauek guztiak Toki-Ogasunei buruzko Legearen Testu Bategina onetsi zuen martxoaren 5eko 2/2004 Legegintzazko Errege Dekretuan jaso ziren. Jatorrizko Legea 1988koa zen eta, jaso zituen aldaketa guztiak kontuan harturik, 2004an testu bategina egin zen. Lege honen inguruan bi adierazpen egin behar ditugu:

- Alde batetik, ezaugarri formala: TOLk TAOLren osagarria da. Hau da, TAOLk ezartzen du toki-erakundeei dagokien antolaketa eta arauketa orokorra, baina toki-ogasunen esparrua jorratu barik gelditzen da eta TOLk osatzen du toki-erakundeen finantza-arauketa.
- Bestetik, ezaugarri material bat ematen da: TOLk zentzua eta edukia ematen die EKak adierazten dituen nahikotasun- eta autonomia-printzipioei.

Labur bilduz, adierazi behar dugu toki-ogasunen arauketa aplikagarria honako hau dela[365]:

- TAOLren 105. artikulutik 116. artikulura.
- TOLTB.
- Estatuaren tributu-arauketa orokorra.
- Aurrekontuei buruzko Lege Orokorra.
- Autonomia-erkidegoen arauketa.
- Toki-erakundeek ematen dituzten ordenantza fiskalak eta aurrekontuak.

[365] Zerrenda honetan ez dugu aipatzen lurralde historikoek duten arauketa berezia. Ñabardura hori lan honen muina den 3. zatian sartuko dugu.

3.3.3.1. Toki-ogasuna TAOLn

TAOLren VIII. tituluak Toki-ogasuna izena du eta bertan TAOLk toki-ogasunen gainean hamalau artikulu (105. artikulutik 116.ter artikulua, hain zuzen ere) bakar bakarrik ditu. Hamalau artikulu horietan zehazten da toki-ogasunen jardunbide orokorra eta gai zehatzaren inguruko legera bidaltzen gaitu, Toki-Ogasunei buruzko Legera, alegia (nahiz eta lege bien artean TOLa gazteago izan). TAOLren 105. artikuluak EKren 142. artikuluak esandakoa gogora ekartzen digu eta horrela xedatzen du: *"1. Lege honen 5. artikuluan ezarritako legeriarekin bat etorriz, toki-erakundeen helburuak betetzeko behar beste baliabide emango zaizkie toki-ogasunei. 2. Toki-ogasunak tributu propioez eta Estatukoetan eta autonomia-erkidegoetakoetan aitortutako partaidetzez gain, legeak ezarritako beste baliabideez elikatzen dira"*. Beraz, eta 106. artikuluak adierazten duenez, toki-erakundeek, legeetan adierazitakoari jarraituz, berezko tributuak ezartzeko ahalmena izango dute eta, horretarako, ordenantza fiskalak egin beharko dituzte. Toki-erakundeek berezko tributuak kudeatu, bildu eta ikuskatuko dituzte. Tributu-jardueraren inguruan, ordenantza fiskalak legeei jarraitzeko agindua agertzen da behin eta berriro, bai ogasun-legeriari baita tributu-legeari ere.

TAOLk toki-erakundeen finantza-jarduerarako tresna nagusia ere aipatzen du, sistema osoa egituratuz: aurrekontua. 112. artikuluan TAOLk esaten du urtero-urtero toki-erakundeek aurrekontua onetsitako dutela eta aurrekontuaren definizio teknikoa ematen digu ere: *"Gehienez ere aitor ditzaketen betebeharren eta dagokion ekitaldi ekonomikoan mugaeguna duten edo egitea aurreikusten diren eskubideen adierazpen zifratu, bateratu eta sistematikoa da"*. Aurrekontuak urte natural bateko indarraldia dauka eta batzen ditu toki-erakundearena eta toki-erakunde horren mende diren beste erakunderena. Aurrekontuaren egitura orokorra Estatuko administrazioak zehaztuko du.

Toki-erakundeek, TAOLren 114. artikuluari jarraituz, kontabilitate publikoko araubidearen mende geldituko dira eta toki-erakundeen kontu-plana Estatuak zehaztuko du. Gainera, urteko kontuak ekainaren 1a baino lehen aurkeztuko zaizkio toki-erakundeko Kontuen Batzorde Bereziari, txostena egin dezan. Batzorde hori Korporazioa osatzen duten talde politikoetako kideek osatuko dute, eta txostena jendaurrean jarriko da nahi

duenak egoki ikusten dituen erreklamazio, eragozpen edo ohar egin ditzan. Gero, Osoko Bilkurak kontu orokorra onartuko du, baina aurretik egindako erreklamazio, eragozpen edo ohar horien ingurukoak erantzun beharko ditu. Hori guztia, Kontuen Auzitegian kudeaketa ekonomikoan eta onartutako kontuetan irregulartasunak daudela salatzeari kalterik egin gabe.

Baina sistemak jasotzen dituen kontrol-bide ezberdinak ere zehaztu egiten ditu TAOLk. Lehenengo eta behin, TAOLren 15. artikuluak argi uzten duenez, toki-erakundeen kontuak eta kudeaketa ekonomikoaren kanpoko fiskalizazioa Kontuen Auzitegiari dagokio Kontuen Auzitegiaren Lege Organikoak zehazten dituen baldintza eta hedadurarekin. Horrez gain, kanpotik egiten den kontrol horrez gain, aurrekontu-egonkortasunari buruzko kontrolak ere ezartzen ditu TAOLk 116.bis eta .ter artikuluetan plan ekonomiko-finantzarioei buruz eta zerbitzuen kostu eragingarriari buruz hitz egitean. Ez ditugu muga hauek orain zehaztuko aurrerantzean horiek jorratuko ditugulako, baina kontuan izan behar dugu TAOL toki-erakundeak egituratzen dituen legea dela.

3.3.3.2. Toki-ogasuna TOLn

1985eko TAOLk ez zuen behar bezala bukatu toki-erakundeei dagokien arauketa, finantza-jardueraren alderdi orokor batzuk bakarrik arautu zituelako. Prozedura hori edo toki-erakundeen jarduerari buruzko arauketa geroko lege batean amaitu zen: TOLean. TOLa 1988an onetsi zen eta aldaketa ugari eduki ditu gaur egunera arte. TOLren zioen azalpenean dioen bezala, legeak TAOLrekin batera toki-erakundeen arauketa osatu egiten du. Hainbeste aldaketa eman eta gero, 2004an testu bateratua egin zen eta horrek ere aldaketa ugari izan ditu. TOLTBk jasotzen du toki-erakundeen finantza-jardueraren bi esparru ezberdinak: alde batetik, I. titulutik V. titulura baliabide ezberdin guztiak aipatzen ditu, hau da, toki-erakundeek diru-sarrerak lortzeko dituzten baliabide ezberdinak; eta bestetik, VI. titulutik aurrera, aurrekontua eta gastu publikoaren inguruko arauketa zehazten du.

TOLTBren azterketa ez dugu sakonduko hurrengo azpiepigrafeetan horren inguruko azterketa egingo dugulako. Baliabideak lortzeari dagokionez, TOLTBak 2. artikuluan adierazten du zeintzuk bide dauden diru-sarrerak lortzeko:

- Ondaretik eta zuzenbide pribatutik datozen diru-sarrerak.
- Berezko tributuak.
- Estatuko tributuetan eta autonomia-erkidegoetako tributuetan parte-hartzea.
- Diru-laguntzak.
- Prezio publikoak.
- Kreditu-eragiketen produktua.
- Isunak eta zehapenak.
- Zuzenbide publikoko bestelako prestazioak.

Baliabide horiek guztiek ikusirik argi dago, batez ere lehenengo biak ikusita, EKren 142. artikuluak finantza-nahikotasunaren inguruan adierazitakoa betetzen dela. Gastuei edo baliabideen kudeaketari dagokionez, Legeak aurrekontu-sistema egituratzen du kontabilitatearekin batera. Diruzaintza-sistema zehazten du eta baliabideen erabilera kontrolatzeko barneko sistema zehazten du.

3.4. UDALAREN FINANTZA-JARDUERA: DIRU-SARREREN ESPARRUAN

Toki-ogasunen finantza-jardueraren lehenengo zeregina baliabideak lortzea da, hau da, beharrezkoak eta berezkoak dituen zerbitzuak emateko eta eskumenak garatzeko behar dituen baliabide ekonomikoak lortzea da. Toki-ogasunek baliabide nahiko lortu behar dituzte eta, horretarako EKren 142. artikuluak baliabideak lortzeko tresna bi mahaigaineratzen ditu: berezko tributuak eta Estatuko eta autonomia-erkidegoetako tributuetan parte-hartzea. Horrez gain, EKk beste xedapen batzuen bitartez tributu-izaera ez dituzten bestelako baliabideak ere aipatzen ditu: dirulaguntzak, ondarea, etab… Honi jarraituz eta VALENZUELA VILLARUBIAk adierazten duen bezala, eskema horretan egituratzen da lehen aipatu ditugun, eta TOLTBren 2. artikuluak aipatzen dituen, baliabideak[366]. Autorearen ustetan, TOLTB haratzago doa eta, zerrenda horretan ikus daitekeenez, legegileak EKak berariaz zehazten dituen bi finantza-mekanismoei

[366] VALENZUELA VILLARUBIA, I., "Los recursos financieros de las Haciendas Locales españolas y su manifestación en cada nivle hacendístico"…, Op. Cit. 427. orr.

erantzuten die. Baina edukitik harago, garapen eta konplexutasun handiagoko finantza-sistema bat ezartzen du TOLTBk. Hau lege-hedadura logikoa da kontuan hartzen badugu konstituzio-testuak bi mekanismo horiek funtsezkoak bezala aipatzen dituela, baina ez bakarrak edo esklusiboak[367].

Toki-erakundeen baliabideak sailkatzeko orduan, bi irizpide ezberdin erabili daitezke. EKak zehazten dituen baliabideak bakarrik aintzat harturik argi dago baliabide batzuk toki-erakundeenak direla, hau da, berezko baliabideak direla; eta beste batzuk exogenoak direla, hau da, kanpotik datozen baliabideak direla. Bestetik, TOLTBak 2. artikulu horretan egin duen zerrendari begiratuta, baliabide batzuk zuzenbide publikokoak izango dira eta beste batzuk zuzenbide pribatukoak. Gainera, zuzenbide publikoko baliabideen artean, batzuk izaera tributarioa izango dute (zergak, esate baterako) eta beste batzuk ez (dirulaguntzak edo isunetatik datozen diru-sarrerak, esate baterako). Azkeneko azpi sailkapen honetan, BALLESTEROS FERNÁNDEZen esanetan, ez dute toki-erakunde guztiek parte hartzen edo ez modu berdinean behintzat[368]. Udal-ogasunek izango dute tributu-ahalmen osoa eta berezko zergak dituen toki-erakunde bakarra da.

Bi sailkapen hauetaz gain, hirugarren sailkapen bat ere egin daiteke aurrekontuaren ikuspegitik: diru-sarrerak izango dira arruntak, kapitalekoak edota finantzarioak. Aurrekontuak duen egitura kontuan hartutako sailkapena da hau. Honek fiskalizazio eta barneko kontrolaren ikuspegi batetik garrantzitsua izan daiteke.

Aurretik adierazi dugun moduan, gure antolamendu juridikoan toki-erakundeek euren baliabideak lortzeko bideak EKren 142. artikuluan adierazten dira. Artikulu horren arabera, toki-administrazioek baliabideak lortuko dituzte berezko tributuen bitartez eta Estatuaren eta autonomia-erkidegoen tributuetako parte-hartzean. Ebazpen honetan oinarrituta eta kontuan izanik tributuak ezartzeko dagoen lege-erreserba (EKren 133.2. artikulua), TAOLak 105. artikuluan zera esaten du: *"Toki-erakundearen helburuak lortzeko toki-ogasunei baliabide nahikoak emango zaizkie"*. Horretarako, TAOLren artikuluak bigarren paragrafoan esaten du toki-ogasunek berezko tributuez gain eta

[367] VALENZUELA VILLARUBIA, I., "Los recursos financieros de las Haciendas Locales españolas y su manifestación en cada nivle hacendístico"… Op. Cit. 428. orr.
[368] BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Adinistración Local…*, Op. Cit. 1064. orr.

Estatuaren eta autonomia-erkidegoen tributuetan duten parte-hartzeaz gain, Legeak aitortzen dizkien bestelako baliabideak izango dituztela.

Baliabide guztiak pixkat zehazten hasi aurretik egokia edo aproposa ikusten dugu berezko tributua zer den zehaztea. VALENZUELA VILLARUBIAk[369] aipatzen duenez, berezko tributua zer den jakiteko hiru teoria daude:

1.- Berezko tributua da lurralde-ogasun batentzako baliabide esklusiboa eta egokia.
2.- Tributua berezkoa da tributuaren erakunde titularrak tributua eskatzeko eta definitzeko beharrezkoak diren ahalak dituenean.
3.- Berezko tributua da lurralde-erakunde bati aitortzen zaion finantza-autonomiaren proiekzio praktikoa.

Hori guztia ikusirik eta aipatu autoreari jarraituz, berezko tributua da erakundeari dagokion diru-sarreren sistemaren baliabidea, horren gainean autonomia duena eta herritarren aurrean erantzukizun fiskala sortzen duena. EKak, dirudienez, esamolde hori hartu zuen mendeko beste finantzaziotik ezberdintzeko. Tributu-izaeradun baliabide edo diru-sarrerak zuzenbide publikokoak dira eta, ondorioz, toki-erakundeek izaera berezia daukate ahal bereziak dituztelako. Hori horrela, lurralde-erakundeek berezkoak dituzten tributu-baliabide garatzeko ahal ezberdinak izango dituzte eta tributuak onartzeko, arautzeko, kudeatzeko eta biltzeko antolamendu juridikoak ahal batzuk bermatzen dizkie.

TAOLk ez du gehiago esaten eta TOLk lehenengo, eta gaur indarrean dagoen TOLTBk, amaitu dute diru-sarreren, baliabideen sistema egituratzen. TOLTBren 2. artikuluaren arabera, toki-ogasunen baliabideak honako hauek dira:

- Toki erakundearen ondaretik edota zuzenbide pribatutik datozenak.
- Berezko tributuetatik datozenak. Tributu horiek hurrengoak izango dira: zergak, tasak eta kontribuzio bereziak. Horiez gain, beste erakundeetatik etor daitezken errekarguak.
- Estatuaren eta autonomia-erkidegoen tributuetan parte-hartzetik datozenak.
- Diru-laguntzak.

[369] VALENZUELA VILLARUBIA, I., "Los recursos financieros de las Haciendas Locales españolas y su manifestación en cada nivel hacendístico"…, Op. Cit. 429. orr.

- Prezio publikoetatik datozenak.
- Kreditu-eragiketatik datozenak.
- Berezko eskumenetatik ondorioztatzen diren isunetatik eta zehapenetatik datozenak.
- Zuzenbide publikoko beste prestazioetatik datozenak (hirigintzatik datozenak, esate baterako).

Sailkapen honetan argi daukagu lehenengoa izaera pribatuko baliabidea dela eta beste guztiak zuzenbide publikokoak direla. Hauetatik tributu-izaera daukate berezko tributuak (zergak, tasak eta kontribuzio bereziak) eta Estatuko tributuetan edota autonomia-erkidegoetako tributuetan parte-hartzea. Beste guztiak zuzenbide publikoko baliabideak izango dira, baina ez dute tributu-izaerarik izango.

3.5. UDALAREN FINANTZA-JARDUERA: GASTUAK

Lehenengo eta behin, berriro ere kontzeptu bat argitu behar dugu. Toki-erakundeek lortzen dituzten diru-sarreren kudeaketa guztiari eta horien gastuari finantza-jardueraren gastu-jarduera deitzen diogu. Halere, baliabide ekonomikoak lortzeari diru-sarrerak deitu diegun bezala, orain, lortutako baliabide horien guztien kudeaketari buruz hitz egiten dugunean gastua deitzen diogu, baina ez da gastua berez. Toki-erakundeek berezko eskumenak egikaritzeko eta zerbitzuak emateko lortu diren baliabideak kudeatzeari buruz hitz egin behar dugu. Hori horrela, gastuei dagokienez, behin diru-sarrerak lortu eta gero, baliabide guztiak ondo kudeatu behar dira toki-erakundeek dituzten gastuak behar bezala antolatzeko eta gauzatzeko. Hauxe izango da agian interes gehien pizten duen zatia, gure finantza-zaintzaren esparruan gehien kontrolatzen den finantza-jarduera delako.

Baliabideen kudeaketa egiteko eta gastuak gauzatzeko, toki-ogasunek bestelako tresnak eta administrazio-prozedurak martxan jarri behar dituzte. Jarduera horretan bi une argi ezberdindu behar ditugu: gastu-agindua eta ordainketa-agindua. Horiek dira aurrekontu-jardueraren muina. Bi agindu horiekin prozedura kontablea gauzatzen da eta fiskalizatu eta gero, finantza-jardueraren zikloa amaitutzat eman dezakegu. Gastuei eta udal-baliabide ekonomikoen kudeaketari buruz, TOLTBk VI. titulu osoa dauka. Titulu

horretan ere adierazten dira azkeneko kapituluan gastu-jarduera kontrolatzeko eta fiskalizatzeko moduak.

TAOLk toki-erakundeei gastua programatzeko eta planifikatzeko ahala aitortzen die 4. artikuluan. Horretan oinarrituta, Estatuko eta autonomia-erkidegoetako lege ezberdinek planifikatzeko betebeharrak ezarri dituzte eta horietan guztietan bideragarritasun ekonomikoa adierazten duten plan ekonomikoak egin behar dira. Horiek guztiak toki-erakundeek egin beharreko jarduera guztien plan ekonomiko nagusiaren barnean islatuko dira. BALLESTEROS FERNÁNDEZk adierazten duen moduan, aurrekontua da planifikazio ekonomikorako tresna bakarra[370].

Toki-erakundeen gastuko finantza-jardueraren barnean honako osagai ezberdinak ditu: aurrekontu-jarduera, kontabilitate-jarduera, izaera ekonomikodun administrazio-egintzen gaineko kontrol-jarduera eta diruzaintzako jarduera.

1. Aurrekontuko jarduera

Aurrekontua TOLTBren 162. artikuluaren arabera honako hau da: *"Toki-erakundeak eta haren oranismo autonomoek gehienez ere aitor ditzaketen betebeharren eta dagokion ekitaldian likidatzea aurreikusten duten eskubideen adierazpen zifratua, bateratua eta sistematikoa, bai eta merkataritza-sozietateen diru-sarreren eta gastuen aurreikuspenak ere baldin eta horien sozietate-kapital osoa toki-erakundeari badagokio"*. Definizio honetatik zuzeneko ondorio bat atera daiteke: ekitaldi ekonomiko batean izaera ekonomikoa duten toki-erakundeen administrazio-egintza guztiak organo eskudunak hartu behar ditu eta egintza horiek aurrekontuan kontsignazioa izan behar dute, aurrekontua betearazteko prozedurak jarraitu behar ditu, kontabilitatean isla eduki beharko du eta fiskalizaturik egon beharko da.

Azken finean, aurrekontua aurreikuspen bat da. Aurrekontuaren egituraren muina sarrerak dira. Aurrekontuan diru-sarrera batzuk aurreikusiko dira eta horien erabilera ere

[370] BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Adinistración Local…*, Op. Cit. 1197. orr.

adieraziko da funtzio-programen bitartez. Beraz, plan guztiak bezala, aurrekontua aurreikuspen bat da, urtean zehar gertatu daitezkeen inguruabarren mende dagoena.

Aurrekontua udalbatzak edo toki-erakundearen osoko bilkurak onetsi behar du. Horretarako, toki-erakundearen buruak aurrekontuaren proiektua eta aurrekontuarekin batera doazen dokumentuak urriaren 15a baino lehen aurkeztu beharko ditu (TOLTBren 149. artikulua). Behin aurkezturik, osoko bilkurak onetsiko du behin behineko izaerarekin hasiera batean, 15 laneguneko epean zehar jendeaurrean jarriko da eta gero behin betiko onetsiko da. Onespena indarrean sartu eta aurreko ekitaldi ekonomikoan egin beharko da (gogoratu behar dugu ekitaldi ekonomikoa urte naturala dela). Aurrekontuari aldaketak egin ahal izango zaizkio exekuzio-ekitaldi ekonomikoan zehar, lehen adierazi dugun aurreikuspena gertakari ezberdinei egokitzeko asmoarekin.

Azkenik, ekitaldi ekonomikoaren amaieran aurrekontuaren likidazioa gauzatu behar da. Aurrekontua likidatuko da urte amaierako abenduaren 31ko datarekin. Egun horretarako, eskubide garbiak eta hartutako betebeharrak alderatuko dira. Horiez gain, kontuan izan beharko dira kobratzeko dauden eskubideak eta ordaintzeko dauden betebeharrak ere. Datu horiekin ekitaldiaren aurrekontu-emaitza aterako da eta diruzaintza-gerakina ere.

2. Kontabilitatea eta Kontu Orokorra

Toki-erakundeak, haien organismo autonomoak eta merkataritza-sozietateak kontabilitate publikoaren araubidearen mende daude, azken horiek merkataritza-xedapenetara eta Espainiako enpresen indarreko plan orokorrera egokitzeari kalterik egin gabe. Ondorioz, eragiketen kontuak Kontuen Auzitegiari emateko betebeharra dago, kontabilitatea eramateak dakarren erregistro- eta barne-informazioa alde batera utzita. Era berean, kontabilitate-ekitaldia bat dator urte naturalarekin eta, beraz, aurrekontu-ekitaldiarekin.

Toki-erakundeen antolamenduan kontabilitatea eramateko eskumenak kontu-hartzailetzari dagozkio, eta erregelamenduan beharrezko funtzio publikotzat hartzen dira. Kontu-hartzailetzak finantza-kontabilitatea eraman eta garatu behar du, eta aurrekontua

gauzatzearen jarraipena egin behar du, finantzei dagokienez, korporazioaren osoko bilkurak emandako arau orokorrekin bat etorriz.

Ogasun Ministerioak, Estatuko Administrazioko Kontu-hartzailetza Nagusiak proposatuta, toki-erakundeen eta haien erakundeen esparruan, kontabilitate-arau orokorrak onartzeko eskumenak ditu; besteak beste, kontuen plan orokorra, liburuak, egitura eta kontuen, egoeren eta kontabilitate publikoari buruzko gainerako dokumentuen justifikazioa[371].

Adierazi dugun bezala, kontabilitatearen helburuetariko bat Kontu Orokorra egitea eta onartzea izango da. Kontu Orokorra TOLTBan araututa dago 208. artikulutik 212. artikulura. Toki-erakundeek, aurrekontu-ekitaldia amaitzean, kontu orokorra osatu behar dute, ekonomia-, finantza-, ondare- eta aurrekontu-arloetan egindako kudeaketa agerian jartzeko. Gero lan hori guztia Kontuen Auzitegiari helaraziko zaio eta Kontuen Auzitegiak EKk aitortzen dion jarduera ekonomikoaren kanpoko kontrola egingo du.

Kontu orokorra itxiera-dokumentu bat da[372]; erakundearen beraren kontuak, haren mendeko organismo autonomoenak eta oso-osorik toki-erakundearen jabetzakoa den kapitaleko merkataritza-sozietateenak osatzen dute. Azken horiek merkataritzako erregelamenduan ezarritakoaren arabera aurkeztu behar dituzte kontuak. Kontu orokorraren edukia[373] eta egitura Ogasun Ministerioak ezartzen ditu, Estatuko Administrazioko Kontu-hartzailetza Nagusiak proposatuta.

---

[371] BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Adinistración Local…*, Op. Cit. 1212. orr., honako helburuak zehazten ditu:

- Balantzea ezartzea, ondarearen osaera eta egoera agerian utziz;
- Emaitza analitikoak zehaztea, zerbitzuen kostua eta etekina agerian utzita;
- Aurrekontua gauzatzen dela erregistratzea;
- Diruzaintzako mugimenduak eta egoera erregistratzea:
- Kontu orokorra egiteko behar diren datuak ematea;
- Legezkotasun-, finantza- eta efikazia-kontrolak ahalbidetzea;
- Ibilgetu materialaren, immaterialaren eta finantzarioaren inbentarioa eta kontrola, zorpetze-kontrola eta erakundearekin harremana duten interesdunen zordun edo hartzekodun egoeraren banakako jarraipena ahalbidetzea.

[372] BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Adinistración Local…*, Op. Cit. 1212 orr.

[373] Kontu Orokorra honako dokumentu hauek osatuko dute:

- Egoera Balantzea. Ekitaldia ixterakoan ondare-egoeraren adierazlea izango da.
- Emaitzen kontua. Honetan ondare eta ekonomiaren ikuspuntuetatik ekitaldiaren emaitza adieraziko du.
- Urteko Finantzazio koadroa. Ekitaldian izandako aldaketak aurkeztuko ditu fluxuari dagokionez, eta lortutako baliabideak eta baliabide horien erabilera adieraziko ditu.

Kontu Orokorra toki-erakundeen osoko bilkurak onetsi behar du eta horretarako aurretik derrigorrezkoa den toki-erakundeen informazio-batzorde bakarrak, kontu-batzorde bereziak, txostena egin, onartu eta argitaratu behar du. Kontu-batzorde bereziak egindako txostena jendeaurrean egongo da hamabost egunez eta epe hori igaro ostean onetsiko du osoko bilkurak.

3. Kontrola

Kontrolaren inguruan luze hitz egingo dugu lan honetan. Baina, toki-erakundeen gastuaren finantza-jardueraren eginbehar garrantzitsua da. Toki-erakundeek euren finantza-jardueraren barneko kontrola eramango dute, nahiz eta kanpoko kontrolak ere egon. Udalen finantza-jarduerak hiru kontrol ezberdin jasotzen ditu: alde batetik, nazio gaitasuna duten toki-administrazioko funtzionarioek gauzatzen duten barneko kontrola; eta bestetik, kanpotik datorren kontrola, Estatu mailan Kontuen Auzitegiak (Estatuko Kontuen Auzitegiak eta autonomia-erkidegoek eratu dituzten izarera berdineko Kontuen auzitegiek) egiten duena, eta, autonomia-erkidegoetan edota Foru Aldundietan, finantza-zaintzako eskumena duten organoek gauzatzen dutena.

Barneko eta kanpoko kontrolen arteko ezberdintasun nagusia zein da? Barneko kontrola da toki-erakundearen finantza-jardueraren gainean toki-administrazioko langile batek gauzatzen duen kudeaketaren kontrola, hau da, finantza-jarduera kudeatzen denean egiten den kontrola. Kanpoko kontrola, aldiz, kanpotik egiten den kontrol hutsa delako, hau da, egindako jardueraren lege-kontrol hutsa. Barne kontrola da BRIEGA VILLARUBIAren hitzetan: *"kontrolatutako erakundearen barneko antolakuntzan eta egituraketan sarturik dagoen organo batek gauzatzen duenean, kontrolatzen duenaren eta kontrolaren objektua den pertsonaren artean mendetasun organikoa dagoenean…"*[374]. Barneko

- Aurrekontuaren likidazioa.
- Itxitako aurrekontuetatik eratorrita, kobratzeko dauden eskubideak eta ordaintzeko dauden betebeharrak zehazten dituen egoera-dokumentua.
- Etorkizunean gauzatu beharreko gastuen eta hartutako konpromisoen egoera-dokumentua.
- Diruzaintzaren egoera-dokumentua. Honek diruzaintzaren egoera eta gauzatutako operazioak jasoko ditu.
- Zorraren egoera.

[374] BRIEGA VILLARUBIA, P. .V., "El control de la actividad económico-financiera de los entes locales y la realización de auditorías privadas" *El Consultor de los Ayuntamiento*, 24. zkia., 4077 orr. dio: "*"cuando*

kontrol hori legalitate-kontrola da, bai, baina ez bakarrik. Toki-administrazioetan lan egiteko nazio gaitasuna izaera duten toki-administrazioetako funtzionario horiek gauzatzen duten kontrolak, egintzen gaineko aurretiazko legalitate-kontrola izateaz gain, bestelako izaera ere izan dezake, zein eta denbora tarte jakin batean erabakitzeko ahalmena duten administrazio-organoek hartzen dituzten erabakien inguruko eraginkortasun-kontrola[375]. Esanahi horretan APARISI APARISIk esaten duenari jarraituz, barneko kontrolaren inguruan hurrengoa adieraz daiteke: Barneko kontrolak[376] kontu-hartze funtzioaren artean eta kontrol finantzarioaren artean bereizten du. Lehenengoak legezkotasun-kontrola egingo du; eta bigarrenak urteko ekitaldi ekonomikoko jarduera ekonomiko-finantzarioa aztertuko du eta horrekin batera eraginkortasunaren ikuskaritza egingo da[377].

3.6. EAE-KO TOKI-ERAKUNDEEN FINANTZA-JARDUERA

Euskal legegileak ETELren bitartez toki-autonomiaren garapen pleno bat egiteko asmoa duela adierazi dut lehen eta garapen horretan ez du ahazten toki-erakundeen finantza-nahikotasunak duen garrantzia. Toki-autonomiaren ezaugarrietariko bat eskumenen banaketan eta egikaritzan zehazten da eta horretan alde finantzarioak zer esan handia dauka.

este se realiza por órganos integrados en la estructura del ente controlado, cuando exista una dependencia orgánica de quien controla respecto de quien es objeto del control".

375 Momentu honetan eta 424/2017 Errege Dekretua eta gero eraginkortasun-kontrola kontrol finantzarioaren barnean sartzen dela dirudi, nahiz eta TOLTBak hirugarren kontrol bat bezala adierazi. TOLTBaren arabera eraginkortasun-kontrola da: *"aquel que tiene por objeto la comprobación periódica del grado de cumplimiento de los objetivos, así como el análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento de los respectivos servicios o inversiones (TOLTBaren 221. art)"*.

376 Barneko kontrolaren eskema teorikoa erreza da:

1.- Kontu-hartze funtzioa edo aurretiazko kontrola: Kontrol hau izaera ekonomikoa izan dezakeen erabaki bat hartu aurretik egiten den kontrola da. Izaera ekonomikoa duen ebazpena gauzatu baino lehen toki-erakundeko kontu-hartzaileak ebazpen hori legearekin bat datorren aztertuko du.

2.- Kontrol finantzarioa: Ekitaldi ekonomikoa bukatzerakoan egiten den jarduera ekonomikoari buruzko "hausnarketa" dela esan dezakegu. Kontrol finantzarioaren barnean bi kontrol mota ezberdin edukiko ditugu: auditoretzaren bitartez gauzatzen den jarraikako kontrol finantzarioa eta eragingarritasun-kontrola.

377 APARISI APARISI, M. C., "El control interno de la gestión económica en las entidades locales. La fiscalización previa limitada: una oportunidad para el cambio", *Revista de Derecho Local El Derecho* aldizkarian, 2016ko urtarrilean argitaratutakoa.
http://online.elderecho/presentar.do?producto=P&tipo_doc=O&nref=7E0F440A

Hau guztia kontuan harturik, epigrafe honetan toki-autonomiaren printzipioak toki-erakundeen gaineko finantza-jardueran duen eraginari buruz hitz egingo dugu. Lehenengo eta behin, EAEko toki-erakundeen finantza-autonomiari buruz hitz egingo dugu eta horrekin toki-erakunde horiek finantza-jardueraren garapenean duten eskumenen errepasoa ere egingo dugu. Eskumenen errepasoa egitean horien jatorria nondik datorren zehaztuko dugu. Beraz, hasierako zati bietan egin dudan bezala, toki-autonomiatik abiatuta finantza-jarduera aztertu eta horren gaineko kontrol-jarduerara arte joango naiz.

3.6.1. EAE-ko toki-erakundea

Lurralde historikoetako toki-erakundeek izaera berezia dutela argi dago eta EAEk izaera berezi hori handitu egin du. EAEren eta lurralde historikoen arteko eskumen-engranajea zaila bazen, EAEko toki-erakundeena are zailagoa zen, eta horren froga da Autonomia Estatutua onetsi zenetik EAEko toki-erakundeak arautzen dituen Legea onetsi arte 37 urte igaro zirela. CASTELLS ARTECHEk honakoa adierazten du: *"...egilea (Jesus Leguina, Koldo Echevarria, Ramon Martín Mateo, duela gutxi Antonio Fanlo) gaira hurbildu denean, ezin izan du esan gabe utzi Udalerria Euskal Autonomia Erkidegoko Estatutuan oso ahaztuta dagoela... Era berean, ezin da behar bezain adierazgarritzat jo Lurralde Historikoen Legea..."*[378]. 2013an ENDEMAÑO AROSTEGUIk honako hau salatu zuen: *"Euskal Autonomia Erkidegoak toki-araubidearen arloko eskumenak bereganatu zituenetik hogeita hamabost urte igaro ondoren, EAEko toki-administrazioaren araubide juridikoa izaera orokor edo orokorrarekin arautuko duen lege autonomikorik gabe jarraitzen dugu. Autonomia-erkidegoaren konfigurazio bereziak, udalen eta gainerako toki-erakundeen araubide juridikoan eragina duten eskumen arauemaile zabalak dituzten hiru lurralde historikok, aurretiazko gai bat ebazteko beharra planteatzen du: eskumen arauemaileak botereko lurralde-instantzien bi mailen artean mugatzea"*[379].

[378] CASTELLS ARTECHE, J.M., "Los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma Vasca. Problemática General", AA.BB., *El Municipio en Euskal Herria*, Gazteizen 1995eko apirilaren 6 eta 7an egindako jardunaldien barnean, Eusko Ikaskuntza, 1995 Donostia, 40.-41. orr.

[379] ENDEMAÑO AROSTEGUI, J. M., "La regulación del régimen local en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Una cuestión pendiente", *RVAP* aldizkarian, 2013, Oñati, 111. orr.

Egia esan, EAEko Autonomia-Estatutuan toki-erakundeen inguruan ezer gutxi esaten zen eta toki-erakundeen egituraketa (bere eskumenak, izaera, etab…) lurralde historikoarekin batera zehaztu behar zen. Horregatik, Euskadiko toki-erakundeen inguruko arauketa hainbeste atzeratu da. Asko izan ziren ahaleginak 37 urteetan zehar toki-erakundeen gaineko arauketa egiteko. Azkenean, 2008ko eta 2012ko lege-proiektuen ahalegina bertan geratu eta gero 2016an ETELk argia ikusi zuen[380]. Legearen helburu nagusia, legearen zioen azalpenak zehazten duen moduan, EAEko lurralde-erakundeen antolaketarako sistema ixtea izan zen[381].

Kontuan izan behar dugu ETELk egoera arraroan Euskadiko toki-erakundeak arautu zituela, Estatuan TAAJLk toki-erakundeen eskumenak murrizteko joera hartu zuenean. TAAJLk toki-erakundeen jardueraren gaineko kontrolak areagotu zituen. TAAJLren asmoa zen tokiko gastu publikoa eta finantza-kontrolekoa tokiko eskumenen antolamendu berriarekin doitzea (jarduteko eremu materiala murriztuz eta baliabide nahikoak izateko baldintzarekin), toki-erakundeen antolamendu-egiturak berregokitzea eta udal-jarduera guztia efizientziaren, aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren printzipioen mende jartzea[382].

Esan leike beldur barik TAAJLk toki-autonomiaren "kaltetan" zihoala[383] eta, egoera horretan BAZAKO ATUTXA eta ETXANOBE LANDAJUELAk adierazten dutenez, *"Euskadiko Udal Legearen proiektua idaztearen arduradunak egungo TAAJLren kudeaketa-prozesua gertutik jarraitzera behartzen zituen, proiektatutako neurrietako batzuk sartzea saihesteko, neurri horiek ez baitzuten errespetatzen Konstituzioak bermatzen duen toki-autonomia, eta hori ezinezkoa izatekotan eskubide historikoetatik eratorritako sistema instituzional eta ekonomikoaren berezitasuna aitortzen zuten xedapenak sartzea. Horretarako, antolaketa- eta finantza-araubide propio bat*

[380] Bide luze honen inguruko azalpena honakoan jarraitu daiteke: LARRAZABAL BASAÑEZ, S., "Zume hauekin, ekin lanari… Reflexiones sobre la génesis, naturaleza e inserción de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi en el peculiar sistema de fuentes del Derecho vasco", *RVAP*, 107. zkia., 21.-29. orr.
[381] BAZAKO ATUTXA, P., eta ETXANOBE LANDAJUELA, E., "La Ley Municipal de Euskadi: ¿Esta vez sí?", *Pertsonak eta Erakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkaria*, 2015, Gasteiz, 67. orr.
[382] VELASCO CABALLERO, F., "Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local" *Anuario de Derecho municipal 2013*, 2014, Madril, 23.-68. orr. http://idluam.org/images/VELASCO_AplicabilidadLRSAL_PVasco.pdf
[383] LARRAZABAL BASAÑEZ, S., "Zume hauekin, ekin lanari… Reflexiones sobre la génesis, naturaleza e inserción de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi…, Op. Cit. 28. orr.

aldarrikatzen zen, zeinaren arabera proiektatutako legea ezin baitzen aplikatu Euskal Autonomia Erkidegoan"[384].

Euskadiko Udal-Legearen lantaldeak azkenean TAAJLn EAErentzat sistema bereiztu bat ezartzeko nahitaezkoak izan ziren hiru xedapen sartzea lortu zituen: Lehenengo eta behin, TAAJLk 1.34. artikuluaren bitartez TAOLren 2. xedapen gehigarria aldatu zuen lurralde historikoen berezitasunak indartuz eta horien udalen antolaketa babestuz; bigarrenik, TAAJLk 2.4. artikuluaren bitartez TOLTBren 8. xedapen gehigarria aldatu zuen eta lurralde historikoek udalen gaineko gai ekonomiko-finantzarioen gainean duten eskumena aitortu zuen; eta azkenik, TAAJLk bere 1. xedapen gehigarrian EAEn duen aplikagarritasunari buruzko salbuespenak ezartzen ditu. Azken honen inguruan oso eskertzekoa izan zen ETXANOBE LANDAJUELAk bere karguko betebeharrak eskuetan harturik[385] 2014ko martxoaren 11an egindako zirkularra[386]. Euskadiko toki-erakundeetako operadore juridikoei argia eman zigun TAAJLren aplikagarritasunaren inguruan eta dagoeneko ematen genituen zerbitzuen eta egikaritzen genituen eskumenen inguruan.

Egoera horretan jaio zen ETEL. Legeak bere oinarri juridikorik nagusiena EKren 1. xedapen gehigarrian dauka. RAZQUIN LIZARRAGAren iritziz, ETELk oinarri juridiko bikoitza du: alde batetik, EAEk autonomia-erkidegoek toki-araubidearen inguruan dituzten eskumen amankomunak ditu; eta bestetik, eskubide historikoetatik eratorritako eskumenak ditu[387]. Legeak berak honako oinarria aipatzen du 3. artikuluan: *"Lege hau onesten da Euskal Autonomia Erkidegoari Konstituzioaren lehenengo xedapen gehigarriak, Euskal Autonomia-Estatutua onesten duen abenduaren 18ko 3/1979 Lege Organikoak eta Euskal Autonomia Erkidegoarekiko Ekonomia Ituna onesten duen maiatzaren 23ko 12/2002 Legeak ematen dizkioten eskumenak baliatuz"*. Oinarri horretan

[384] BAZAKO ATUTXA, P., eta ETXANOBE LANDAJUELA, E., "La Ley Municipal de Euskadi: ¿Esta vez sí?"… Op. Cit. 70. orr.
[385] Momentu horretan ETXANOBE LANDAJUELAk Eusko Jaurlaritzako Toki-aruabidearen zuzendaria zen.
[386] Zirkularra, 2014ko martxoaren 11koa, Toki Administrazioekiko Harremanetarako eta Administrazio Erregistroetako zuzendariarena, udal-eskumenak antolatzeko sistemari eta euskal foru-araubideari buruzkoa, Toki Administrazioaren Arrazionalizazio eta Jasangarritasunari buruzko abenduaren 27ko 27/2013 Legea indarrean sartu ondoren.
[387] RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., "La Ley de Instituciones Locales de Euskadi: visión general y encuadre del nivel institucional", *RVAP*, 107. Zkia, 2017, Oñati, 61. orr.

lurralde historikoen papera ere nabarmendu nahi izan zuen artikulu berberak bigarren parrafoan, eta horren arabera, Eusko Legebiltzarrak toki-araubidean egikaritu dezakeen lege-ahala lurralde historikoek gaiaren inguruan dituzten berezko eskumenak kaltetu barik egin beharko da[388].

Euskadiko toki-erakundeen inguruan eta finantza-jardueraren inguruan geroago luzatuko gara, baina argi utzi nahi dugu toki-autonomiaren inguruan EAEk egindako apostua. ATELA URIARTEk adierazten duen bezala: *"ETELen Zioen Azalpena lehen aldiz irakurrita, agerian geratzen da terminologia aurreratu bat erabiltzen dela toki-araubideari dagokionez. Toki-erakundeak izendatzeko tokiko gobernuen nomenklatura erabiltzen da, eta hori ez da aitzindaria Espainiako ordenamendu juridikoan, baina ezta kasualitatea ere, eta, nire ustez, Autonomia Printzipioari errespetua eta edukia ematen laguntzen du, bere dimentsio politikoenean"*[389]. Esan dugu EAEko lurralde historikoen toki-erakundeek izaera berezia dutela eta horren aitorpena toki-autonomian argi ikusten da. Lan honetan toki-autonomiaren printzipioaren inguruan luze hitz egin dut eta hori erakunde-berme bezala nola garatu den. Nire ustez EAEko toki-erakundeetako

[388] ETELren izaerari dagokionez, bat egiten dugu LARRAZABAL BASAÑEZek, BAZAKO ATUTXAk eta ETXANOBE LANDAJUELAk adierazten dituzten ezaugarriekin :
- ETEL, lege integrala da eta Euskadiko erakunde sistemaren nukleo gogorrean sartzen da.
- Legeak Estatuaren oinarrizko legea garatzen du, baina garapen hori EAEri eta bere izaera bereziari egokituta dago.
- Eskubide historikoak eguneratzen dituen legea da.
- Euskal erakunde ezberdinen eskumenak definitzen dituen eta osatzen dituen legea da.
- Toki-ogasunen inguruko eskumenak zehazten ditu eta bereziki, hemen interesatzen denarekin bat eginez, finantza-zaintzaren inguruko zehaztapenak egiten ditu.

ETELk bostgarren zioen azalpenean bere helburuak zehazten ditu eta RAZQUIN LIZARRAGAk honela laburtu ditu :
- Tokiko gobernuen eredu integratu bat egituratzea, gobernuaren lurralde-maila guztiak beste modu batean egituratuta.
- Udalerrien finantza-jasangarritasuna bermatzea.
- Udalerrien eta herritarren arteko harreman estuagoa sustatzea.
- Toki-autonomiaren osotasuna eta eraginkortasuna bermatzea, TAEHren printzipioak zehazteko eta, bereziki, alerta goiztiarraren mekanismoa sartzeko.
- Udalerriari bere posizio instituzionalean aitortzea zuzeneko legitimitate demokratikoa duela, herritarrek zuzenean aukeratzen dutelako.
- Udalerriari ikusgarritasun instituzionala ematea euskal botere publikoen sisteman, eta hori indartu egiten da hainbat lankidetza- eta lankidetza-organotan duen parte-hartzearekin eta presentziarekin.
- Tokiko sistema demokratikoa indartzea.
- Udalaren jarduera-eremu bat babestea, hau da, udalerriak jarduten duen eskumen propioak esleitzea.
- Nahitaezko udal-zerbitzuak kudeatzeko sistema propioa diseinatzea.
- EAEko udalerriek beren eskumenak gauzatzeko finantzaketa egokia dutela ziurtatzea.

[389] ATELA URIARTE, A., *El desafío del fortalecimiento de la autonomía municipal: La Ley de Instituciones Locales de Euskadi*, ed. HAEE-IVAP, 2022, Oñati, 334. orr.

autonomia-printzipioa urrunago eraman nahi du ikuspegi moderno bat emanez. PAREJO ALFONSOk honen inguruan hauxe esaten du: *"Lege-testuaren helburu aitortua da, hain zuzen ere, euskal eredu politiko-administratibo bereziaren osaketaren testuinguruan bere ahalmen guztiak autonomiaren printzipioan oinarritzea"*[390].

ETELren 4. artikuluan bertan toki-autonomiaren printzipioa garatzeko garrantzi handikoak diren beste bi printzipio aipatzen dira: sorospidetasun-printzipioa eta finantza-nahikotasuna. Bi printzipio horiek toki-autonomiaren hedadura zabaltzeko eta garatzeko behar-beharrezkoak dira, ezinbestekoak. Hurrengo epigrafeetan gaiaren inguruan sakonduko dugu, baina derrigorrezkoa dugu honako aipamen hau egitea: Legeak berak toki-autonomiaren printzipioa, gidalerro bezala ezartzeaz gain, helburu bezala ere zehazten du. ETELren 1.1. artikuluak berak hauxe adierazten du: *"Lege honetan jasotako aurreikuspenen bitartez, lortu nahi da, batez ere, Euskal Autonomia Erkidegoko udalek eta gainerako toki-erakundeek beren toki-autonomia osorik balia dezaten babestu eta bermatzea"*.

3.6.2. EAEko toki-erakundeen toki-autonomiaren alde finantzarioa

Lehen adierazitakoari jarraituz, EAEko lurralde historikoetako toki-erakundeek, lurralde erkideko toki-erakundeekin konparaturik, izaera ezberdina daukate. Toki-autonomiaren printzipioak eginkizun handiagoa du toki-erakundeen egunerokoan eta antolamendu juridikoan. ETELren xedapen guztietan zehar autonomia-printzipioaren eragina konstante bat da, legeak printzipio hori garatzeko eta bermatzeko lana hartu baitzuen. Gainera, ATELA URIARTEk adierazten duen bezala EAEko toki-autonomiak ikuspegi zabala dauka: *"Legeak ez du toki-autonomiaren kontzeptua definitzen, zeren eta, nire ustez, euskal legegileak hari buruz duen ikuspegia Estatuko oinarrizko legegileak printzipio autonomikoari buruz duenaren antzekoa baita, eta, beraz, oinarri dogmatiko ukaezintzat jotzen du, garatzen den arau-esparruaren barruan, baina eduki zehatz eta zabala ematen dio, TAEHen printzipioekin bat etorriz"*[391].

[390] PAREJO ALFONSO, L., "El pricnipio de autonomía local en el régimen vasco del gobierno local", *RVAP*, 2017, Oñati, 84. orr.
[391] ATELA URIARTE, A., *El desafío del fortalecimiento de la autonomía municipal: La Ley de Instituciones Locales de Euskadi*, ed. HAEE-IVAP, 2022, Oñati, 335. orr.

Baina ETELk toki-autonomiaren esparru guztietara heltzeko konpromisoa harturik toki-autonomiaren alde finantzariora ere helduko da. Horrek garrantzi handia dauka eta ETELk aspaldiko hutsunea betetzen duela adieraz daiteke, GALDEANO LARIZGOITIAk eta ZURUTUZA MUJIKAk modu honetara definitzen dute ETELk izan duen garrantzia: *"ETELen bidez araututako toki-araubidean, alderdi ekonomiko-finantzarioek berezko lekua dute; izan ere, toki-erakundeentzat finantzaketa egokia eta nahikoa lortzea ezinbesteko baldintza da toki-autonomia eta toki-zerbitzuak behar bezala ematea bermatzeko"*[392].

Nire ustez, ETELn ez da alde batera uzten udalen finantza-jardueraren autonomia eta Estatuan ezarritako finantza-nahikotasunaren kontzeptua gainditzen da. PAREJO ALFONSOk EAEko toki-autonomiaren bi aldeen inguruan hitz egiten du[393]:

- Alde batetik, ikuspuntu subjektibotik toki-autonomia EAEn honako moduan ulertu behar da:
    - Toki-erakundeek propioak dituzten gaiak euren erantzukizunpean antolatzeko eta garatzeko autonomia. Toki-autonomia modu horretara ulertzen da eta TAEHk 3. artikuluan zehaztutakoarekin lotu egiten da. Nire ustetan erantzukizun-printzipio horrek toki-erakundearen izaera indartu egiten du.
    - Tokiko gobernua lurralde-erakundearen botere bat bezala ulertzea, nortasun propioa duen lurralde-erakunde bezala.
    - Udalaren autonomia bere osotasunean aitortua duen erakunde bezala ulertu behar da.
    - EAEko toki-erakundeetako udal-mailak izaera ezberdina duten eskumen eta botereak aitorturik izango ditu eta berezkoak dituzten eskumenak hedadura zabala dutela bermatuko dira.
    - Parte-hartzearen bitartez toki-autonomiaren babesa alerta goiztiarreko sistema ezartzea.

[392] GALDEANO LARIZGOITIA, I. eta ZURUTUZA MUJIKA, S., "Financiación de las entidades locales en el marco de la Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi", *RVAP*, 107. zkia., 2017, Oñati, 471. orr.

[393] PAREJO ALFONSO, L., "El principio de autonomía local en el régimen vasco del gobierno local"…, Op. Cit. 85. orr.

- Bestetik, toki-autonomiaren alde finantzarioari erreparatu beharko zaio. ETELk finantza-nahikotasuna aldarrikatu egiten du, baina printzipioa Estatuak gertatzen denarekin alderaturik, urrunago doa. Ildo horretatik, toki-erakundeek eskumenen garapenerako baliabide nahiko eta konkretuak izan beharko ditu; hori ere Estatuan gertatzen da. EAEko toki-autonomian ikuspuntua aldatu egiten da eta finantzazioan jarri beharrean eskumenean jartzen da. EAEren ikuspuntutik eskumena garatzeko finantzazioa eduki behar da eta ez alderantziz, hau da, finantzazioa izan eskumena garatu ahal izateko. Finantzazioa ondorioa da eta ez aurrekaria.

Finantza-jardueraren adierazpena toki-autonomiari lotuta doa ETELn zehar. Esan bezala, legeak finantza-nahikotasuna beste dimentsio batera eramaten gaitu. ETELren 4. artikuluak toki-araubidearen printzipio zuzentzaileak aipatzen dituenean lehenengo eta behin sorospidetasun-printzipioa eta finantza-nahikotasuna aipatzen ditu. Artikuluaren arabera, eskumen publikoen egikaritza herritarrengandik hurbilen dauden agintaritzei dagokie eta EAEn onesten den lege edo arau sektorial orok ahalik eta eskumen gehien utzi behar ditu toki-erakundeen esku. Hori ahalbideratzeko asmoarekin, legegileak lehenengo eta behin finantza-nahikotasuna aitortzen du: *"euskal erakundeek, Ekonomia Itunaren esparruan, bermatuko dute udalen eta gainerako toki-erakundeen finantzazioa nahiko izango dela"* eta horretarako lege edo arau batek toki-erakundeei eskumenak ematen dizkienean, horrekin batera baliabide nahiko emateko asmoarekin *finantzazio-sistema* aldatu beharko da. ATELA URIARTEk 4.1. artikuluaren garrantzia nabarmentzen du: *"Sorospidetasun-printzipioa eta finantza-nahikotasunaren printzipioa Euskadiko toki-araubidearen printzipio gidaritzat hartuko dira, eta udalerrien eta gainerako toki-erakundeen zuzendaritza politikoa eta gobernu-ekintza printzipio zabal batzuen arabera garatuko da. Dirudienez, printzipio horietatik a priori kendu egin da EULPen zegoen bereizketa-printzipioa, baina, hala ere, legearen artikuluetan aipatzen da"*[394].

[394] ATELA URIARTE, A., "La Ley de instituciones locales de Euskadi en tiempos de la LRSAL: Una autonomía local propia y diferenciada es posible", INAPren *la Administración al día* webgunean: file:///Users/ortzidelaquintana/Documents/DOKTORETZA/6.-%20III%20BLOKEA.-%20FINANTZA%20ZAINTZA%20EAEKO%20ITUN%20EKONOMIKOAREN%20SISTEMAN/III.%20ZATIAREN%20INFORMAZIOA/AIZPEA%20ATELA.-%20INAP_LAD_1506037.pdf. 5. orr. Azkenengoz ikusita 2021/05/15ean.

Legearen 4.1. artikuluan, beraz, eskumen-banaketari dagokion sistema osoaren printzipio nagusia aitortzean, EAEko udalez gaineko lurralde-erakundeek toki-araubidean duten eskumena garatzean derrigorrez errespetatu beharreko printzipioak ezartzeaz gain, betebeharrak ere ezartzen dizkie. Artikuluaren lehenengo atal hori toki-erakundeez gaineko lurralde-erakundeei bideratuta dago, sorospidetasun-printzipioa aitortuz eta hori garatzeko beharrezko finantzazioa bermatuz (kanpora begirakoa dela esan daiteke).

Bigarren atala, udalei eta gainerako toki-erakundeei zuzenduta dago. Artikulu horretan, toki-autonomia toki-erakundeen printzipio zuzentzaile bezala jasotzen da eta jarraian legeak ez du ahazten printzipio horren alde finantzarioa: *"Finantza-autonomiaren printzipioa, aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren printzipioen esparruan"*. EKk ez du printzipio hori jasotzen eta KAren doktrinak ezarri egin du (lan honen bigarren zatian esan dudanez). EAEko legegileak finantza-autonomiaren printzipioari garrantzia eman nahi izan dio, esparru ekonomiko-finantzarioa eta aurrekontu-esparrua antolatzeko eta kudeatzeko ahala aitortuz. Ildo horretatik, GALDEANO LARIZGOITIAk eta ZURUTUZA MUJIKAk horrela adierazten dute: *"ETELek toki-ogasunen autonomia eta finantza-nahikotasuna bermatu behar ditu, horiek baitira toki-autonomia modu eraginkorrean, irizpide oinarrizkoan eta lege honen gidaritzapean bermatzen duten oinarrizko finantza-printzipioak. Era berean, toki-ogasunen aurrekontu-egonkortasuna eta finantza-jasangarritasuna bermatu beharko dira. Finantza-nahikotasunaren printzipiotik eratorritako bermeak esan nahi du udalerriek beharrezko baliabideak izan behar dituztela esleitutako eskumenak baliatzeko, eta finantza-autonomiaren printzipioak, berriz, ekonomia-, finantza- eta aurrekontu-eremuan antolatzeko eta kudeatzeko ahalak ematen dizkie. Bestalde, Europar Batasunean eratzen ari den gobernantza ekonomikoaren esparruan, garrantzi berezia hartu du aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren printzipioa betetzeak. Horrek azaltzen du printzipio hori toki-ogasunen jarduketak gidatu behar dituztenen artean sartzea, betiere EAEren eremuan aitortzen diren berezitasunei kalterik egin gabe. Aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren printzipio hori etengabe aipatzen da ETELren artikuluetan, eta funtsezko elementu gisa konfiguratzen da tokiko autonomiaren printzipioa (9.6 artikulua) eta autonomia*

finantzarioarena (4.2.b artikulua), horiek bideratu behar baitituzte zuzendaritza politikoa eta gobernu-ekintza"[395].

Beraz, finantza-nahikotasunaren ikuspegiaren aldaketa, finantza-autonomiaruntz bideraturik, honakoan mamitu daiteke: udalen eskumen propioak ezin daitezke egikaritu barik gelditu toki-erakundez gaineko lurralde-erakunde baten erabaki puntual batek edo sektore-legegileak (foru-organo arauegileek barne) horrela nahi duenean. Hori horrela, ETELren eskumen-banaketa bermatzeko, toki-autonomia bermatzeko eta finantza-nahikotasuna bermatzeko asmoarekin, legegileak Eusko Legebiltzarraren eta foru lurraldeetako Batzar Nagusien araugile-ahala baldintzatzen du (horrek indartzen du honako ideia: ETEL EAEko arau antolatzaileen artean sartu behar da Ekonomia Itunarekin eta LHLrekin batera). JIMENEZ ASENSIOk modu honetara adierazten du: *"Baina, muga horiek gorabehera, ETEL ixteko erakunde-arauaren izaerak agerian uzten du haren aurreikuspenek, lan honen amaieran ikusiko den bezala, foru-erakundeen erabaki politikoak eta haien arau-adierazpenak mugatzen dituztela, toki-autonomiari eragiten diotenean, arau-testu honetan azaldu den bezala"*[396].

3.6.3. EAE-ko toki-erakundeen finantza-jarduera: eskumenak

Hurrengo epigrafean finantza-zaintzarekin sartu aurretik komenigarria ikusten dugu EAEn toki-erakundeen finantza-jardueraren inguruko hausnarketa bat egitea. Baina bi aldetatik egingo dugu hausnarketa hori: alde batetik, toki-erakundeetatik kanpo, EAEn toki-erakundeen finantza-jardueraren gaineko araubidea zehazteko eskumenei dagokiona; eta bestetik, udalen finantza-jarduera beraren egikaritza nola antolatzen den, hau da, zein den toki-erakundeak baliabideak lortzeko eta horiek gastatzeko jarduera.

3.6.3.1. EAEn toki-erakundeen finantza-araubidea zehazteko eskumena

[395] GALDEANO LARIZGOITIA, I. eta ZURUTUZA MUJIKA, S., "Financiación de las entidades locales de Euskadi…, 473. orr.
[396] JIMENEZ ASENSIO, R., "La "Ley Municipal" de Euskadi: ¿y ahora que? Naturaleza y restos de la Ley 2/2016 de 7 de abril de Instituciones Locales de Euskadi", *RVAP*, 107. zkia., 2017, Oñati, 648. orr.

Gai honen inguruan gauza asko esan daitezke. Behin baino gehiagotan esan dudan bezala EAEn sortutako eskumenen banaketa-sistema konplexua da, ETELk berak II zioen azalpenean adierazten duenez[397]. ETELk udalen eta gainerako toki-erakundeen toki-araubidea ezartzen du eta horretarako, zioen azalpenak adierazten duenari jarraituz, honako eskumen-oinarria izango du[398]:

- EKren 1. xedapen gehigarria.
- EAEko Autonomia-Estatutuaren 10.4. artikulua.
- Ekonomia Ituna.
- Toki-ogasunei buruzko Legearen Testu Bateratua onetsi zuen 2/2004 Legegintzazko Errege Dekretuaren 8. xedapen gehigarria.
- Aurrekontu-Egonkortasunari eta Finantza-Jasangarritasunari buruzko 2/2012 Lege Organikoaren 3. amaierako xedapena (Ekonomia Itunean ezarritakoa errespetatzeko betebeharra ezartzen duena).
- Toki-Araubidearen Oinarriei buruzko 5/1985 Legearen 2. xedapen gehigarria eta Toki-Administrazioen Arrazionalizaziorako eta Jasangarritasunerako 27/2013 Legearen 1. xedapen gehigarria.

Baina ETEL jaio aurretik toki-ogasunei, eta ondorioz, toki-erakundeen finantza-jardueraren gaineko eskumenak egikaritzen ziren. Ekonomia Itunak eta Estatutuak ahalbideraturik eta LHLrekin bat eginez, lurralde historikoek tributu-jardueraren eta aurrekontu-jardueraren hainbat arau onetsi zituzten, toki-ogasunei buruzko foru-arauekin batera. Beraz, ETELk finantza-jardueraren inguruan esandakoa asmaturik zegoen eta ETELk ez du ezer berririk egituratu, baina bai argia eman.

Orduan, zergatik egon da toki-ogasunen inguruko arauketa bat EAEn? eta nork egin du ETELk berak egiten ez badu?

---

[397] Zioen azalpenak honako adierazpena egiten du: *"Beste alde batetik, eta indarrean dagoen ordenamendu juridikoaren esparruan, askotarikoa dugu Euskadiko Toki-Erakundeei buruzko legearen eskumen-oinarria, eta komeni da zehatz antolatzea; izan ere, EAEko erakunde-arkitektura bereziak, bere eskumen espezifikoek eta bere araubide ekonomiko-finantzarioak -konstituzioaren lehenengo xedapen gehigarritik, Autonomia-Estatututik eta Ekonomia Itunetik eratorriak, bai eta euskal eskubide historikoak eguneratu dituen gainerako erregelamenduetatik ere- esparru juridiko konplexua osatzen dute, eta kontuan izan behar da beti".*

[398] ETELk egiten duen zerrendari EKren 1. xedapen gehigarria gehitu diogu, ETELren bitartez eskubide historikoen eguneratzea ere ematen delako.

EKren arabera, Estatuak jarduera ekonomikoaren plangintza orokorrari buruzko oinarriak zehazteko eta horren koordinazio orokorra egiteko eskumen esklusiboa dauka (149.1.13. artikulua). Horrez gain, lan honen bigarren zatian garatu den bezala, Estatuak solidaritate-printzipioa eragingarritasunez beteko dela bermatu behar du. Toki-ogasunei dagokionez eta toki-autonomiaren inguruko aipamen guztiak kontuan harturik, EKren 133.1., 149.1.14. eta 149.1.18. artikuluen arabera, toki-ogasunei dagokien arauketaren oinarriak Estatuak zehaztuko ditu. Titulu horien guztien babespean TAOLn eta TOLn jorratu ziren toki-ogasunei buruzko xedapenak. EAEren kasuan, EKren 1. xedapen gehigarriari esker, autonomia-estatutuan EKren 148. eta 149. artikuluen eskumen-banaketaren sistema gainditu egiten da eta eskubide historikoei dagozkien eskumenak ere jasotzen dira. Egoera honetan jaio ziren toki-ogasunen finantza-jarduerari buruz lurralde historikoetan TAOLren 2. xedapen gehigarriak eta TOLren 8. xedapen gehigarriak egiten dituzten salbuespenak.

Estatuaren eta EAEren eskumenen banaketa-sisteman diferentziak ikusteaz gain, kontuan izan behar dugu EAEren barnean ere eskumenen banaketa oso konplexua dela. Toki-ogasunei buruzko arauketa Ekonomia Itunaren Legearen baitan diru-sarrerei dagokionez luze hitz egiten du, ez ordea gastuen esparruari dagokion arauketaren inguruan, baina horretan indarreko Ekonomia Itunaren 3. xedapen gehigarriari lotu gaitezke. Ekonomia Itunaz gain (Estatutuak argi askorik ematen ez duen heinean) LHL eta ETEL ere izan behar ditugu kontuan. Goazen alde batetik, EAEko lurralde historikoetako toki-erakundeen ogasunei buruzko kanpoko eskumen-banaketari buruz hitz egitera; eta gero, barneko eskumen-banaketa zehaztuko dugu. Azken ondorioa aurreratuko dugu: EAEko lurralde historikoetako toki-ogasunei buruzko araubidea zehazteko eskumena lurralde historikoarena izango da.

3.6.3.1.1. Estatuko Legeriak EAEko toki-araubidearen gaineko eskumenak egiten duen araketa

Lehen adierazi dugun bezala, EKk 148. eta 149. artikuluetan oinarriturik, autonomia-erkidegoen eta Estatuaren arteko eskumen-banaketarako sistema ezartzen du. Hori horrela, Estatuko legegileak 149.1.14. eta 149.1.18. artikuluak eskuan harturik, TAOL eta

TOL onetsi egin zituen. Lege horiek biek EAEko lurralde historikoetarako xedapen bereziak ezartzen ditu. LARREA JIMENEZ DE VICUÑAk adierazten duenari jarraituz: *"Estatuak Euskadirekin dituen harremanen esparrua osatzen duten legeetan jasotako tratamenduaren ildotik, Toki-Araubidearen Oinarriak arautzen dituen Legeak Euskal Autonomia Erkidegorako araubide berezia jasotzen du, gaiaren tratamendu orokorrari dagokionez"*[399].

TAOLren 2. xedapen gehigarriak TAOLren aplikagarritasunean ñabardurak ezartzen ditu lurralde historikoentzat. Gogoratu dezagun lurralde historikoek izaera bikoitza dutela (2. xedapen gehigarriaren 2. puntua): alde batetik, lurralde historikoak diren heinean, eskubide historikoen garapenean, Estatutuak eta EAE barruko antolamendu juridikoaren arauek zehazten dituen eskumenak izango dituzte; eta bestetik, Diputazio probintzialak diren heinean, TAOLk aitortzen dizkion eskumenak izango ditu. Xedapen honetan eta guri dagokigun toki-erakundeen finantza-araubidearen gaian, xedapen gehigarriak horrela adierazten du: *"Euskal Autonomia Erkidegoko lurralde historikoek beren araubide berezia izaten jarraituko dute udal-gaietan, ekonomia- eta finantza-araubideari dagokionez, Ekonomia Itunari buruzko Legearen arabera, baina horrek ez du esan nahi EAEko toki-korporazioek gainerako toki-korporazioek dutena baino autonomia-maila txikiagoa dutenik, hargatik eragotzi gabe lege honen 115. artikuluan xedatutakoa eta Autonomia-Erkidegoari arlo horretan dagozkion eskumenak aplikatzea"*. Xedapen hori garrantzi handikoa da[400] eta, horren arabera, lurralde historikoek udal-gaietan dituzten eskumenak garatzen jarraituko dute Ekonomia Itunari buruzko Legean zehaztutakoarekin batera. Adierazpen horrekin eta SAINZ MORENO eta GONZÁLEZ PEREZek adierazitakoarekin bat eginez, 2. xedapen gehigarriaren 6. puntuak ezartzen duen sistema ez da baldintzarik gabekoa[401], Ekonomia Itunari lotuta dago eta muga batzuk ditu:

[399] LARREA JIMENEZ DE VICUÑA, J. L., "Una aproximación a la cuestión de la hacienda municipal en Euskadi", *RVAP*, 26. zkia., 1990, Oñati, 110. orr. https://www.euskadi.eus/r61-s20001x/es/t59aWar/t59aMostrarFicheroServlet?t59aIdRevista=2&R01HNoPortal=true&t59aTipoEjemplar=R&t59aSeccion=38&t59aContenido=5&t59aCorrelativo=1&t59aVersion=1&t59aNumEjemplar=26. Azken ikuskapena 2021/05/20.

[400] LARREA JIMENEZ DE VICUÑA, J. L., "Una aproximación a la cuestión de la hacienda municipal en Euskadi"…, Op. Cit. 111. orr.

[401][401] SAINZ MORENO F., eta GONZÁLEZ PEREZ, J., "Procedimiento Presupuestario y contabilidad pública en los municipios del Pais Vasco", *RVAP*, 29. zkia., 1991, Oñati. https://www.euskadi.eus/r61-s20001x/es/t59aWar/t59aMostrarFicheroServlet?t59aIdRevista=2&R01HNoPortal=true&t59aTipoEjemplar=R&t59aSeccion=41&t59aContenido=1&t59aCorrelativo=1&t59aVersion=1&t59aNumEjemplar=29. Azken ikuskapena 2021/05/20.

- TAOLk baino lehen Estatutuak eta Ekonomia Itunak ezartzen zuten bezala, Euskadiko toki-erakundeen toki-autonomia ezin daiteke lurralde erkideko toki-erakundeen toki-autonomia baino txikiago izan.
- Kontuen fiskalizazioaren inguruan TAOLren 115. artikuluak zehaztutakoari jarraitu behar zaio, hau da, kontuen kanpoko fiskalizazioa kontu-auzitegiari dagokiola.
- EAEren eskumenei kalterik egin gabe.

Ildo horretatik, 1988an TOLk (gaur egun TOLTBn eta horri TAAJLk egindako erreforma eta gero gauza berdina esaten jarraitzen du) 8. xedapen gehigarrian antzeko forma duen edo ia berdin ezartzen duen esamoldea garatu du: *"Euskal Autonomia-Erkidegoko lurralde historikoek beren araubide berezia izaten jarraituko dute udal-gaietan, ekonomia- eta finantza-araubideari dagokionez, Ekonomia Itunari buruzko Legearen arabera, baina horrek ez du esan nahi EAEko toki-korporazioen autonomia-maila txikiagoa denik gainerako toki-korporazioena baino, hargatik eragotzi gabe Toki-Araubidearen Oinarriak arautzen dituen apirilaren 2ko 7/1985 Legean xedatutakoa eta Autonomia-Erkidegoari dagozkion eskumenak aplikatzea. Euskal instituzioek, bakoitzak bere eskumen-eremuan, 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 irizpideen arabera"*. Xedapen honek bat egiten du legearen aplikagarritasunaren inguruan 1.2. artikuluak dioenarekin. Artikuluaren arabera, TOL nazio-lurralde osoan aplikagarria izango da, EAEko eta Nafarroako luralde historikoen foruzko finantza-araubideei kalterik egin gabe. Modu horretan, foruzko finantza-araubideen babesa jasotzen da[402].

SAINZ MORENOri eta GONZÁLEZ PEREZi jarraituz, nire iritziz bi xedapen gehigarri horien muina "ekonomia- eta finantza-araubide" esamoldean dago. Argi dago esamolde horren barruan toki-erakundeen finantza-jarduera osoa sartzen dela, hau da, diru-sarrerei dagokiena eta gastuei dagokiena[403]. Are gehiago, xedapenek eurek Ekonomia Itunean oinarritzen dira eta Ekonomia Itunaren 3. xedapen gehigarriak 1906ko abenduaren 13ko

[402] LARREA JIMENEZ DE VICUÑA, J. L., "Una aproximación a la cuestión de la hacienda municipal en Euskadi"…, Op. Cit 99. orr.
[403] SAINZ MORENO F., eta GONZÁLEZ PEREZ, J., "Procedimiento Presupuestario…", Op. Cit.

Errege Dekretuari erreferentzia egiten dio[404], EKren 149.1.18. artikuluak xedatutakoari kalterik egin gabe. XX. mende hasierako Errege-Dekretu horren bitartez Ekonomia Ituna berriztatzen zen eta horren 15. artikuluak dio Bizkaiko, Gipuzkoako eta Arabako aldundiek orain arte izan dituzten eskumen guztiak izaten jarraituko dute, bai administrazioaren arloan, bai ekonomiaren arloan. Horien eskumenak egikarituko dituzte EKren 149.1.18. artikuluak esaten duena kaltetu barik. Baina EKren xedapen horren isla TAOLn eta TOLn dago eta horiek beren-beregi lurralde historikoak aplikazio esparrutik salbuesten ditu.

Horretatik guztietatik bi ondorio zehatz atera daitezke: alde batetik, Estatuko antolamendu juridikoa eskuan harturik, toki-erakundeen finantza-jarduerari dagokion guztia lurralde historikoei dagokie; eta bestetik, lurralde historikoek toki-erakundeen ekonomia- eta finantza-araubidea zehazteko lehen adierazi ditugun mudak izango ditu: toki-autonomiaren bermea, kontu-auzitegien fiskalizazioa eta EAEren berezko eskumenak.

3.6.3.1.2. EAEko barneko arauek toki-ogasunen araubideari buruz egindako eskumen-banaketa.

Lehenengo eta behin, eta aurreko azpi-atalean adierazitakoarekin bat eginez, argi dago toki-araubidearen arauketa orokorra EAEn salbuespenezko arauketa bat sortu duela, hau da, Estatuan aplikagarria dena EAEko toki-erakundeei ñabardurekin aplikatuko zaiela. Nork zehaztuko du orduan EAEko toki-araubideari dagokion arauketa? Honetan gure autonomia-erkidegoaren konplexutasunak zeresan handia dauka. Goazen, bada, analisi txiki bat egitera.

a) EAEko eskumenen banaketa

Alde batetik, Estatuaren eta Autonomia-Erkidegoen eskumen-banaketa sistemari eutsiz, EKren 149.1.18. eta 149.1.14. artikuluekin bat eginez, EAEko Autonomia-Estatutuak 10.4. artikuluan toki-araubidearen gaineko eskumen esklusiboa dauka (esan bezala 149.

[404] http://www.conciertoeconomico.org/phocadownload/real-decreto-13diciembre1906.pdf

artikuluak esaten duena kaltetu barik). Hau da, oinarriak Estatuak jarriko ditu eta, oinarri horiek aintzat harturik, EAEk toki-araubidea ezartzeko eskumena izango du. Dena den, kontuan izan behar dugu EAE ere eskubide historikoen eguneratzailea dela lurralde historikoekin batera. Lurralde historikoek ere, eskubide historikoak eguneratzeko ahala duten heinean, toki-araubideren alde finantzarioa jorratu dezakete.

Esan bezala, toki-araubidea EAEren eskumen esklusiboa da Estatutuaren 10.4. artikuluaren arabera, baina Estatutuak berak ere, 37. artikuluan adierazten duenez, gai batzuk lurralde historikoei esleitzen dizkie. Horregatik aztertu behar da zein diren lurralde historikoek toki-araubidean dituzten eskumenak zehazki, toki-erakundeen finantza-jarduera arautzeko eskumenari dagokionez. Estatutuaren 37. artikuluak batzuk aipatzen ditu: toki-erakundeen ondareari dagokiona, edota udalez gaineko erakundeen lurralde-eremuei dagokiena. Biek finantza-jardueran zeresanik badaukate.

Hortaz, EAEko Autonomia-Estatutuak esaten duenaz gain, zuzenean LHLra ere jo behar dugu. LHLren helburuetariko bat, LARREA JIMENEZ DE VICUÑAri jarraituz, Euskal Autonomia Erkidegoko erakunde erkideen eta lurralde historikoetako foru-organoen arteko harreman-esparrua arautzea da[405]. Ondorioz, ez du sartzen udalerriei dagokien erakunde-mailaren erregulazioa, LAMBARRI GOMEZek esan bezala, 1995-1998 legegintzaldiko legegintza-egutegian jada jasota baitzegoen[406].

LHLk toki-araubidearen inguruan lurralde historikoen eskumenak zeintzuk diren aipatzen ditu 7. artikuluan eta horrekin lotuta dauden bestelako artikuluetan. Hori horrela, LHLren 7. artikuluaren arabera, lurralde historikoek hurrengo gaietan eskumen esklusiboa daukate:

- Toki-erakundeen gaineko hauteskundeen arauketa.
- Lurralde historikoen mugartea gainditzen ez duten udalerrien eta udalez gaineko toki-erakundeen mugarteari buruzko arauketa.
- Jabari publikoko eta ondare izaerako ondasunen gaineko arauketa.

[405] LARREA JIMENEZ DE VICUÑA, J. L., ""Una aproximación a la cuestión de la hacienda municipal en Euskadi"…, Op. Cit 110. orr.
[406] LAMBARRI GÓMEZ, C., "El papel de los municipios y su financiación en el Pais Vasco", AA.BB., *El Municipio en Euskal Herria*, Gazteizen 1995eko apirilaren 6 eta 7an egindako jardunaldien barnean, Eusko Ikaskuntza, 1995 Donostia, 171. orr.

Lurralde historikoek toki-erakundeen gaineko finantza-jardueraren inguruan gauza gutxi esaten duela dirudi (nahiz eta 7. artikuluak aipatzen dituen toki-araubidearen hiru esparruetatik bik, finantza-zaintzako kontrolen mende egon). Aipatutako hiru gai konkretu horien inguruko arauketa foru-arauen bitartez egin beharko da. Beste guztiak, EAEko Autonomía-Estatutuak ezartzen duen arabera autonomia-erkidegoaren esku gelditzen dela pentsa dezakegu.

ETELk, aldiz, LHLk egiten ez duen bezala, lurralde historikoetako foru-organoek finantza-jardueran duten papera "berresten" du. ETELren 109. artikuluak bigarren paragrafoan horrela dio: *"Euskal Autonomia Erkidegoko toki-erakundeen ogasuna lurralde historikoetako foru-organoek onesten dituzten arau-xedapenek arautzen dute, eta, hala badagokio, lege honetan jasotako aurreikuspenek, bai eta tokiko araugintza-ahalaren adierazpenek ere"*. Hau da, toki-ogasunen inguruko arauketa foru-organo eskudunek egingo dute, ETELk berak ezartzen dituen oinarriekin bat eginez. Horrez gain, 115. artikuluak ere foru-organo eskudunek toki-erakundeen zorpetzearen, aurrekontu-jardueraren eta kontabilitatearen gaineko eskumena jaso dute. ETELk, beraz, aitortu egiten du, diru-sarreren esparruan eta aurrekontu-jardueraren esparruan lurralde historikoek eskume esklusiboa dutela, baina ETEL 2016. urtekoa da eta toki-erakundeen zergei eta ogasunei buruzko foru-arauak XX. mendean egiten hasi ziren… zein da horren arrazoia? Lurralde historikoek toki-ogasunen inguruan dituzten eskumenak, eskubide historikoak diren heinean, Ekonomia Itunean zehazten direlako.

b) Ekonomia Ituna

Argi adierazi dudanez, toki-ogasunei eta horien finantza-jardueraren gaineko eskumen-banaketaren sistema honetan guztietan Ekonomia Itunak ere zeresan handia dauka. Gogora dezagun TAOLk eta TOLk, bi-biek, zuzeneko aipamena egiten dutela Ekonomia Itunak duen zereginari buruz. EAEko finantza-harremanak zehazten dira Ekonomia Itunaren bitartez, ez bakarrik Estatuarekin harremanak, baizik eta EAEren barneko harremanak ere. Ekonomia Itunean toki-erakundeen diru-sarreren inguruko aipamen zehatzak egiten dira, baina zeharkako bide batez finantza-jardueraren xedapena ere egiten da.

Indarrean dagoen Ekonomia Itunak toki-erakundeen gaineko finantzazioaren inguruan xedapen anitzak ditu. Ekonomia Itunaren lehenengo kapituluaren hamabostgarren atalak toki-ogasuna titulua dauka eta horretan toki-erakundeen derrigorrezko hiru zergen gaineko xedapenak egiten dira: Ondasun Higiezinen gaineko Zergari, Jarduera Ekonomikoen gaineko Zergari eta Trakzio Mekanikodun Ibilgailuen gaineko Zergari buruzko arauketa lurralde historikoei dagokie (TOL, beraz, ez zaie horiei aplikatzen)[407]. Izaera tributarioa duten bestelako diru-sarreren gaineko arauketa ere lurralde historikoei dagokie, beti ere honako baldintzak betez gero (Ekonomia Itunaren 42. artikulua):

- Araubide erkideko tokiko zerga-sistemarako ezarritako egitura orokorrari eta horren oinarri diren printzipioei arreta ematea, 3. artikuluan ezarritako harmonizazio-arauak, arlo horretan aplikatzekoak direnak, errespetatuz.
- Erregimen erkidekoak ez diren zeharkako zerga-figurarik ez ezartzea, baldin eta horien etekina Euskal Autonomia Erkidegotik kanpo lekuz aldatu edo eragin badaiteke.

Toki-erakundeen gainean egindako bestelako xedapenak itundutako tributuetan parte-hartzearen inguruan hitz egitean aurki daitezke edota lan honen muina den finantza-zaintzaren inguruan. Baina, horretatik guztitik ondorioztatu daiteke lurralde historikoek toki-ogasunen finantza-jardueraren arauketa egiteko beharra dutenik? Horretan balio guztia hartzen du Ekonomia Itunaren 3. xedapen gehigarriak: *"Arabako, Gipuzkoako eta Bizkaiko foru-aldundiek 1906ko abenduaren 13ko Errege Dekretuaren 15. artikuluak ekonomia- eta administrazio-arloan aitortu dizkien ahalmenak izango dituzte, eta, Konstituzioaren lehenengo xedapen gehigarrian ezarritako foru-araubidearen eguneratze orokorraren arabera, indarrean daudela joko da, Konstituzioaren 149.1.18. artikuluan aipatzen diren oinarriei kalterik egin gabe"*. Aldi berean, 1906ko abenduaren 13ko Errege Dekretuaren 15. artikuluak horrela zioen: *"Bizkaiko, Gipuzkoako eta Arabako Foru Aldundiek orain arte izan dituzten eskumen guztiak izendatuta jarraituko dute, bai administrazioan, bai ekonomian"*.

[407] GONZÁLEZ DE ZARATE LORENTE, R., *El ordenamiento político administrativo de los Territorios Históricos de Euskadi*, ed. IVAP, 2017, Oñati, 326. orr.

Gaur egun indarrean dagoen xedapen horretatik ondorioztatzen dira toki-erakundeen ogasunari buruzko lurralde historikoen eskumenak. Horrela adierazten zuen 1981ean 1978ko EKren baitan onartutako lehenengo Ekonomia Itunaren Legean: *"Arabako, Gipuzkoako eta Bizkaiko Foru Aldundiek, berriz, mila bederatziehun eta seiko abenduaren hamahiruko Errege Dekretuaren hamabosgarren artikuluak ordena ekonomikoan eta administratiboan aitortu zizkien ahalmenak izango dituzte. Konstituzioaren lehen xedapen gehigarrian ezarritako foru-araubidearen eguneratze orokorraren prozesuaren arabera, iraundakotzat jotzen dira, Konstituzioaren ehun eta berrogeita zortzigarren artikuluko lehenengo puntuaren hemezortzigarren zenbakian aipatzen diren oinarriei kalterik egin gabe"*[408]. Xedapenak berak lurralde historikoei zehatz-mehatz ordena ekonomikoan eta administratiboan aitortutako ahalmen horiek EKren 1. xedapen gehigarriaren baitan onesten ditu, hau da, eskubide historikoak bailitzan.

Bi xedapenek, 1981ekoak eta 2002koak, 1906ko abenduaren 13ko Ekonomia Itunaren 15. artikulua aipatzen dute, baina ahalmen administratiboak eta ekonomikoak ez dira aipatzen. Eskumenen zehaztapen horretarako 1927an ZABALA ALLENDEek adierazten zuen moduan, kasu jakin honetarako Diputazioek eskumen zehatz eta definitu horiek gauzatzen zituela frogatu beharko da[409]. Ez da hori lan errexa, horretarako 1906. urte aurretik eta aurrera egindako lana aztertu behar dugu[410]. Laburtzen saiatuko gara ez baita egoera horren azterketa lan honen asmoa.

1878ko lehenengo Ekonomia Itunaren barnean ZABALA ALLENDEk argi adierazten duen bezala ez da eskumen berezien inguruan inolako aipamenik egiten[411], baina MEDINA GUERREROk adierazten duenez: *"Euskal aldundiek –orduan foru aldundiek– donatiboak ematen zituzten Estatuaren gastuetarako ekarpen gisa, kontzertu*

[408] EAErekin Ekonomia Ituna onartzen duen maiatzaren 13ko 12/1981 Legea: http://www.conciertoeconomico.org/phocadownload/boe_1981_05_28_a11677-11687.pdf

[409] ZABALA Y ALLENDE, F., *El Concierto Economico. ¿Qué ha sido, que es, que debe ser?*, Ed. DFB, Clásicos de la DFB, 1999, Erandio, 1927ko berrargitaralpena, 115. orr. Lan horren zailtasunaren inguruan gutxi esan behar dugu guk foralitatean klasikoek horrela aitortu dute luzetik: Estecha Martínez, Vicario y Peña edo jatorrian aipatutakoak. Garaikideek ere horren aipamen luzeak egin dituzte: Larrazabal Basañezek, Alonso Oleak, Endemaño Arosteguik edota GONZÁLEZ de Zarate Lorentek.

[410] Kontuan izan behar dugu eskubide historikoen esparruan ez dela nahiko aurretiazko egikaritza soil bat. Eskubide historiko bat halakotzat kalifikatu ahal izateko eta Konstituzioaren lehen xedapen gehigarrian babesa izateko, Konstituzio Auzitegiaren 140/1990 Epaiak eskatzen du Estatuak modu jarraituan eta aitortuan egikaritzea, hau da, bere ordenamenduan jasota egotea.

[411] ZABALA Y ALLENDE, F., *El Concierto Economico. ¿Qué ha sido, que es…* Op. Cit. 112. orr.

ekonomikoetarako ekarpen gisa, non haiek Estatuaren aurrean diru-betebehar iraunkorrak hartzen baitzituzten beren gain, eta sistema aldatzea aldundiei betebehar horiei aurre egiteko eskumen bereziak ematearen truke egin zen"[412].

1887an onartutako bigarren Ekonomia Itunak, berritasun aipagarrien artean honakoa dauka: berariaz aipatzen ditu euskal aldundiek 1878ko otsailaren 28ko Errege Dekretuaren ondoren, Euskadiko Diputazio Probintzialek zituzten eskumenak berretsi zituen. Egia da, ZABALA ALLENDEk adierazten duen moduan, 1882ko Probintziei buruzko Legearen 4. xedapen iragankorrak beren-beregi aipatzen dituela Ekonomia Itunaren ostean Euskadiko Diputazio Probintzialek ordena ekonomikoan egikaritzen datozten eskumenak aitortzen dituela ere. Egia da eta 1887ko Ekonomia Itunak ordena ekonomikoari egiten dion aipamena ezabatzen duela[413], azkenean orokorrean eskumenak aipatzen direlarik.

1894ko Ekonomia Itunak, gero, berriro errepikatuko den formularantz abiatzen da eta testuaren 14. artikuluan horrela xedatzen du: *"Bizkaiko, Gipuzkoako eta Arabako probintzietako diputazioek orain arte izan dituzten eskumen guztiak izaten jarraituko dute, bai administrazioaren arloan, bai ekonomiaren arloan"*. Baina aipamen horrez gain, oso esanguratsua da hirugarren Ekonomia Itunaren zioen azalpenak foru-lurraldeei aitortzen dien askatasuna edo, ENDEMAÑO AROSTEGUIren hitzak erabiliz, independentzia[414]. Egia esan azken hitz hori da zehatz-mehatz Ekonomia Ituna onetsi zuen Errege Dekretuak erabilitako hitza: *"Hori dela eta, Gobernuak beste behin ere onartu behar izan du hiru probintzietako diputazioek ia beti izan zuten independentzia ekonomiko eta administratiboa, eta 1882ko abuztuaren 29ko eta 1887ko ekainaren 29ko legeek onartu eta berretsi egin dute"*.

Hirugarren Ekonomia Itunaren formula berdina 1906ko laugarren Ekonomia Itunean errepikatu zen eta hori da gero 1978ko EKren garaiko Ekonomia Itunetan agertzen den

[412] MEDINA GUERRERO, M., *Los regímenes financieros forales en la Constitución de 1978*, ed. HAEE-IVAP, 1991, Oñati, 47. orr.
[413] ZABALA Y ALLENDE, F., *El Concierto Economico. ¿Qué ha sido, que es…* Op. Cit. 112. orr.
[414] ENDEMAÑO AROSTEGUI, J. M., "Los derechos históricos en el régimen de conciertos económicos. Su proyección en el orden económico y administrativo de los Municipios", *REALA*, 317. zkia., 2011, Madril, 189. orr.

formula[415]. 1978ko araubidean onartutako lehenengo Ekonomia Itunak, 1981ekoak, 1906ko Ekonomia Itunari erreferentzia egiten dio hirugarren xedapen gehigarrian eta horrela geratu da jasota.

Egia esan, lehenengo Ekonomia Ituna onetsi zen momentutik bertatik foru-ogasunak Estatuko sistema erkidean integratzeko arazoak egon ziren, ez bakarrik ogasunei zegokienez baizik eta toki-araubideari zegokionez ere. XX. mendearen hasieran deigarria da erabiltzen den formula negatiboa eta toki-araubidearen inguruan 1921eko uztailaren 19ko Errege-Aginduak Euskadiko probintzietan aplikagarriak ez diren eskumen batzuk aipatzen dira: *"Ez udal-kontularien erregelamendua, ez udal-artxibozain eta liburuzainen erregelamendua, ez osasun-arloko jarraibide orokorra eta mediku titularren erregelamendua, ez probintzia-diputazioetako idazkarien eta udal-idazkarien erregelamenduak, ez udal-farmazialari eta -albaitarien gaineko xedapenak, ez eta, oro har, bertako aldundi eta udalen mendeko langileen araudiari buruz eman diren xedapen guztiak ere"*[416].

Azkenengo aipamen historiko moduan oso adierazgarria da 1924ko Udal-Estatutuaren 26. xedapen gehigarriak egiten duen salbuespena. Horren arabera, Nafarroako eta Euskadiko udal-zergei buruzko arauketa bereziek indarrean jarraituko dute. Horrez gain, 1924ko Udal-Estatutua Euskadiko probintzietan aplikagarria izan zedin urte bereko apirilaren 14ko Errege-Agindu batek honakoa esaten zuen: *"Estatutuak Arabako, Gipuzkoako eta Bizkaiko probintzietan arautuko du, Espainiako gainerako probintzietan bezala, probintzien araubidearen ezaugarri diren izaera ekonomiko eta administratiboko espezialitateen aurka ez doan guztian, 1906ko abenduaren 13ko Errege Dekretuaren arabera"*. Horrekin, ENDEMAÑO AROSTEGUIri jarraituz, honakoa ondorioztatu daiteke: 1924ko martxoaren 8ko Udal Estatutua probintzia horietan eta Espainiako

[415] 1925ko ekainaren 9ko Errege Dekretuaren bitartez onartu zen bostgarren Ekonomia Itunak (4. Berrikuntzak) ere aipamena egiten du eta hori izan zen indarrean geratu zena 1937ko aboliziorarte. Arabarentzat 1952ko Ekonomia Itunak eta 1976koak ere formula hori mantentzen dute: *"Indarrean diraute mila bederatziehun eta seiko abenduaren hamahiruko Errege Dekretuaren hamabosgarren artikuluak Arabako Aldundiari ekonomia- eta administrazio-arloan aitortu zizkion ahalmenak"*.
[416] ZABALA Y ALLENDE, F., *El Concierto Economico. ¿Qué ha sido, que es…* Op. Cit. 116. orr.

gainerako probintzietan aplikatzen da, haien araubidearen ezaugarri diren izaera ekonomiko eta administratiboko berezitasunen aurka ez doan guztian[417].

Ildo horretatik, 1924ko urriaren 21eko Errege Dekretuak, 1924ko udal-estatutua euskal probintzietara egokitzekoak, probintzia horietako araubide bereziak argitu nahi ditu, modu sistematikoan antolatu, eta araugintza-testu batean jaso, ordura arte, ekonomia- eta administrazio-arloan, modu orokor eta zehaztugabean, euskal diputazioei aitortzen zitzaizkien ahalmenak edo eskumenak. ZABALA ALLENDEk eskumen edo ahalmen horien inguruko zerrenda egin zuen: *"Errege Dekretu horretan zehazten da euskal diputazioek esku hartu behar dutela udal-obretan; udalerrietako ondare- eta herri-mendietan; udaletako langile fakultatibo, administratibo eta mendekoetan; herri-aprobetxamenduetan eta baso-aprobetxamenduetan; alkate eta udal-organismoek dituzten gobernu-erantzukizunen eskakizunean; udalerriei kasu batzuetan jar dakizkiekeen zaintza-araubidean; organo ekonomiko-administratiboaren izendapenean, zeinak, azterketan, aurrekontuak eta zergak ebaztean, hala erabakitzen baitira; tributuen ordenantzak; bai eta aurrekontu eta ordenantza horien aurka egiten diren erreklamazioak ebazteko ere; edo udal-judizio eta zergen aplikazioari, biltzeari eta eraginkortasunari buruzkoak"*[418].

Frankismo garaian Arabarentzat indarrean jarraitu zuen Ekonomia Itunaren sistemarekin, 1954ko Lege-Dekretuaren bitartez, besteak beste, honako eskumen hauek mantendu ziren probintziaren eskuetan:

- Probintzia- eta udal-izaerako zergak ezartzea eta baimentzea, bidezkotzat jotzen baditu.
- Diru-bilketako, errenten ikuskaritzako eta ordainarazpeneko zerbitzuak, kudeaketa ekonomikoan esku hartzeko zerbitzuak eta arlo horrekin zerikusia duten beste zerbitzu guztiak antolatzea.
- Arabako toki-erakundeei bidezkotzat jotzen dituen zerga-onurak, salbuespenak eta partaidetzak ematea, itundutako tributuei dagokienez.

[417] ENDEMAÑO AROSTEGUI, J. M., "Los derechos históricos en el régimen de conciertos…", Op. Cit. 200. orr.
[418] ZABALA Y ALLENDE, F., *El Concierto Economico. ¿Qué ha sido, que es…* Op. Cit. 117. orr.

- Udalei eta auzo-batzarrei baimena ematea Toki Ogasunen Erregelamenduak adierazten zituen baliabideak erabiltzeko.
- Aurrerantzean Estatuak araubide erkideko udalei ematen zizkien udal-ordainarazpenak ezarri eta gauzatzeko baimena ematea udalei.
- Udalei eta auzo-batzarrei laguntzak ematea obrak egin zitzaten eta udal-zerbitzuen eraginkortasunean lagundu zezaten, diru-laguntzen, ordainarazpenen edo bestelako laguntza finantzario eta teknikoen bidez.
- Ogasun Ministerioari esleitutako eginkizunak, aurrekontuak eta kontuak onesteari, ordainarazpenak ezarri eta antolatzeari eta prozedura ekonomiko-administratiboei zegokienez.

Gaur egunean indarrean daukagun Ekonomia Itunak, bere aurreko guztiak egin zuten bezala, ez ditu bestelako ahalmen ekonomiko eta administratiboak zehazten eta aurrekari historikoetara jo behar dugu horiek zehaztu ahal izateko. Ondorioz, ENDEMAÑO AROSTEGUIren ondorio berdina aipatu behar da: *"Ekonomia Itunaren hirugarren xedapen gehigarriak foru-aldundien ahalmen batzuk aipatzen ditu, Estatuko erregelamendu batean aitortutakoak, bai eta haien eguneratzea ere, Konstituzioaren lehen xedapen gehigarriari atxikitzen diona, eta, beraz, ahalmen horiek konstituzio-manu horren babes eta zuzeneko babesaren pean kokatzen ditu. Xedapena honela dago idatzita: hondar-klausula baten moduan interpreta daiteke (Ekonomia Itunean sartu gabeko eskumenak jasotzen ditu, historikoki foru-aldundiek izan dituztenak), edo eguneratze-prozesu orokor bati lotutako esleipen generiko gisa; nolanahi ere, haren edukia ez da zehatza. Hurrengo ataletan, esleipen horren irismena mugatzen saiatuko gara, Konstituzioak babesten eta errespetatzen dituen eskubide historikoei lotuta"*[419].

Gaur egun indarrean dagoen Ekonomia Itunaren 3. xedapen gehigarriak, beraz, ekonomia- eta administrazio-ahalmenak aitortu egiten ditu historikoki 1906ko eragin berdinarekin. 1906 aurretik sortutako arazoak konpontzeko formula batzuk aitortu ziren. 1906. urtea eta gero 1924ko Udal-Estatutu garrantzitsuaren osteko garaian eskumen horien gaineko definizioa eman zen eta, azkenik, frankismo garaiko ekonomia itunetan ere horiek zehazten dira. EKren osteko Ekonomia Itunek (1981eko eta 2002ko Itunek) ez

[419] ENDEMAÑO AROSTEGUI, J. M., "Los derechos históricos en el régimen de conciertos…", Op. Cit. 182. orr.

dituzte eskumen horiek zehazten, baina aurrekariak ikusirik horiek zeintzuk diren argi daudela esan daiteke: horien artean, toki-ogasunen arauketa eta finantza-jardueraren arauketa ere agertzen dira. Beraz, EAEko toki-erakundeen finantza-jardueraren inguruko arauketa EAEko lurralde historikoei dagokie. TAOLk eta TOLk lurralde historikoen alde ezartzen dituzten araubide bereziak Ekonomia Itunean eta eskubide historikoetan dauka oinarri. Ekonomia Itunak, azkenean, EAEeko toki-erakundeen finantza-jardueraren inguruan honako eskumenak aitortuko dizkie lurralde historikoei:

- Lurralde historikoetako erakunde eskudunek arautzen dituzte udalek nahitaez eskatu behar dituzten hiru zergak. Toki-erakundeen berezko beste tributu batzuen zerga-araubidea mantendu, ezarri eta arautu ahal izango dute bere lurralde historikoan, Ekonomia Itunaren 42. artikuluan adierazitako irizpideei jarraituz.
- EAEko toki-erakundeek itundu gabeko tributuen diru-sarreretan (Estatuaren tributuak) duten partaidetzari dagokionez, foru-aldundiek banatuko dituzte, izaera orokorreko banaketa-arauen arabera, beraien lurralde historikoko toki-erakundeei dagozkien kopuruak. Gaur egun EAEko toki-erakundeek zerga itunduen bilketan duten partaidetza ETELk ezarritako sistemari jarraitu beharko dio.
- Estatuak toki-erakundeen arloan une bakoitzean gauzatzen dituen finantza-zaintzako ahalmenak EAEko erakunde eskudunei dagozkie – ez du zehazten zeintzuk diren erakunde horiek –, eta horrek ez du esan nahi, inola ere, EAEko toki-erakundeen autonomia-maila araubide erkidekoena baino txikiagoa denik.
- Foru-aldundiek 1906ko abenduaren 13ko Errege Dekretuaren 15. artikuluak ekonomia- eta administrazio-arloan aitortu dizkien ahalmenak izango dituzte, eta, Konstituzioaren lehen xedapen gehigarrian ezarritako foru-araubidearen eguneratze orokorraren prozesuaren ondorioz, iraundakotzat jotzen dira, Konstituzioaren 149.1.18. artikuluan aipatzen diren oinarriei kalterik egin gabe. Azkenengo honen barruan toki-ogasunei dagozkion beste finantza-jarduerak sartu daitezke.

3.6.3.2. EAEko toki-erakundeen finantza-jardueraren gaineko arauketa

Beraz, EAEko lurralde historikoetako toki-erakundeen finantza-jardueraren arauketa, TAOL eta TOL oinarri harturik, EAEko Autonomia-Estatuatuaren, LHLren, ETELren

eta, bereziki, Ekonomia Itunaren baitan lurralde historikoei dagokie. Ideia horretan, lurralde historiko bakoitzak arlo ekonomikoan eta administratiboan dagozkien eskumenen egikaritzan foru-arau propioak eman ditu. Baina ez dugu inolaz ere ahaztu behar toki-araubidea autonomia-erkidegoaren eskumena dela eta hor ETELri aipamena egitea ezinbestekoa dela. Nahiz eta GALDEANO LARIZGOITIAk eta ZURUTUZA MUJIKAk esaten duten bezala: *"ETELek diseinatzen duen zerga itunduetako tokiko partaidetzaren ereduak, funtsean, orain arte aplikatutako ereduaren ezaugarriei eusten die. Eredu horretan, gai horretan foru-eskumena aitortzen da, baina irizpide orokorrak ezartzen dira, toki-erakundeak beste bi erakunde-mailen (Eusko Jaurlaritza eta foru-aldundiak) maila berean jartzeko eredua eratzen dutenak"*[420].

Momentu honetan, toki-erakundeen finantza-jardueraren inguruan argia emateko asmoarekin lan honen bigarren zatian aipatutako eskema berdinari jarraituz, toki-erakundeen finantza-jarduerari buruzko arauketaren inguruan laburpen txikia egingo dugu:

- Diru-sarreren esparruan:
    - Toki-ogasunei buruzko arauketa orokorra, baliabideak zehazten dituen heinean, lurralde historikoei dagokie. Bertan agertuko dira baliabide ezberdinak, izaera pribatuko diru-sarrerak, izaera publikoko diru-sarreren inguruko arauketa, zorpetzearen inguruko arauketa, ordenantza fiskalen onespenak eta horien arauketa, prezio publikoak, tasak, etab… Esangura horretan, Bizkaiako Lurralde Historikoa adibide moduan harturik ORENA DOMÍNGUEZek horrela adierazten du: *"Toki Ogasunei buruzko abenduaren 16ko 9/2005 Foru Arauak ezartzen duenez, toki-erakundeek beren aplikazio-eremura egokitzen dute toki-zergak arautzen dituzten foru-arauen edukia, ordenantza fiskalen bidez"*[421].
    - Tributu zehatz bakoitzari dagokion arauketa lurralde historikoei dagokie, beti ere gai konkretu batzuk toki-erakundeen esku utzirik, autonomia-

[420] GALDEANO LARIZGOITIA, I., eta ZURUTUZA MUJICA, S., "Financiación de las entidades locales de Euskadi…" Op. Cit. 480. orr.
[421] ORENA DOMINGUEZ, A., "Los tributos locales en la actual coyuntura economica" CANEDO ARRILLAGA, P. eta GORDILLO PÉREZ, L., *La autonomía local en tiempos de crisis*, Thomson Aranzadi, 2015, Madril, 243. – 264. orr.

printzipioa behar bezala bermatzeko. Hori horrela, Trakzio Mekanikodun Ibilgailuen gaineko Zergaren, Ondasun Higiezinen gaineko Zergaren, Jarduera Ekonomikoaren gaineko Zergaren, Hiri Lurzoruaren Balio Gehikuntzaren gaineko Zergaren eta Obra, Instalazio eta Eraikuntzen gaineko Zergaren oinarriak foru-arauen bitartez ezarriko dira.

  - Itundutako zergen arauketari dagokionez, ETELk arau orokorrak zehazten ditu aurretik zegoen sistema apurtu barik, hau da, foru-arauen bitartez zegoen sistema apurtu barik. Beraz, lurralde historikoek egingo dute gaiaren inguruko arauketa, hori bai ETELk ezarritakoa errespetatuz.
  - Estatuarekin itundurik ez dauden zergen banaketaren inguruan ere lurralde historikoek arautzeko eskumena izango dute.
  - Udalek onetsitako Ordenantzak

- Gastuen edo baliabideen erabileraren inguruan honako irizpide hartu behar dugu kontuan: toki-autonomiaren printzipioa. Hori aintzat harturik eta Autonomia-Estatutuak, LHLak eta Ekonomia Itunak araututakoarekin bat etorriz, lurralde historikoek izango dute eskumena. Baina aurretik adierazi dugun bezala, toki-araubidea EAEko eskumena da eta horretan zehazten den arauketa orokorrarekin bat etorri behar da.

Beraz, toki-araubidearen inguruko arauketa guztia autonomia-erkidegoari dagokio, baina arauketa horrek lurralde historikoei eskubide historikoen egikaritzan dituen eskumenak errespetatuz. Horrela toki-ogasunei dagokion arauketaren irizpide orokorrak ETELk zehaztu arren (109. eta 110. artikuluak), lurralde historikoek egingo dute foru-organoen arauen bitartez.

3.6.3.2.1. Lurralde historikoetako arauak

EAEko autonomia-estatutuak, Ekonomia Itunak ezta LHLk ez dutela toki-ogasunei buruzko eskumena inon aipatzen eta eskumen horren garapena toki-araubide izenburuko eskumenetik datorrela, hau da, EKren 149.1.18. artikulutik. Horrela aitoru zuen KAren 233/1999 Epaiak: *"Toki-ogasunen arloan Estatuak eta, Kataluniakoa bezala, haien estatutuetan herri-administrazioen araubide juridikoari buruzko estatu-oinarriak*

garatzeko ahalmenak haien gain hartu dituzten autonomia-erkidegoek dituzten eskumenen izaera partekatua zailtasunik gabe baieztatzen da. Espainiako Konstituzioaren 149.1.18. artikuluaren arabera, Estatuak gai horretan dituen eskumenak erabiltzeko gaitzen duen titulua da, baldin eta haren erregulazioak toki-administrazioaren araubide juridikoan irismen orokorreko aldaketak sartzea badakar edo Konstituzioak bermatzen duen autonomia bermatzeko ematen bada. Ondorioz, eta tokiko ogasunaren erregulazioak sarritan araubide juridiko horretan eragina izan behar duenez, Estatuak unean-unean bakarrik arautu ahal izango du gai hori, 1.1. LHL, hau da, hala gertatuko da, hain zuzen ere, Estatuko araudiaren xedea ogasun guztien erakunde komunak edo Estatuko Ogasunaren eta toki-korporazioetako ogasunen arteko koordinazio-neurriak arautzea denean. Baita toki-ogasunen finantza-nahikotasuna babestea ere, EKren 142. art., Konstituzioak onartutako toki-autonomia gauzatzeko ezinbesteko baldintza den aldetik EKren 137., 140. eta 141. art"[422]. Esangura horretan, lurralde historikoek eskumen espezifikoak behar dituzte toki-araubidearen arloko estatu-oinarrien arau-garapenerako.

Toki-ogasunen baliabideei dagokienez, lurralde historikoen eskumenari dagokio:

- toki-erakundeen ondasunen araubide juridikoa, besterentzearen eta administrazioaren etekinen gainean proiektatzen dena;
- toki-erakundeetan tributu propioak arautzea;
- udalerriek (eta, hala badagokio, gainerako toki-erakundeek) zerga itunduen bidezko diru-bilketan duten partaidetza banatzeko araubidea, bai eta itundutako zergen banaketan eta itundutako zergen bilketan ere.

Bestetik, ez dugu ahaztu behar Ekonomia Itunaren 3. xedapen gehigarriak izaera ekonomikoko xedapenak emateko aukera ematen duela. Horren inguruan ENDEMAÑO AROSTEGUIk zalantzak zituen honakoa adierazterakoan: *"Bestalde, Ekonomia Itunaren hirugarren xedapen gehigarria 1906ko abenduaren 13ko Errege Dekretuaren 15. artikuluak foru aldundiei ekonomia- eta administrazio-arloan aitortu zizkien ahalmenetara bidaltzeak ez ditu lurralde historikoen eskumenak zabaltzen, toki-erakundeen errekurtsoen araubidearen erregulazio osoa ulertu arte, toki-ogasunak*

[422] KAren abenduaren 16ko 233/1999 Epaia, EAOn 2000ko urtarrilaren 20an argitaratua.

arautzen dituzten foru-arauetan jasotako baldintzetan. Autonomia-erkidegoko legegileak esku hartu beharko luke, Autonomia Estatutuaren 10.4 artikuluaren arabera dagozkion eskumenak egikaritzeko legeak eginez, eta, 37.3.f) eta 37.4 artikuluen babesean, lurralde historikoei toki-ogasunen baliabideen zerrenda eta araubide juridikoa osatzeko eskumena emanez, bai eta kreditua eskuratzearen arloko finantza-zaintza gauzatzeko eskumena ere, Estatuko oinarrizko legerian ezarritako moduan"[423]. Arazoari argia emateko ETEL etorri zen eta toki-ogasunei buruzko arauketa orokorra egin zuen, lurralde historikoei gaiaren inguruko eskumenak zehaztuz: *"Euskal Autonomia Erkidegoko toki-erakundeen ogasuna lurralde historikoetako foru-organoek onartutako arau-xedapenek eta, hala badagokio, lege honetan jasotako xedapenek arautzen dute, bai eta tokiko araugintza-ahalaren adierazpenek ere"* (109. art).

Toki-erakundeen aurrekontu-araubideari dagokionez ere, ez da berariaz izendatzen eskumen-titulu gisa, ez Autonomia Estatutuan, ez Ekonomia Itunean. Hala ere, LHLren bigarren xedapen gehigarriaren 3. zenbakiak, gai horri dagokionez, xedatzen du, EAEko Ogasun Orokorra eta foru-organoen ogasunak EAEko toki-erakundeen ogasunekin erabat artikulatzeko, erakunde horiek eta haien organismo eta erakundeek *"Euskal Finantza Publikoen Kontseiluak zehaztutako moduan, Euskal Autonomia Erkidegoko erakunde erkideek aurrekontu-prozedura publikoaren arloan erabiltzen dituzten irizpide homogeneoak aplikatuko dituztela"*. ENDEMAÑO AROSTEGUIren hitzetan, xedapen horrek, inplizituki, esan nahi du legegile autonomikoak eskumena duela toki-erakundeen aurrekontu-araubideari buruzko alderdiak arautzeko; izan ere, araubide horren arauketa oso laburra da[424].

Toki-erakundeen aurrekontu-jardueraren inguruan ezatabaida sortu zen lurralde historikoen eta EAEko Justizia Auzitegi Nagusiaren artean. Bigarrenak, gaia jorratzeko eskumena lurralde historikoei "kentzen" zien[425], baina Eusko Jaurlaritzak Arbitraje Batzordean gaia planteatu zuen eta organo horrek lurralde historikoei gaia arautzeko

[423] ENDEMAÑO AROESTEGUI, J. M., "La Regulación del Régimen Local en la Comunidad Autonoma del Pais Vasco"…, Op. Cit. 143. – 144. orr.
[424] ENDEMAÑO AROESTEGUI, J. M., "La Regulación del Régimen Local en la Comunidad Autonoma del Pais Vasco"…, Op. Cit. 144. orr.
[425] EAEko Justizia Auzitegi Nagusiak aurrekontu-jarduera arautzen zuten foru-arauak deusezak zirela adierazi zuen.

eskumena aitortu zien: *"Ebazpen batzordearen gehiengoak iritzi zion* - 2/2003 Erabakiaren inguruan hitz egiten – *toki-erakundeek jarraitu beharreko aurrekontuen arauketa zehazteko orduan lurralde historikoen titulartasuna aitortzea bere osotasunean sistemarekiko interpretazio koherenteena dela"*[426].

Foru-arauen izaera juridikoaren eztabaida ikusi arren, ozen esan behar da, gaur egun, lurralde historikoetako toki-erakundeen finantza-jardueraren arauketa lurralde historikoetako Batzar Nagusien foru-arauek osatzen dutela. Esangura horretan, Araba, Bizkaia eta Gipuzkoak toki-ogasunei buruzko eta tokiko finantza-jarduerari buruzko arauketa propioa izango dute. Arauketa hori ENDEMAÑO AROSTEGUIren esanetan: *"Toki-ogasunak arautzen dituzten hiru foru-arauek oso antzeko edukia dute, eta, aldi berean, Toki Ogasunei buruzko Legearen Testu Bateginean ere antzeko edukia dute, toki-zergei eta aurrekontu-araubideari buruzko erregulazioa horretatik kanpo uzten badugu; izan ere, alderdi horietako bakoitza lurralde historikoetako foru-arauetan arautzen da"*[427]. Tokiko finantza-jarduerari buruzko arau ezberdinak egon arren, guztiek ikuspuntu harmonizatua daukate eta norabide berdinean jotzen dute, bakarra izango balira bezala. Lan honetan ezberdintasunak aipatzen direnean arau konkretuak markatzen duen ezberdintasuna adieraziko dut, baina amankomunak diren xedapenak komentatzerakoan ez da ezer adieraziko. Hori horrela, tokiko finantza-jardueraren gainean (diru-sarreren aldean eta gastuen aldean) honako arauketa[428] jaso dezakegu:

- Araba:
    - Toki-ogasunei buruzko uztailaren 19ko 41/1989 Foru Araua (ATOFA).
    - Toki-zergei buruzko foru-arau ezberdinak (Ondasun higiezinen gaineko zergari buruzko 42/1989 FA, Jarduera ekonomikoen gaineko zergari buruzko 43/1989 FA, Trakzio Mekanikodun Ibilgailuen gaineko zergari buruzko 44/1989 FA, Eraikuntza, Instalazio eta Obren gaineko zergari buruzko 45/1989 FA, eta Hiri izaera duten ondasun higiezinen balio gehikuntzaren gaineko zergari buruzko 46/1989 FA).

[426] Arbitraje Batzordearen 3/2012 Erabakia, 2021ko apirilaren 19koa, EAEko AOn 2012ko ekainaren 13an argitaratutakoa.
[427] ENDEMAÑO AROESTEGUI, J. M., "La Regulación del Régimen Local en la Comunidad Autonoma del Pais Vasco"…, Op. Cit. 140. orr.
[428] Arau horiek indarrean daude. 2021eko abuztuaren 11an ikuskatuak.

- Arabako Lurralde Historikoetako toki-erakundeen Aurrekontuei buruzko otsailaren 9ko 3/2004 Foru Araua eta horren gaineko aldaketak.

- Bizkaia:
  - Toki-ogasunei buruzko abenduaren 16ko 9/2005 Foru Araua.
  - Toki-zergei buruzko foru-arau ezberdinak (Ondasun higiezinen gaineko zergari buruzko 4/2016 FA, Jarduera ekonomikoen gaineko zergari buruzko 2/1992 FA, Trakzio Mekanikodun Ibilgailuen gaineko zergari buruzko 7/1989 FA, Eraikuntza, Instalazio eta Obren gaineko zergari buruzko 10/1989 FA, eta Hiri izaera duten ondasun higiezinen balio gehikuntzaren gaineko zergari buruzko 8/1989 FA).
  - Bizkaiko Lurralde Historikoaren Toki-erakundeen Aurrekontuei buruzko abenduaren 2ko 10/2003 Foru Araua.
- Gipuzkoa:
  - Toki-ogasunei buruzko uztailaren 5eko 11/1989 Foru Araua eta horrekin batera doan Toki-tributu sistemaren aldaketarako martxoaren 19ko 4/2003 Foru Araua.
  - Toki-zergei buruzko foru-arau ezberdinak (Ondasun higiezinen gaineko zergari buruzko 12/1989 FA, Jarduera ekonomikoen gaineko zergari buruzko 1/1993 FA, Trakzio Mekanikodun Ibilgailuen gaineko zergari buruzko 14/1989 FA, Eraikuntza, Instalazio eta Obren gaineko zergari buruzko 15/1989 FA, eta Hiri izaera duten ondasun higiezinen balio gehikuntzaren gaineko zergari buruzko 16/1989 FA eta 2/2017 FD-A).
  - Gipuzkoako Lurralde Historikoaren toki-erakundeen Aurrkeontuei buruzko abenduaren 19ko 21/2013 Foru Araua.

Honekin guztiarekin batera, ETELk ere toki-ogasunei tarte bat ematen diela esan dugu. Horren gaineko laburpentxo bat egitea komenigarria da, nahiz eta ETELk momentura arte dauden foru-arauen bitartez sortutako sistema errespetatu. ETELk, besteak beste, 110. artikuluan toki-ogasunei dagozkien printzipio nagusiak ezartzen ditu:

a) Finantza-autonomia; ekonomia-, finantza- eta aurrekontu-arloko antolamendu- eta kudeaketa-ahalak erabiliz zehaztuko da, lurralde historikoetako foru-organoek gai horietan dituzten eskumenei kalterik egin gabe.

b) Aurrekontu-egonkortasuna eta finantza-jasangarritasuna: defizit publikoaren, zor publikoaren eta gastu-arauaren arloan ezartzen diren eskakizunak betetzea ekarriko du, gai horri buruzko legeria orokorrarekin bat etorriz, eta, bereziki, lurralde historikoetako foru-organoek horretarako onartzen duten araudi espezifikoarekin bat etorriz. Aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren printzipio horiek etengabe aipatzen da ETELn artikuluetan, eta funtsezko elementu gisa eratzen da toki-autonomiaren (9.6. artikulua) eta finantza-autonomiaren (3.2.b artikulua) printzipioa, zeinak norabide politikoa eta gobernu-ekintza bideratu behar baititu[429].

c) Finantza-nahikotasuna; horrek esan nahi du toki-ogasunek beharrezko baliabideak izango dituztela lege honek, Eusko Legebiltzarreko beste lege batzuek edo lurralde historikoetako foru-arauek emandako eskumenak baliatzeko. Esangura horretan, RUBI CASINELLOk horrela adierazten du: *"Hala, 112. artikuluak xedatzen duenez, ETELen ezarritako esparru materialetan udalerriei eskumen propioak esleitzen dizkieten legeek edo foru-arauek zehaztu behar dituzte, kasu guztietan eta aldi berean, eskumen horiek beteko direla edo zerbitzu horiek emango direla bermatzeko behar diren finantzabideak"*[430].

d) EAEko toki-ogasunek printzipio hauen arabera jardungo dute: legezkotasuna, gardentasuna, objektibotasuna, ekonomia, eraginkortasuna, efizientzia, kontrola, kutxa-batasuna eta arrazionaltasuna beren baliabideen kudeaketan.

e) Beste administrazio-mailen ogasunekin modu koordinatuan, elkartasunez eta erantzunkidetasunez jardungo dute.

3.6.3.2.2. EAEko toki-erakundeen diru-sarreren gaineko finantza-jarduera

Aurretik azaldu dudan bezala, toki-erakundeen baliabideen iturriek EKren 142. artikuluak eta horrekin batera ondorioztatzen diren xedapenekin bat egiten dute: tributu propioetan eta Estatuaren eta autonomia-erkidegaoren tributuetan parte-hartzea. EAEko toki-

[429] GALDEANO LARIZGOITIA, I., eta ZURUTUZA MUJICA, S., "Financiación de las entidades locales…" Op. Cit. 473. orr.

[430] RUBI CASINELLO, J. G., "La financiación municipal en el Pais Vasco y la Ley de Instituciones Locales de Euskadi", *Gaceta Tributaria del Pais Vasco Zergak*, 51. zkian, ed. GV-Organo de Coordinación Tributaria de Euskadi, 2017, Gasteiz, 113. orr.

erakundeek baliabide sistema propioa izango dute Ekonomia Itunetik ondorioztatzen denez. Toki-erakundeek baliabide propioak izango dituzte eta, horrez gain, Estatuaren eta lurralde historikoen tributuetan parte-hartzea izango du. EAEren sistema bereziaren ondorioa da hori. Ez dugu ahaztu behar Euskadiko autonomia-estatutuaren 41. artikuluak adierazten duena: Estatuaren eta Euskal Autonomia Erkidegoaren arteko zerga-arloko harremanak Ekonomia Itunaren edo Hitzarmenen foru-sistema tradizionalaren bidez arautuko dira.

Manu horiek guztiek eskuan harturik ATXABAL RADAk eta GARCÍA ROSSek toki-erakundeen gaineko diru-sarreren inguruan horrela adierazi dute: *"Nafarroako eta Euskadiko toki-korporazioen finantza-araubidea Ekonomia Itunaren arabera eta Hitzarmenaren arabera arautuko da, hurrenez hurren. Euskadiri dagokionez TOLTBren zortzigarren xedapen gehigarriak dioenez, Euskadiko Lurralde Historikoek euren berezko araubideari eutsiko diote udal-arloan, araubide ekonomiko-finantzarioari begira, Ekonomia Itunaren Legeak zehaztu bezala; araubide hori, ezin dezake ekarri, inola ere, Euskadiko toki-erakundeen autonomia-maila araubide erkidea duten toki-erakundeena baino txikiagoa izango denik. Agindu hori berretsi du Euskadiko Arbitraje Batzordeak maiatzaren 13ko 1/2011 Erabakiaren bidez. Eta Ekonomia Itunaren 39, 40 eta 41. artikuluetan garbi ageri da Ondasun Higiezinen gaineko Zergari, Jarduera Ekonomikoen gaineko Zergari eta Trakzio Mekanikodun Ibilgailuen gaineko Zergari begira. Halaber, eta gainerako toki-tributuei begira, 42. artikuluak honela adierazten du: Lurralde historikoetako eskumena duten erakundeek toki-erakundeen gainerako tributu propioen araubidea mantendu, ezarri eta arautu ahal izango dute, bakoitzak bere lurraldearen barruan…"*[431]. Autoreek argi adierazten dute EAEko lurralde historikoetako toki-erakundeek baliabide propioak arautzeko Ekonomia Ituna aplikatu behar dela, beti ere TOLTBren 8. xedapen gehigarriak ezarritako baldintzekin.

Diru-sarreren inguruan egoki ikusten da diru-sarreren inguruko sailkapena egitea: Alde batetik, toki-erakundeek propioak dituzten baliabide edo diru-sarreren iturria egongo litzateke; eta bestetik, propioak ez diren diru-sarreren iturria egongo litzateke, hau da, beste administrazio-maila batzuen baliabideetan (tributuetan, hain zuzen ere)

[431] ATXABAL RADA, A. eta GARCÍA ROSS, J. J., *Euskadiko Finantza eta Tributuen Foru Zuzenbidea…*, Op. Cit. 75. orr.

a) ETELk zehazten duen udal-finantzazioa: administrazio-maila ezberdinetako parte-hartzea.

ETXEBARRIA ETXEITAk adierazten duenez: *"Udal-finantzaketaren gaia lege honetan txertatzea da lege horrek eskaintzen duen oharrik berezienetako bat, toki-araubideari buruz diharduten Estatuko edo autonomia-erkidegoetako gainerako legeei dagokienez"*[432]. ETELk toki-erakundeen baldintzarik gabeko finantzazio-sistemaren printzipioa ezartzen du 111. artikuluan. Printzipio horren arabera, EAEko beste administrazio-mailek ezin dezakete toki-erakundeen jarduera ekonomikoa baldintzatu ezta diru-sarreren iturriak baldintzatu. Tokiko finantza-autonomiaren isla da hori. Finantzazio-sistema baldintzatu nahi izanez gero, honako printzipioak jarraitu beharko dira: toki-erakundeen parte-hartze printzipioa, aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren printzipioa eta eraginkortasun eta kalitatezko zerbitzuen printzipioa. RUBI CASINELLOk horrela adierazten du: *"Arau orokor gisa ezartzen da EAEko udalerrien eta gainerako toki-erakundeen finantzaketaren baldintzarik gabeko izaera, eta ezartzen da baldintzapeko finantzaketarako mekanismoak ezartzea, Tokiko Autonomiaren Europako Gutunaren printzipioekin bat etorriz, salbuespen gisa eta salbuespen hori printzipio eta baldintza jakin batzuk betetzearen mende soilik hartu ahal izango dela, hala nola toki-erakundeek lehentasunen finkapenean parte hartzea, inbertsioak planifikatzeko tokiko eskumenarekiko errespetua, urte anitzeko kudeaketa ekonomikoa eta zerbitzu publikoak modu eraginkorrean eta kalitatezkoa bermatzea"*[433]. Baldintzatutako finantzazioa birdefinitu egin behar da, eta hitzarmenetan instrumentalizatutako hitzarmen-araubide baterantz aurrera egin, toki-erakundeen beharrak eta lehentasunak ezagutzeko eta haien inbertsioak eta jarduerak hobeto planifikatzeko[434].

[432] ETXEBERRIA ETXEITA, J. I., "Aproximación a los contenidos de la Ley 2/2016 de Entidades Locales del Pais Vasco", *Zuzenbidearen Esuakdiko Akademiaren forulege* webgunean, Microsoft Word - Ley 2-2016 Instituciones Locales Euskado.doc (forulege.com).
[433] RUBI CASINELLO, J. G., "La financiación municipal en el Pais Vasco y la Ley de Instituciones Locales de Euskadi"…, Op. Cit. 114. orr.
[434] GALDEANO LARIZGOITIA, I., eta ZURUTUZA MUJICA, S., "Financiación de las entidades locales…" Op. Cit. 478. orr

Hemendik aurrera eta toki-ogasunen inguruko xedapen hauen titulua ikusirik badirudi toki-ogasunen baliabide sistema osoaren inguruko arauketa egingo dela, baina ez da horrela izan. ETELk beste administrazio-mailetako tributu-sisteman duten parte-hartzearen inguruko prozedurak ezarri ditu (toki-ogasunei buruzko II. kapituluan), baina ez dute sistema arautu eta momentura arte zegoen sistemarekin bat egiten du. Toki-erakundeen finantza-baliabideen arauketa osoa izango duela, errealitatean, zerga itunduetan duten partaidetzari eta lurralde historiko bakoitzaren esparruan duten banaketari aplikagarri zaizkien printzipio orokor batzuk finkatzera mugatzen da; beraz, adierazi den bezala, tokiko finantza-egoera osatzeko, Arabako, Bizkaiko eta Gipuzkoako arau orokorretara jo behar dugu[435].

Itundutako tributuetako parte-hartze sistemaren inguruan GALDEANO LARIZGOITIAk eta MUXIKA ZURUTUZAk honakoa adierazi dute: *"ETELek diseinatzen duen tributu itunduetako tokiko partaidetzaren ereduak, funtsean, orain arte aplikatutako ereduaren ezaugarriei eusten die. Eredu horretan, gai horretan foru-eskumena aitortzen da, baina irizpide orokorrak ezartzen dira, toki-erakundeak beste bi erakunde-mailen (Eusko Jaurlaritza eta foru-aldundiak) maila berean jartzeko eredu bat eratzen dutenak"*[436]. Administrazio-maila ezberdinetako tributuetan parte-hartzeko eredua Ekonomia Itunak zehaztu egin zuen eta era honetan eskematizatu daiteke:

1. Toki-erakundeek Estatuaren tributuetan parte-hartzea: Honen inguruko arauketa TOLTBren II. tituluko III. eta IV. kapituluetan araututa dago. Tokiko finantzaketa Toki Erakundeak Finantzatzeko Funtsarekin osatzen da. Funts hori abenduaren 26ko 17/2014 Errege Lege Dekretuaren bidez sortu zen (17/2014 Errege Lege Dekretua, abenduaren 26koa, autonomia-erkidegoen eta toki-erakundeen finantza-jasangarritasunerako neurriei buruzkoa, eta izaera ekonomikoko beste neurri batzuei buruzkoa), atxikitako udalerrien finantza-jasangarritasuna bermatzeko, haien finantza-premiei erantzunez. Funts hori hiru konpartimentutan egituratzen da, eta ezaugarri eta baldintza propioak ditu, izen honekin:

[435] RUBI CASINELLO, J. G., "La financiación municipal en el Pais Vasco y la Ley de Instituciones Locales de Euskadi"…, Op. Cit. 114. orr.
[436] GALDEANO LARIZGOITIA, I., eta ZURUTUZA MUJICA, S., "Financiación de las entidades locales…" Op. Cit. 480. orr

A) Ekonomia Bultzatzeko Funtsa.

B) Antolamendu Funtsa.

C) Toki Erakundeen Hornitzaileei Ordaintzeko Likidazioko Funtsa

2. Toki-erakundeak Ekonomia Itunetik ondorioztatutako baliabideetan toki-erakundeek duten parte-hartzea: ETEL arau-esparru horretan sartu da, eta printzipio batzuk ezarri ditu:

   A) Ekonomia Itunaren arabera lortzen diren zergen bilketan parte hartzea, Estatuari ordaindu beharreko kupoa eta Autonomia Erkidegoari egin beharreko ekarpenak deskontatu ondoren, eta ekarpenen legeak ezarritakora jotzea horiek zehazteko.

   B) Gutxieneko bermea, EAEko udalerri guztientzat. Baliabide-maila hori ez da inola ere izango araubide erkideko legeria aplikatuz legokiekeena baino txikiagoa.

   C) Tokiko ordezkariak Herri Dirubideen Euskal Kontseiluan sartzea, eskubide osoko kide gisa.

   D) Lurralde Historiko bakoitzean udalen partaidetza banatzeko foru-eskumena aitortzea; ondorioz, lurralde historikoetako foru-organoek askatasunez gauzatuko dute eskumen hori. Hala ere, aurreikusten da Herri Dirubideen Euskal Kontseiluak ezarriko duela udalek itundutako tributuetan izango duten gutxieneko partaidetza-maila, bai eta banaketa hori egiteko irizpideak ere.

3. Toki-erakundeak lurralde historikoetarako Ekonomia Itunak zehaztutako baliabideetan parte-hartzea: indarrean dagoen zerga itunduetan parte hartzeko ereduan, lurralde historiko bakoitzeko foru-organoek dute eskumena Toki Finantzaketarako Foru Funtsen zuzkidura globala eta toki-erakunde bakoitzari dagokion esleipena zehazteko, foru-arauetan onartutako banaketa-irizpideekin bat etorriz. Araban, zerga itunduetako tokiko partaidetzak bi funts ditu: Arabako Toki Erakundeak Finantzatzeko Foru Funtsa, baldintzarik gabekoa, eta Obra eta Zerbitzuen Foru Plana, baldintzatua. Bizkaian, Udalkutxa izeneko Funtsa erabat baldintzarik gabekoa da, Gipuzkoako Udalak Finantzatzeko Foru Funtsa bezala.

b) Toki-ogasunei buruzko foru-arauen baliabide-sistema

Toki-ogasunen baliabide propioen sistema lurralde historikoetako toki-ogasunei buruzko foru-arauen 2. artikuluan zehazten dira. Zerrenda horretan honako baliabide propioak zehazten dira:

- Bere ondaretik datozen diru-sarrerak eta zuzenbide pribatuko gainerakoak.
- Zerga, tasa eta kontribuzio berezietan sailkatutako tributu propioak, bai eta oinarri edo kuoten gainean legez eska daitezkeen errekarguak ere, tokiko ogasunaren alde.
- Zerga itunduetako eta itundu gabeetako partaidetzak eta gainerako diru-sarrera publikoak.
- Diru-laguntzak.
- Prezio publiko gisa jasotakoak.
- Kreditu-eragiketen emaitza.
- Bere eskumenen esparruan, isunen eta zehapenen emaitza.
- Zuzenbide publikoko gainerako prestazioak.

Jarraian hiru foru-arauek udal-baliabide ezberdinen inguruko arauak zehazten dituzte. Udala izango da baliabide gehien dituen toki-erakundea eta udalez gainezko eta azpiko toki-erakundeek horietatik batzuk izango dituzte. Arauen inguruko laburpen zehatza egin zuen ENDEMAÑO AROSTEGUIk: *"Jarraian, zerrendatzen dituzten errekurtsoetako bakoitzaren araubide juridikoa arautzen dute (azken biena izan ezik), bai eta beste toki-erakunde batzuen baliabideen araubidea ere (udalaz gaindikoak eta udalerria baino lurralde-eremu txikiagokoak). Toki-erakunde horietako ogasunak aurreko paragrafoan aipatutako batzuez hornitzen dira"*[437]. Azkenik eta aurretik adierazi dugun bezala, udal mailako zerga bakoitzaren inguruko foru-arau konkretu eta zehatza egin du lurralde historiko bakoitzak. Gero lurralde historikoetako toki-erakunde bakoitzak tributuen gaineko ordenantza fiskalak onesti ditu.

3.6.3.2.3. EAEko toki-erakundeen gastuen gaineko finantza-jarduera

[437] ENDEMAÑO AROESTEGUI, J. M., "La Regulación del Régimen Local en la Comunidad Autonoma del Pais Vasco"…, Op. Cit. 141. orr.

Euskal Autonomia Erkidegoko toki-erakundeen aurrekontu-araubidea, diruzaintzakoa, kontabilitatekoa eta kontu-hartzailetzako kontrolekoa barne, lurralde historikoetako foru-arauetan dago araututa. Lehen esan dudan bezala, gai hori ez dago berariaz jasota eskumena gaitzen duen ezein arautan. Hala ere, LHLren bigarren xedapen gehigarriaren 3. zenbakiak, gai horri dagokionez, xedatzen du, EAEko hiru administrazio-mailetako ogasunak modu eraginkorrean artikulatzeko, horiek eta haien organismo eta erakundeek, Herri Dirubideen Euskal Kontseiluak zehaztutako moduan, Euskal Autonomia Erkidegoko erakunde erkideek aurrekontu-prozeduraren eta kontabilitate publikoaren arloan erabiltzen dituztenen irizpide homogeneoak aplikatuko dituztela. ENDEMAÑO AROSTEGUIren iritziz xedapen horrek, inplizituki, esan nahi du legegile autonomikoak eskumena duela toki-erakundeen aurrekontu-araubideari buruzko alderdiak arautzeko; izan ere, araubide horren arauketa oso laburra da[438].

Eskumen esparruaren inguruan lehenago emandako zertzeladekin batera irizpidea 2012an aldatu egin zen: Arbitraje Batzordearen 3/2012 Erabakiak erabat berrikusi du bere irizpidea, Administrazioarekiko Auzien Jurisdikzioaren epaietako edukia guztiz partekatu ahal izateko; izan ere, epai horietan erabat deusez deklaratu ziren toki-erakundeen aurrekontu-araubidea arautzen zuten aurreko foru-arauak. Arbitraje Batzordearen ustez, lurralde historikoen eskumenak, toki-erakundeen aurrekontu-eremuan, betearazleak baino ez dira, eta zerga-arloan, berriz, araugintza-ahalak dituzte; beraz, oso ahulduta geratzen da eskumen-babesa eta, ondorioz, gaur egun Euskadiko toki-erakundeen aurrekontu-araubidea arautzen duten foru-arauen oinarri juridikoa.

Baina, 2016an berriro ere Arbitraje Batzordeak irizpidea aldatu egin zuen. Arbitraje Batzordearen 1/2016 Erabakiak 2012ko erabakia bertan behera uzten du eta berriro ere aurrekontu-araubidea lurralde historikoen eskuetan uzten du. Erabakiaren hirugarren oinarri juridikoaren hirugarren puntuaren laugarren paragrafoan Ekonomia Itunaren 48.5. artikuluaren finantza-zaintza lurralde historikoen mende uzten du, toki-erakundeen araubideari dagokion eskumena lurralde historikoarena delako: *"Adierazi behar da organo eskudunaren adierazpenik ez dagoela 48 bosgarrenak ez ditu indargabetzen lurralde historikoek toki-ogasunen gainean dituzten finantza-tutoretzako ahalmenak. 1.*

[438] ENDEMAÑO AROESTEGUI, J. M., "La Regulación del Régimen Local en la Comunidad Autonoma del Pais Vasco"…, Op. Cit. 145. orr.

artikuluan jasotako finantza-tutoretzari buruzko aipamena. EKLren 48. artikuluko bosgarrena hirugarren xedapen gehigarrian xedatutakoaren barruan kokatu behar da. Xedapen hori garrantzi berezikoa da toki-ogasunen arloko eskumen-konfigurazioa osatzeko (…) Ukaezina da Lurralde Historikoen finantza-araubideak, lehen Ekonomia Itunetik indarrean dagoenak, toki-ogasunen ekonomia- eta finantza-alderdiak hartzen dituela. Ildo horretan, Itunaren Hirugarren Xedapen Gehigarria ekonomiaren eta finantzen arloan foruak berrezartzeko prozesua ixteko xedapen gisa eratzen da"[439]. Azkenik, badirudi ETELak konponbidea eman diola arazoari. Legearen 115.3. artikuluan zorpetzeari, aurrekontu-jarduerari eta kontabilitateari buruzko araubidea lurralde historikoei aitortzen zaie eta horrekin batera finantza-zaintza ahalmenak ere. Modu horretan, Ekonomia Itunaren arauketa tributu jardueraz gain udalen finantza-jarduera osoari dagokiola berresten da.

Gauzak horrela egia da lurralde historiko bakoitzak aurrekontu jardueraren inguruko arau propioa garatu duela. Kontabilitate Plan Orokorra jasotzen duen instrukzio propioa ere garatu dute, barne kontrolerako arau propioa garatu dute[440] eta aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruzko arau propioak garatu dituzte. Azken hauen oinarria AEFJLOren 3. amaierako xedapenean dauka bere oinarria. Xedapen horren arabera: *"1. Nafarroako Foru Eraentza Berrezarri eta Hobetzeari buruzko Lege Organikoaren 64. artikuluan ezarritakoaren arabera, Nafarroako Foru Komunitateari aplikatuko zaio lege honetan xedatutakoa, Estatuaren eta Nafarroako Foru Komunitatearen arteko Hitzarmen Ekonomikoan xedatutakoaren arabera. 2. Lege honetan xedatutakoa Euskal Autonomia Erkidegoan aplikatzeak ez du eragotziko Ekonomia Itunari buruzko Legean xedatutakoa"*. Azken finean, gai honen inguruan ENDEMAÑO AROSTEGUIk honakoa adierazi zuen: *"Euskal Autonomia Erkidegoko toki-erakundeen aurrekontu-araubidea, diruzaintzakoa, kontabilitatekoa eta kontu-hartzailetzako kontrolekoa barne, lurralde historikoetako foru-arauetan dago araututa —lehen aipatutakoetan—. Haren edukia, funtsean, berbera da: dagokion lurralde*

[439] Euskadiko Arbitraje Batzordearen abuztuaren 1eko 1/2016 Erabakia, EHAOean 2016ko urriaren 31an argitaratua. Erabaki honetan Juan Ramon Guevara Saletak, Oscar Padura Unanuek eta Andres Maria Urrutia Badiolak Euskadiko Arbitraje Batzordearen apirilaren 19ko 3/2012 Erabakiari egindako boto partikularrean jasotako ideiak agertzen dira.

[440] Arabako lurralde historikoak oraindik ez du toki-erakundeen barne kontrolerako foru dekretu propioa onartu eta Estatuan aplikagarria den 424/2017 Errege Dekretua aplikatzen dabil arau propioa izan arte.

historikoko toki-erakundeen aurrekontu-, kontabilitate- eta kontrol-esparruak barne hartzen dituen alderdi guztien arauketa zabala; esparru hori, era berean, garapen-erregelamenduekin osatzen da, eta horiek onartzeko baimena ematen zaie foru-aldundiei. Erreferentziazko foru-arauek ez dute aipatzen zer eskumen-tituluk gaitzen duen erregulazioa"[441].

[441] ENDEMAÑO AROESTEGUI, J. M., "La Regulación del Régimen Local en la Comunidad Autonoma del Pais Vasco"…, Op. Cit. 144. orr.

IV. KAPITULUA
TOKIKO FINANTZA-ZAINTZA

Toki-erakundeen finantza-jardueraren kontrol-tresna eta -teknika ezberdinak jorratzeko orduan, finantza-jarduera bera aipatu dugunean egin dugun bezala, diru-sarreren jarduerari eta gastuen jarduerari zuzeneko aipamena egingo diogu. Baliabide ekonomikoak lortzeko momentuan toki-administrazioek jasaten duten kontrola aipatuko dugu, teknika ezberdinak aipatuz; eta gero baliabide horien erabilerari buruzko zuzeneko aipamena egingo dugu eta horretan ematen diren zaintzak kontuan izango ditugu.

Baliabideen, hau da, diru-sarreren esparruan ordainarazpenak ezartzeko eta antolatzeko eremuaren inguruan hitz egingo dugu. Gastuen inguruan, aldiz, kreditua lortzeko jarduerari, aurrekontu-jarduerari eta ondare-kudeaketaren edo -erabileraren inguruan hitz egingo dugu. Horrez gain, diru-sarrera eta gastuen zuzeneko jardueraz gain, epigrafe berezi bi zehaztuko ditugu: aurrekontu-egonkortasunaren esparruan toki-erakundeek jasaten dituzten kontrol-teknikak eta toki-erakundearen lurralde-egituraketan bertan eman daitezkeen kontrolak.

Kontuan izan behar dugu, dena den, TAOLren 56. artikuluak duen zeregin garrantzitsua: informazioa emateko betebeharra. Informazio horretan oinarriturik kontrol-tresnak egikaritzeko eta erabiltzeko aukera zabalduko da. Jarraituko dugun eskema:

a).- Kontrola noiz egin.

b).- Kontrola egiteko momentua.

c).- Kontrol-mota.

d).- Erabiliko den kontrol-mota.

e).- Teknika aplikatuko duen organoa.

4.1. UDALAREN FINANTZA-JARDUERAREN GAINEKO KONTROLAK

Hasieratik adierazi dugu lan honetan zehar toki-autonomiak mugak dituela eta muga horiek zaintzeko kontrol- eta koordinazio-neurri ezberdinak daudela. Hori guztia ezartzen da sistemaren harmonizazioa eta koherentzia mantentzeko asmoarekin. Tokiko finantza-jarduerak ere, toki-autonomiaren sistemaren barbarruan dagoenez, mugak izango ditu eta kontrol-mota ezberdinak ezarriko zaizkio. Historiari begiratuta, toki-erakundeen barnean finantza-jarduera kontrolatzeko beste lurralde-egituretan organo bereziak egon dira; gainera, XX. mendeko hasieran, nahiz eta toki-autonomiaren garapen txikia eman, Estatuak eta horren ordezkariek toki-erakundeen jardueraren gaineko zaintza eta ikuskaritza gauzatu zituzten.

Gaur egun, kontrol horiek ere indarrean jarraitzen dute, baina toki-autonomiaren printzipioa barneratu behar izan denez, askoz malguagoak dira. Toki-erakundeen jarduera erantzukizunean oinarritu beharko litzateke, horrela TAEHren planteamenduak antolamendu juridikoan hobeto barneratuko lirateke. Printzipio horren arabera, toki-erakundeak, toki-autonomia duten heinean, gauzatzen dituzten egintzen gainean erantzukizuna izango dute, “adin nagusitasuna” aitortuz eta epaitegiek horien jardueraren kontrola gauzatuz. Nahiz eta Espainiako antolamendu juridikoak erantzukizuna aitortu, toki-erakundeen jarduera esparru askotan erantzukizun horren gaineko zaintzak edo kontrolak gauzatzen dira. Horien artean bereziki ikusten da finantza-jardueraren gainean ematen diren kontroletan.

TAOLaren 6. artikuluak adierazten duen moduan, toki-erakundeek euren jarduera legeari eta zuzenbideari egokitu behar diotela, eta ondorioz, toki-egintza eta -akordioen inguruko lege-kontrola Auzitegiei ematen zaie, EKk 106.1. eta 117. artikuluan adierazten den bezala, erantzukizun-printzipioa aitortuz. Baina horrek ez du esan nahi ikuskapen-judizialaz gain, Legeak ezin diela kontrol horren inguruan Estatuko Administrazio Orokorrari edota Autonomi Erkidegoko Administrazioari eskumenik eman eta, lehenago ikusi dugunez, hori ez da KAren arabera toki-autonomiaren kontrakoa. Debekatu, ordea, debekatzen dira kontrol orokorrak (ikerketa honen lehenengo zatian adierazi dugun

bezala), eta horiek lege-kontrolak izan beharko dira. Gogora dezagun KAren otsailaren 11ko 11/1999 Epaiak horrela dioena:

"Egia da auzitegi honek uste duela legezkotasunaren administrazio-kontrolek ez diotela eragiten toki-korporazioen autonomiaren berme instituzionalaren funtsezko muinari (Konstituzio Auzitegiaren 4/1981 epaia eta geroagoko beste batzuk). Baina kontuan izan behar da adierazpen horiekin Konstituzio Auzitegiak ezin zuela eta ezin duela toki-autonomiaren edukia zehatz ezarri, baizik eta autonomia horren mugak ezarri behar ditu eta legegileak gainditu ezin zituen gutxieneko mugak finkatu behar dituela. Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen Legearen 65. eta 66. artikuluak legitimoki erabil daitezke, eta ez soilik EKren 149.1.16. eta 18. artikuluak (Konstituzio Auzitegiaren 214/1989 Epaia, 23. oinarri juridikoa), tokiko autonomiaren eremua zabaltzen duen Estatuko legegintza-aukera legitimo baten adierazpen gisa ere bai (Konstituzio Auzitegiaren 213/1988 Epaia)".

TAOLak eta TOLak zaintza horiek guztiak jasotzen dituzte, batez ere Toki-Administrazioaren Arrazionalizaziorako eta Jasangarritasunerako abenduaren 23ko 27/2013 Legearen ostean. Egia da, TAOLak jasotako aldaketa horiek guztiak 2013 urtean bigundu edo malgutu egin dituela KAk[442], baina oraindik indarrean jarraitzen dute.

Atal honetan, kontrol eta zaintzari dedikatzen diren organo ezberdinak identifikatu eta azalduko ditugu. Hori bai, organoak eta euren funtzio generikoak bakarrik aipatuko ditugu. Tesi honen muinak kontrol horietatik bat bakarrik jorratzea da, baina bestelako kontrolak daudela adierazi behar da kontrol guztiak tokiko finantza-autonomiaren muga izan daitezkeelako. Hori horrela, kontrolen artean hurrengo eskema jorratuko dugu hemen.

Kontrol-jarduera gauzatzen duen organoaren arabera, barneko kontrola eta kanpoko kontrola edukiko ditugu, hau da, kontrola toki-erakundean barneratutako organo batek egiten badu, orduan barneko kontrolaren esparruan egongo gara. Kontrol hori toki-

[442] Bigarren zati honen bigarren kapituluan finantza-zaintzaren muina aztertzerako orduan 2016an emandako epaiak aztertuko ditugu (111/2016 epaia, edo 148/2016 epaia esate baterako), horiek TAAJLak TAOLean izan behar zituen ondorioak malgutu zituztelako.

erakundetik kanpoko beste organo edo erakunde batek egiten badu, orduan kanpoko kontrolaren mende egongo gara. Kanpo kontrolaren esparruan, organo hori Estatuko administrazioaren edo autonomia-administrazioren organoa izan daiteke edota bestelako kontrol-erakundea (TAOLren 115. artikulua).

4.1.1. Barneko kontrola: Kontu-hartzailea

Kontu-hartzailearen figura aztertzea garrantzitsua da. Ikerketa honen objektua den finantza-zaintzako funtzioen egikaritzan zuzenean parte-hartze handia duelako. Toki-erakunde guztietan dagoen kontu-hartzailetzak izaera ekonomikoa duten ekintza guztien gaineko kontrola gauzatu behar du eta kontrol hori finantza-zaintzako funtzioak gauzatzen dituzten organoekin batera eta koordinazioan gauzatuko du. Toki-administrazioetan funtzio zehatz batzuk toki-erakunde guztietan eman behar dira derrigorrez: idazkaritza-funtzioak (fede publikoa eta derrigorrezko lege-aholkularitzako funtzioak jasotzen dituena), aurrekontuaren kudeaketa eta kudeaketa ekonomiko-finantzarioaren barneko kontrola eta fiskalizazioa, kontabilitatea, diruzaintza eta diru-bilketa. Funtzio horiek izaera berezia duten toki-administrazioko funtzionario berezi batzuen gain jausten dira: nazio-gaitasun izaera duten toki-administrazioko funtzionarioak (NGFak).

Finantza-jarduerari dagozkion funtzioak, hau da, TAOLren 92.bis.1.b) artikuluan agertzen direnak, NGF den kontu-hartzaileari dagozkio. Horiek guztiak dira izaera ekonomikoa duten ebazpenen kontrol-jarduerari dagozkionak, diruzaintza eta diru-bilketa izan ezik (azkenenko bi funtzio horiek diruzainari dagozkio). Kontu-hartzailetzak hurrengo funtzioak dauzka TAOLren 92.bis artikuluaren arabera:

- Kudeaketa ekonomiko-finantzarioaren eta aurrekontuaren kudeaketaren kontrola eta barneko fiskalizazioa.
- Kontabilitatea.

Artikulu honen garapena, kontu-hartzailetzari dagokionez, bi Errege Dekretu ezberdinen bitartez egin da: NGFak arautzen dituen 128/2018 Errege Dekretua eta Barneko

Kontrolerako 424/2017 Errege Dekretua. Lehenengoak, zehazten ditu zeintzuk funtzio betetzen dituzten kontu-hartzaileek[443] eta bigarrena funtzio horietako bat, kontrola alegia, definitzen du.

Beraz, ez dira bakarrik izaera ekonomikodun egintzen fiskalizazio hutsa, kontu-hartzailea haratago doa eta udalean izaera finantzariodun edozein egintza kontrolatzen du, diruzaintzatik datorrena, izaera kontablea duena, ondare izaera duena eta, noski, diru-sarrerei eta gastuei dagokiena ere. Gainera, kontrola bi era ezberdinetako kontrola da: bata edukiaren inguruan eta bestea formalitatearen gainekoa, beraz, lege-kontrolaz gain kontrol-ekonomiko hutsa ere gauzatu egiten du.

Ildo horretatik eta tokiko finantza-autonomiaren ikuspuntutik aurreko azpi-epigrafean aipatutako printzipioei dagokionez, kontu-hartzaileak legezkotasun-kontrola egiten du. Izaera ekonomikodun egintza administratibo guztien legezkotasuna kontrolatu behar du. Horrez gain, kontu-hartzailetzak finantza-kontrola eta eraginkortasun-kontrola gauzatu behar ditu eta horrekin lotzen da toki-autonomiaren muga. Kontu-hartzaileak auditoria-tekniken bitartez toki-erakundeak gauzatzen dituen izaera ekonomikodun egintza administratibo ezberdinen eragingarritasuna zaindu behar du. Beraz, eragingarritasuna toki-autonomiaren muga den aldetik, kontu-hartzaileak ere toki-autonomiaren printzipioa mugatzean parte hartzen du, kontrola eginez.

Kontu-hartzailearen funtzioak betetzean kontu-hartzailea egintzekinn, dokumentuekin edota espedienteekin bat ez badator eta bere desadostasuna adierazten badu, erreparoa egin behar du[444]. Erreparoa da kontu-hartzaileak kudeaketa-organoen eta organo politikoen egintzen aurrean desadotasuna adierazteko bidea.

Azkenik, aipatu egin dugu toki-erakundeen finantza-autonomiaren mugak ere aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren printzipioetatik datorrela. Hori horrela, kontuan izan behar dugu udalak onartzen dituen aurrekontu-tresna guztiek printzipio horien tresna diren aurrekontu-egonkortasuna, gastu-araua eta zor bizidunaren

[443] Izaera nazionaleko gaitasuna duten toki-funtzionarioen erregelamendua onetsi duen martxoaren 16ko 128/2018 Errege Dekretuaren 4. eta 11. artikuluak.
[444] BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Adinistración Local…*, Op. Cit. 1216. orr.

mugaren mende daudela. Tresna horiek zehazten dute: lehenengoak, toki-erakundeearen gastu ez finantzarioen egoera; bigarrenak, zenbateko gastua gauzatu dezakeen toki-erakundeak; eta hirugarrenak, zein den zorpetze-egoera legeak zehaztutako portzentaia gainditu ez dezan. Hau da, udalak inbertsioak egiteko, zorpetzeko eta gastatzeko mugak izango ditu eta horiek berez finantza-autonomiaren mugak dira. Azkeneko printzipio horien gaineko informazio-betebeharra kontu-hartzailearena da eta horien guztien gaineko prestakuntza ere berari dagokio.

4.1.2. Kanpoko kontrola: Kontuen auzitegia eta administrazio-kontrola. Finantza-zaintza eta bestelakoa

4.1.2.1. Kontuen Auzitegia

Lehenengo eta behin, argi utzi behar dugu Kontuen Auzitegia ez dela administrazio organoa, legegilearen mende dagoen organoa da. Kontuen Auzitegiaren maiatzaren 12ko 2/1982 Lege Organikoaren 1. artikuluak adierazten duen bezala Estatuko eta sektore publikoko kontuen eta kudeaketa ekonomikoaren organo fiskalizatzaile gorena da. BALLESTEROS FERNÁNDEZk horrela dio: *"Kanpoko fiskalizazioa Kontuen Auzitegiari dagokio, baina, Konstituzio Auzitegiaren urriaren 17ko 187/1988 Epaiak adierazi duen bezala, fiskalizazio hori (...) bateragarria da autonomia-erkidegoek beren finantza-kontroleko organoei eslei diezaieketenarekin, betiere Kontuen Auzitegiaren nagusitasun-egoera eta kontabilitate-epaitzean duen izaera esklusiboa ezarrita geratzen badira"*[445].

EKren 136. artikuluak esaten duenaren arabera, Kontuen Auzitegia da Estatuaren eta sektore publiko guztiaren gorengo organo fiskalizatzailea. EKren 153. artikuluak ere kontu-auzitegia aipatzen du eta horren inguruan dio autonomia-erkidegoen aurrekontu- eta ekonomi-jardueraren kontrola ere berak gauzatzen duela. Kontu-auzitegiari buruzko maiatzaren 12ko 2/1982 Lege Organikoak bere eskumena Estatu osoari hedatzen da, nahiz eta autonomia-estatutuek berezko organo berdinak ezarri. Ildo horretatik,

[445] BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Adinistración Local…*, Loc. Cit.

MANTECA VALDELANDEk honako baieztapena egiten du: *"Kontuen Auzitegiari emandako organo fiskalizatzaile gorena izateak esan nahi du lurralde nazionalaren barruan kanpoko kontrol-organoak daudela, bere eskumenaren eta jurisdikzioaren mende"*[446]. Adierazpen hori kontuan izanik, autonomia-erkidegoek sortutako kontuen auzitegiak edota sindikadurak Estatuko Kontuen Auzitegi nagusiarekin duen harremana ere kontuan izan behar dugu. Ez da mendetasunean edo hierarkian oinarritutako harremana, baina Udaletako finantza-gaietan epaitu daitezkeen gai guztiak Estatuko Kontuen Auzitegian epaitzen dira. Hau da, sektore publikoaren fiskalizazioa autonomia-erkidegoetako kontuen auzitegiekin elkarbanatzen den funtzioa da, baina fiskalizazio horretatik ondorioztatu daitekeen erantzukizun kontablearen epaiketa Estatuko Kontuen Auzitegi Nagusiari dagokio bakarrik.

Kontuen Auzitegiaren funtzioak honako hauek dira:

A) Sektore publikoaren jarduera ekonomiko-finantzarioaren kanpoko-fiskalizazio iraunkorra.

   Kontuen Auzitegiaren fiskalizazio-eginkizuna da sektore publikoaren ekonomia- eta finantza-jarduera legezkotasun-, efizientzia- eta ekonomia-printzipioekin bat datorrela egiaztatzea.

   Kontuen Auzitegiak betetzen du fiskalizazio-eginkizun hori, gastuen eta diru-sarrera publikoen aurrekontu-programak gauzatzeari dagokionez, eta sektore publikoaren jarduera ekonomiko-finantzarioak adierazitako printzipioak bete direla egiaztatu beharko ditu.

   Fiskalizatzeko funtzioa kanpokoa dela diogu, fiskalizatutako organotik kanpo egiten delako. Iraunkorra da, ez baita kasu jakin baterako *ad hoc* sortutako funtzio bat, iraunkorra da. Geroko fiskalizazioa da eta ez du balio egintzak deuseztatzeko.

[446] MANTECA VALDELANDE, V., "El tribunal de Cuentas y su Ley Orgánica. 20 años de vigencia", *Diario La Ley*, 5560 zenbakia, ed. La Ley, 2002. https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAE2OTU_DMAyGfw25VEJdt35wyKXrESEEhbubmjYiJCx2yvrvcekORHriKH5lP5eEce3xyrqPdkgeXDZidk7oGSj7SN7Y4JEUrT749UtSCRXDQLqs8rvabByEQjgKJ6ESaqERHoSyKLe7KhUYTuC6YPRhe9sFexj0SYU4YmxXnSsODO4FSddNpWgOP0-w2AlYLFqI-3o7jrrr8-0UVXFs1IKRJKDf7STeqGY7zY8C73lCiGZ-hgl1m-iScIR7oO-rcv5TXF7_2rfR9ObFisD9_90HtIlZlgzs954yTmoHjGdw6Meb3i_peXNMUgEAAA==WKE Azkeneko ikuskapena 2022ko ekainaren 20an.

B) Ondasun edo efektu publikoak erabiltzeko ardura dutenen kontabilitate-erantzukizuna epaitzea.

Kontabilitate-jurisdikzioa eta haren izaera, fiskalizazio-funtzioari dagokionez, ez da Auzitegiaren Lege Organikoa sortu; izan ere, Konstituzioak berak berezko jurisdikzioa aitortzen dio Kontuen Auzitegiari, nahiz eta lege hark jurisdikzio-arazo guztiak garatu dituen. Legeak berak auzitegiaren independentzia adierazten du, bai eta bertako kideena ere, eta Botere Judizialean sartutako epaileen estatutu beraren mende jartzen ditu, baita gorabehera eta epaitu aurreko arazoez arduratzeko eskumenarekin eta Kontuen Auzitegiaren Funtzionamenduari buruzko Legeak garatutako gaien ebazpenen betearazpenarekin ere.

Auzitegiaren Lege Organikoak, beraz, Auzitegiari esleitzen dio kontabilitatea epaitzeko eginkizuna, eta jurisdikzio hori benetako jurisdikziotzat hartzen du. Jurisdikzio horrek ebatzi beharreko gatazkak dira, hain zuzen ere, administrazioaren aldeko ondasun publikoak edo kalte-ordainak berreskuratzeko aukera, eta eremu horretako akzio publikoa eta Fiskaltzaren esku-hartzea aitortzen ditu.

Kontabilitateko erantzukizuna, jurisdikzio honen xede dena, ondasun edo efektu publikoen erabilera edo zaintza beren gain duten guztiek eman duten kontuetatik eratorria da, baldin eta dolo, erru edo zabarkeria astunarekin emari edo ondorio horietan kalte edo kalteren bat eragin badiote erakunde publikoei, edo dirulaguntzak, kredituak, abalak jasotzen dituzten pertsona eta entitateei aplikatzekoak zaizkien aurrekontu- edo kontabilitate-legeen aurkako ekintza edo ez-egiteen ondorioz.

Kontu Auzitegiak toki-autonomiaren mugarako tresna dela esatea larregi izan daiteke, baina beren helburua ikusirik, hau da, toki-erakundeei dagokionez, bere aurrekontuen jarduera guztiaren kontrolari dagokionez, legezkotasuna kontrolatzen du eta horrek berez muga dakar.

4.1.2.2. Finantza-zaintza

Zaintza hitzak esangura asko izan ditzake eta aurreko zatiaren bigarren kapituluan aztertu ditugu. Badirudi eta printzipioz horrela ulertu daiteke, finantza-zaintza eta autonomia ez datozela bat. Ezin dela bata bestearekin elkarlanean ibili. VALENZUELA VILLARUBIAK esan zuen bezala: *"Toki-mundutik erresistentziak daude sistema autonomiko batean zaintzaz argi eta garbi hitz egiteko, ideia kontrajarriak izan baitaitezke, eta, bigarrenik, ez dago argi zaintza horrek, existitzen dela suposatuz, hemen ikusi dugun zentzuan printzipio gisa jardun dezakeenik; aitzitik, teknika edo jarduera gisa erakuts daiteke, ohiz kanpokoa, funtzionamendu autonomoaren sistema desitxuratzen baitu"*[447].

Finantza-zaintza Espainiako tradizioan XIX. mendearen amaieratik zehazten dela ikusi dugu toki-autonomiaren inguruko bide historikoa aztertu dugunean. Baina udal deszentralizazioaren lehenengo urratsa 1924ko Udal Estatutuan zehaztu zen toki-autonomiaren aldarrikapenarekin. Autonomia hori ez zen finantza-jarduerara hedatu. Estatutuak irizpide zentralista erabili zuen finantza-jardueraren esparruan toki-ogasunei dagokienean. Estatuan toki-aurrekontuen inguruko azkeneko hitza Ogasun Ministerioak zuen baita toki-tributuen inguruan ere. XX. mendean Estatutuaren eraginpean eta Francoren diktadurapean toki-ogasunen eta Estatuko Ogasunen arteko harremana tokiko administrazioen sekzioen bitartez gauzatu egin ziren (izen aldaketak jaso zituen organoa: toki-ogasunen sekzioak esate baterako). Organo horiek, ikuspuntu organiko batetatik, Diputazio Probintzialen mende egon arren, ikuspuntu funtzional batetatik Gobernu zentralaren eskuetan egon ziren. Sistema hori urtarrilaren 16ko 3/1981 Lege Errege Dekretuaren bitartez bukatu egin zen eta gero TAOLarekin. Baina sisteman ezarritako zaintzaren ibilbidea oso luzea zen eta orain arte mantendu egin da, are gehiago, azkeneko krisiaren ondorioz egindako aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruzko arauketarekin indartu nahi izan da.

Finantza-zaintza tesi honen helburua da, baina argi dago toki-autonomiaren muga ere dela. Alde batetik, finantza-zaintzaren ahala garatzen duten administrazio-organoek toki-erakundeen jarduera ekonomikoaren inguruko informazioa jasoko dute horien aplikagarritasuna zuzena dela kontrolatzeko eta, zuzena ez bada, jarduera ekonomiko-

[447] VALENZUELA VILLARUBIA, I., *El Sistema financiero de los entes locales*…, Op. Cit. 75. orr.

finantzarioa zuzentzeko irizpideak ezarriko ditu. Ez dugu inondik inora ahaztu behar aurrekontu-egonkortasuna eta finantza-jasangarritasuna betetzen ez denean finantza-zaintzako organoak zuzenean esku-hartuko duela plan ekonomiko finantzarioa onartuz. Beraz, legezkotasuna, eragingarritasuna eta aurrekontu-egonkortasuna kontrolatu egingo ditu.

Momentuz ez ditugu gauza gehiago esango geroago honen inguruan hitz egingo dugulako, luze eta zabal.

4.1.2.3. Beste kontrol mota bat: TAOLaren V. tituluko III. kapitulua

Azkenik, nahiz eta aurretik aipatu kontuan izan behar dugu epaitegi arruntek ere toki-erakundeen jardueren gaineko kanpokontrola direla. TAOLaren 63. artikulutik 67. artikulura Estatuak eta autonomia-erkidegoek toki-erakundeen jardueraren gainean hartu ditzaketen neurri ezberdinak biltzen dira. TAOLaren 65. eta 66. artikuluek arautzen dute autonomia-erkidegoek edota Estatuak euren eskumenen babesean toki-erakundeen ebazpenak aurkaratzeko legitimazioa. Momentu horretan epaitegi arruntek, administrazioarekiko auzibidekoek, toki-erakundeen erabaki, ebazpen eta akordioak epaitzeko gaitasuna izango dute.

Hori horrela, gogora ekarri behar da zeintzuk diren toki-erakundeen[448] esparruan administrazioarekiko auzibidean epaitzen diren gaiak:

- Administrazioarekiko auzien arloko epaitegi eta auzitegiek ebatziko dituzte administrazio-zuzenbideari lotutako Administrazio publikoen jardunari, legea baino maila txikiagoko xedapen orokorrei eta legegintza-dekretuei buruz sortzen diren uziak, eskuordetzaren mugak gainditzen dituztenean.
- Langileen, administrazioaren eta ondare-kudeaketaren arloko egintzak eta xedapenak.
- Hauteskunde-administrazioaren jarduna, Hauteskundeen Araubide Orokorrari buruzko Lege Organikoan aurreikusitakoaren arabera.

[448] Adminitrazioarekiko Auzibidearen uztailaren 13ko 29/1998 Legearen 1. eta 2. artikuluek gai gehiago jorratzen dituztela kontuan izan behar dugu

- Administrazio publikoen kontratazio-legeriari lotutako gainerako kontratuak prestatzeko eta esleitzeko administrazio-kontratuak eta egintzak.
- Zuzenbide publikoko korporazioen egintzak eta xedapenak, funtzio publikoak betetzean hartutakoak.
- Administrazio emakidatzaileak emandako kontrol- edo fiskalizazio-egintza administratiboak, zerbitzu publikoen emakidadunek emandako egintzei dagokienez, baldin eta horiei emandako administrazio-ahalak erabiltzea badakarte, bai eta emakidadunen beren egintzak ere, jurisdikzio-ordena honetan zuzenean errekurritu badaitezke, dagokion legeria sektorialaren arabera.
- Administrazio publikoen ondare-erantzukizuna, jardueraren izaera edo harreman-mota edozein izanik ere, eta arrazoi horrengatik administrazio horiek ezin izango dira auzitara eraman jurisdikzio-ordena zibilean edo lan-arloko jurisdikzioan, nahiz eta kaltea gertatzean partikularrekin batera egon edo erantzukizun-asegurua izan.
- Legeak berariaz esleitzen dizkion gainerako gaiak.

Toki-autonomia mugatzen duten printzipioak ikusirik, zehaztutako kontrol mota horiek batasun-printzipioa, koordinazioa eta eragingarritasuna zaindu egiten ditu. Tresna horien bitartez, toki-erakundeez gaineko administrazioek aukera izango dute jarduera bateratu bat lantzeko[449], toki-erakundeen arteko koordinazioa eta harmonizazioa sustatu eta eragingarritasuna garatzeko.

4.2. TOKIKO FINANTZA-JARDUERAREN KONTROLA: FINANTZA-ZAINTZA

Hasieratik adierazi dugun bezala, EKk finantza-autonomia aitortu eta bermatu egiten du, toki-erakundeen esparruan 140. artikuluan zehazten duen funtsezko osagai bat bezala. Horrek esan nahi du, FERREIRO LAPATZAk adierazten duen moduan, berezko baliabide propioak eta horien erabilera erabakitzeko gaitasuna ekartzen duela[450]. Baina

[449] UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, D., "Controles"…, 686. orr.
[450] FERREIRO LAPATZA, J. J., *La Hacienda de las Comunidades Autonomas en los 17 Estatutos de Autonomia*, ed. Escola dÁdsministració Pública de Catalunya, 1985, Bartzelona, 303. orr.

argi utzi behar da ere toki-ogasunen autonomia horrek mugak dituela eta, horretan oinarriturik, adierazi behar da inolako zalantzarik gabe tokiko finantza-jardueraren esparruan kontrol zehatz batzuk gauzatzeko neurriak hartu ahal direla eta horrek kontrol-tresnak ezartzeko betebeharra ezartzen duela. Kontrol-neurriak justifikatzeko, EKren 31. artikuluak zehazten duenarekin bat eginez, finantza-jardueran garatu beharreko justizia materialeko helburuak kontuan izan behar ditugu.

Horiek horrela, epigrafe honen helburua da finantza-zaintzaren barruan sar daitezkeen gai guztiak aztertzea. Hau da, finantza-arloan toki-korporazioen eta Estatuaren eta autonomia erkidegoen artean ezartzen diren harremanak bideratzeko moduen barruan. Lan horretarako ikerketa honen lehenengo zatiak jasotzen dituen bi epigrafeetan toki-autonomia eta toki-autonomiaren mugak eta kontrolak aztertu egin dira. Lehenago adierazitakorekin batera, toki-erakundeen finantza-jardueraren nondik norakoa zehaztu dut. Orain, toki-erakundeen finantza-jardueraren gainean ematen diren administrazioen arteko kontrol-harremanak zein diren ikertuko ditut, hori baita ikerketa honen muina.

Horretarako, epigrafe honetan honako egitura hau jarraituko dugu: lehenengo eta behin, finantza-zaintzaren kontzeptua zehaztuko dugu; bigarrenik, finantza-zaintza gauzatzeko eskumena duten organoen inguruko hausnarketa gauzatuko dugu; eta azkenik, finantza-zaintzaren objektu diren eskumen eta funtzio ezberdinen inguruko zerrenda aztertuko dut. Azkenengo zati horretan, finantza-zaintza gauzatzeko organo eskuduna zehaztu eta zaintza hori gauzatzeko kontrol- eta koordinazio-teknika ezberdinak zehaztuko ditut.

4.2.1. Finantza-zaintzaren kontzeptua

MUÑOZ MACHADOk argi uzten duen bezala, doktrinak deszentralizazio-arazoak aztertu dituen bakoitzean, ohikoa da gehien erabiltzen den ideietako bat deszentralizazioaren eta toki-erakundeen zaintzaren edo kontrolaren arteko lotura estua da[451]. Horregatik, ikerketa honen lehenengo zatian kontrol-kontzeptuaren edota zaintzaren definizioa zehaztu nahi izan dut. Azterketa horren ondorio nagusienetako bat

[451] MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las CCAA*, ed. Civitas, 1987, Madril, II liburukia, 236. orr.

honako hau izan da: kontrola eta koordinazioaren artean dagoen zuzeneko loturaz gain, zaintza administrazioen arteko harremana dela.

Zaintzaren kontzeptua lehenengo zatian definitu dugunean argi utzi dugu Administrazioan zaintzaren kontzeptua, jatorrian, Zuzenbide zibileko erakunde juridikoa Zuzenbide publikora eraman zela. Modu horretara, toki-erakundea gaitasun zibil osoa ez zuten subjektuekin alderatzen zen. Modu horretara ulerturik, zaintza gauzatzen zuen organoak, zaintzapean gelditu behar zen organoaren gaitasun faltagatik, hau da, toki-erakundearen gaitasun faltagatik esku-hartzeko betebeharra zuen. Hori horrela, zaintza gauzatzen zuen organoak bere jardueraren bitartez beste organoak zuen jarduteko gaitasun falta betetzeko asmoa zuen. Espainiako toki-erakundeen historian zehar eztabaida askotan eman da, batez ere XIX. mendean zehar, toki-erakundeen izaera bera kolokan jartzen baitzen.

Gaur egun, hori horrela definitzea ezinezkoa izan beharko litzateke. ENDEMAÑO AROSTEGI jaunari jarraituz, Administrazio Zuzenbidean, zaintza Administrazioaren esku-hartze teknika bat da eta, horren arabera, zaintzaileak beste administrazio-erakunde batzuk disziplina bateratu batera behartzen ditu[452]. Zehatz-mehatz autoreak horrela dio: *"Administrazio-zuzenbidean, zaintza da Administrazioak esku hartzeko teknika; horren arabera, erakunde babesleak diziplina unitario jakin baten mende jartzen ditu beste administrazio-erakunde batzuk, maila apalagokoak baina hierarkian haren mendekoak ez direnak, eta legez ezarritako moduan baliatzen ditu zaintzapeko erakundearen antolamenduari, egintzei edo jarduerari buruzko administrazio-ahal jakin batzuk (legezkotasun- edo aukera-kontrolak, baimenen edo onespenen bidez jarduten direnak); are gehiago, zaintzak administrazio-eremuan jarduten du, eta zaintzaileak gaitzen du zaintzapekoaren gainean proiektatzen diren betearazpen-egintzak egiteko".* Behin, zaintzaren kontzeptua eskuartean izanik, autoreak administrazioaren kontrol-teknikak toki-erakundeen finantza-jarduerari aplikatzen dizkio. Hori da, hain zuzen ere, finantza-zaintza.

[452] ENDEMAÑO AROSTEGI, J. M., "Alcance y ubicación del título competencial tutela financiera sobre los municipios"…, Op. Cit. 165. orr.

Kontuan izan behar dugu administrazio-zaintzaren edo –kontrolaren esparrua Administrazioen arteko harremanetan oinarritzen dela. Teoria klasikoa da hau dagoeneko lan honetako lehenengo zatian behin eta berriro adierazi duguna.

Gogoratu behar dugu toki-erakundeak, EKk adierazten duenez 137. artikuluaren bitartez, zuzenbide osoko gaitasuna duten erakundeak dira, autonomiadunak eta interesak gauzatzeko. Baina autonomia horrek, KAren 1981eko otsailaren 2ko epaiaren 3. Oinarri Juridikoak zehazten duen bezala, mugak ditu eta autonomiaren bitartez gauzatutako jarduerek kontrola jasan dezakete. Hortaz, zaintza eta kontrola gauza bera izango litzateke.

Lehen zehaztu nahi izan den bezala, zaintzak edo kontrolak bi ikuspegi ezberdin ditu. Kontrola erakunde publiko batek gauzatzen duen ikuskaritzarekin eta konprobazioarekin identifika daiteke, baina baita erakunde publiko batek beste erakunde publiko bat ordenamendu juridikoari egokitzen zaion ala ez adierazteko tresna bezala. Nire iritziz, bi esangura horiek kontuan hartu behar dira zaintza zer den zehazteko; baina ezberdintasun horiek zaintza-funtzioak koordinazio-teknikak edo kontrol-teknikak erabiltzen dituen markatuko dute. Argi dago, beraz, zaintzaren inguruan hitz egiten dugunean, lurralde-antolamendu jakin baten Administrazioaren mailakatzearen ondorioz sortzen diren Administrazioen arteko harremanetan kokatu behar dugula[453]. Horrekin batera, zaintza definitzean, bi konstituzio-printzipioen arteko gatazka sortzen da: autonomia vs. koordinazioa.

Hori guztia kontuan harturik, finantza-zaintzaren inguruko lehenengo definizioa bat eman daiteke ARIAS ABELLÁNek garbi esaten duenez: *"Esan daiteke, beraz, finantza-zaintzak toki-erakundeen finantza-jarduera beste erakunde publiko batzuetatik kontrolatzeko jarduera horri egiten diola erreferentzia", eta horixe dela "ordenamendu juridikoak toki-erakundeen finantza-jardueraren gainean erakunde publiko jakin batzuei esleitutako kontrol- edo zaintza-ahalmenen multzoa"*[454]. Finantza-zaintza, beraz, ez da

[453] Autore askok jorratu dute gai hau, baina modu argian agertzen da honako bietan: SANTAMARIA PASTOR, J. A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, ed. Centro de Estudios Ramon Areces, 1991, Iiburukia, 1175 orrialdean eta hurrengoetan; MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las CCAA*, ed. Civitas, 1987, Madril, II liburukia, 236. orr. eta hurrengoetan.
[454] ARIAS ABELLÁN, M. D. "La tutela financiera de los entes locales"… Op. Cit. 78. orr.

organo bat edo ahal bat. Urrunago doa eta jarduera konkretu batean Administrazio kontrolatzailearen organismo batzuek gauzatzen duten jarduera edo egikaritzen dituzten funtzioak dira, kontrol-teknikak dira. Esanahi berdinarekin ALDEGUER CERDAk honakoa adierazten du: *"Estatuko organismoen finantza-zaintzak eta tokiko sektore publikoan sartutako erakunde, organismo, ente eta sozietateen gaineko eskumenak esleituta dituzten autonomia-erkidegoen finantza-zaintzak finantza-arloko betearazpeneko administrazio-egintza guztiak hartzen ditu, zaintzaren kontzeptu zabalenaren irismenaren arabera"*[455].

Ez ditugu hemen errepikatuko lehenengo zatian aipatu dugun kontrol-sistemaren egituraketa eta ezaugarriak. Ez dugu hemen errepikatuko 1981ko otsailaren 2ko KAren epaia. Argi utzi dugu lehenengo zati horretan kontrolak legaltasunaren inguruan egin behar direla eta ez dela egongo aukera-kontrolik. Argi utzi dugu ere, kontrola ezin daitekeela orokorra izan, egintza eta akordio konkretuen gainean oinarritu behar dela. Sistema hori aipatutako epaiak egiten du, baina epaiak berak jarduera ekonomiko-finantzarioaren inguruan hitz egiten duenean ñabardura berezi bat egiten du:

> *"Konstituzioak ez die toki-korporazioei autonomia ekonomiko-finantzarioa bermatzen, beren eginkizunak betetzeko baliabide propio – ondarezkoak eta tributu-arlokoak – nahikoak izan ditzaten. Xedatzen duena da baliabide horiek nahikoak izango direla, baina ez direla erabat propioak izango. Horixe adierazten du, argi eta garbi, Konstituzioaren 142. artikuluak, toki-ogasunek behar beste baliabide izan beharko dituztela legeak korporazioei esleitzen dizkien eginkizunak betetzeko, eta, batez ere, zerga propioez eta Estatuaren eta autonomia-erkidegoen tributuetan duten partaidetzaz elikatuko direla.*
>
> *Ondorioz, toki-ogasunak elikatzen dituzten iturriak eta haien osagarritasuna kontuan hartuta, hemen guztiz azal daiteke legezkotasun-kontrolak daudela, bai diru-sarrera propioak lortzeari eta kudeatzeari dagokionez, bai beste iturri batzuetatik datozenak erabiltzeari dagokionez.*

[455] ALDEGUER CERDÁ, B., "Autonomía local, equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera. Tendencias y perspectivas en las relaciones de tutela financiera y control presupuestario local en España (2008-2014)"…, Op. Cit. 186. orr.

Bestalde, ekonomia- eta finantza-arloko autonomiaren mugekin lotuta, gai klasiko bat planteatzen da, Estatuaren edo erakunde publikoen ondarea beren administratzaileen aurrean babesteari buruzkoa. Defentsa horrek Administrazio publikoen xedatze-botereak mugatzera darama, eta aukera-kontrolaren mende ere bai.

Ondarearen defentsaren printzipioa Konstituzioan jasota dago. Ondare Nazionala eta Estatuaren Ondarea administratzeari, babesteari eta kontserbatzeari buruzkoa da; beraz, toki-korporazioen ondareari printzipio bera aplikatu beharko zaiola defendatu behar da.

Azken batean, eta aurreko gogoeten arabera, esan behar da ezin dela – modu abstraktuan- konstituzio-kontrakotzat jo egokitasun-alderdiak ere balioesten dituzten kontrolak daudela, baldin eta ondarearen defentsarako neurri proportzionala bada, xedapen-egintzetan gertatzen den bezala. Gainerako kasuetan, legezkotasun-kontrolak bakarrik onartuko dira".

Hitzez hitz jaso dugun aipatu epaiaren 15. oinarri juridikotik honako ondorioak atera daitezke:

- Finantza-nahikotasuna bermaturik geratzen da EKren 142. artikuluaren arabera eta finantza-autonomia EKren 137 eta 140. artikuluetatik ondorioztatu daiteke, baina ez dira gauza bera[456].
- Legea izango da finantza-nahikotasuna bermatzeko tresna juridikoa.
- Finantza-nahikotasuna bermatzeko legeak eman dituen baliabide ekonomikoak ugariak izango dira… EKak berezko tributuak eta Estatu eta autonomia-erkidegoetako tributuetan parte hartzea aipatzen ditu, baina TAOLk eta TOLTBk gehiago aipatzen dituzte. Honek hasunarketa bat egitera eramaten dio epaiari: baliabideak Administrazio batek ematen badizkiot, horien erabilera legeari egokitzen den edo ez ere kontrolatu ahal izango du[457].
- Epaiak Administrazioaren ondarearen erabileran administrazio-egintzen gaineko kontrola gauzatzeko adibide "klasikoa" erabilita aukera-kontrolak ere baimentzen ditu eta modu oso zehatzean adierazten du ezin dela baztertu jarduera ekonomiko-

[456] Kontuan izan behar dugu KAk berak tokiko finantza-autonomiaren kontzeptu garatuago bat jorratzen duela 1987ko otasilaren 17ko Epaitik aurrera.
[457] Hitzez hitz jaso dugun epaiaren 15. OJren zati horretan 2. paragrafoan adierazten da ideia hori.

finantzario konkretu batzuetan egokitasuna aztertzea, aukera-kontrolak baztertu barik.

Modu honetara, ARIAS ABELLÁNk adierazten duen moduan: *"Argi dago, konstituzioak finantza-nahikotasuna aitortzen duela esan ondoren, eta ez autonomia, auzitegiak aukera-kontrol egokiak onartzen dituela, printzipio konstituzionalen aplikazioa bermatu nahi denean"*[458]. Toki-erakundeentzako sortu den kontrol-sistema jardueraren arabera ezberdina izango da eta, jarduera horrek izaera ekonomiko-finantzarioa duenean, orduan, legezkotasun-kontrolez gain aukera-kontrolak ere ezartzeko modua egon daiteke. Behintzat legeak autore berdinari jarraituz eta baimendutako aukera-kontrolen esparruan zera adierazten du: *"Ikusi dugu, halaber, aukera-kontrolak ere onartzen direla, espezifikoak horiek ere, noski, betiere printzipio konstituzionalen aplikazioa babesteko beharrezkoak badira"*. Beraz, aukera-kontrol horiek ere ez dira orokorrak izango, egintza eta akordio konkretuen gain egin behar izango dira eta, horrez gain, ez-ohikoak edo izaera berezia izango dute.

Kontrol-jarduera hori toki-erakundeen finantza-zaintzaren sistema egituratuko dute. Beraz, garrantzi handikoa da ez bakarrik kontzeptua, baizik eta kontrol horretarako erabiltzen diren tresnak ondo zehaztea. ENDEMAÑO AROSTEGIk ematen duen definizioan argi uzten denez: *"Administrazioak esku hartzeko teknika; horren arabera, agintaritza babesleak diziplina unitario jakin baten mende jartzen ditu beste administrazio-erakunde batzuk (...) zaintzapeko erakundearen antolaketari, egintzei edo jarduerari buruzko administrazio-ahal jakin batzuk aitortuz (legezkotasun- edo egokitasun-kontrolak, baimenen, onarpenen, eteteen, errekurtso-ebazpenen eta abarren bidez jarduten direnak; kargu-izendapenen eta -birmoldaketen aurkakoa izan daiteke)"*[459]. Lan honetan finantza-zaintzaren esparruak jorratzean, zaintzaren esku-hartzea non ematen den ikertzean, autore honek adierazitako eskema jarraituko dugu eta finantza-zaintza ematen den prozedura bakoitzean zein motatako kontrola ematen den adieraziko da (lege-kontrola edo aukera-kontrola) eta zein kontrol-teknika erabiltzen den

[458] ARIAS ABELLÁN, M. D. "La tutela financiera de los entes locales"…. Op. Cit. 81. orrialdea.
[459] ENDEMAÑO AROSTEGI, J. M., "Alcance y ubicación del título competencial tutela financiera sobre los municipios"… Op. Cit. 165. Orr.

zehaztuko da (informazioa ematea eta horren ondorioak, baimenak eta bestelako esku-hartzeak).

4.2.2. Finantza-zaintzaren titulartasuna

Finantza-zaintzaren kontzeptua zehazturik eta toki-erakundeen finantza-jardueraren gainean ezar daitezken kontrolak aipatu eta gero, bigarren arazo bat topatzen dugu finantza-zaintzaren inguruan. Finantza-zaintza kontrol-jarduera bat da, toki-administrazioaren finantza-jardueraren gaineko kontrola. Toki-administrazioez gaineko lurralde-administrazioek egikarituko dituzte finantza-zaintzaren funtzioak baina kontuan izan behar dugu nork daukan horretarako eskumena, eta hor dago arazoa. Arazoa aspalditik dator eta KAk askotan eskumen-gatazka horren inguruan hitz egin du. Finantza-zaintzaren funtzioak kontrol-teknikak egikaritzeko eskumen bihurtzen da eta ez finantza-zaintza arautzeko eskumen. Goazen, bada, eskumen-gatazka hau aztertzera.

Lehenengo eta behin, baieztatzen dugu finantza-zaintzaren eskumena ez dela agertzen EKn. Beraz, KAk 101/2017 epaian argi utzi duenez: *"Aztertutako doktrina konstituzionala ikusita, eztabaidaezina da, lehenik eta behin, EKren 149.1. artikuluak ez diola Estatuari erreserbatu toki-araubidearen betearazpena, oro har, ezta toki-erakundeen gaineko finantza-zaintza ere, bereziki, eta, bigarrenik, aurrekoaren ondorioz, estatutu guztiek —ez bakarrik foraltasunaren berme konstituzionalaren ondoriozko eskumen-plusaz baliatzen direnek— beren autonomia-erkidegoei eslei diezazkieketela eskumen horiek. Ondorioz, toki-erakundeen "finantza-zaintza esleituta duen edo egikaritzen "duen" Administrazioari buruzko aipamena ezin da ulertu 27/2013 Legeak Kanarietako tokiko mapari eragiten dioten erabaki administratibo edo betearazleetan esku hartzeko ahalmena maila zentralean kokatzea lortzen duen formula alanbikatu gisa (Toki Araubidearen Oinarriak Arautzen dituen Legearen 13.1. art.), ezta hala eskatzen duen korporazioaren eskumenak handitzeko kasuz kasu baimena ematea ere (Toki Araubidearen Oinarriak Arautzen dituen Legearen 7.4. art.) ezta lurzoruaren ondare publikoaren erabilera udal-zorra murrizteko [Lurzoruaren Legearen testu bateginaren 39.5. e) artikulua]"*[460].

[460] KAren uztailaren 20eko 101/2017 Epaia, 2017ko abuztuaren 11an EAOn argitaratua.

Ikerketa honetan zehazten dugun bezala, arazoa bikoitza da. Alde batetik, jakin beharko dugu nork zehazten duen finantza-zaintzaren kontrola eta, bestetik, kontrol horiek gauzatzeko nork duen erabili beharreko tresnak ezartzeko eskumena. Arazoa argi dago EKk berak "sortu" duela lurralde-antolaketa deszentralizatu bat egituratu duenetik, eskumenen banaketa-sistema ezarrita. Azken finean, ARIAS ABELLÁNi jarraituz, zehaztu beharko da, alde batetik, nork arautzen duen finantza-zaintza eta, bestetik, nor da finantza-zaintzaren titularra[461]. Beste modu batean esanda, bi gauza aztertu behar dira: alde batetik, nork du eskumena finantza-zaintzaren kontrola eta kontrol-teknikak zehazteko; eta bestetik, nork egikarituko dituen kontrol-teknika betearazle horiek. TORREGROSA MIRALLESn hitzak harturik, *"Hala ere, finantza-zaintzaren eskumenak betearazpen-egintzak baino ez ditu babesten, eta erakunde titularrari ez zaio esleitzen zaintzapeko erakundeen (kasu honetan, toki-erakundeen) araubide juridikoa zehazteko eskumen arauemailerik"*[462].

KAk lan honetan zehar aipatutako epai gehienetan adierazten duenez, Estatuak eta autonomia-erkidegoak EKa eskuan hartuta eskumen titulu nahiko dituzte zaintza-tresnak eta moduak ezartzeko. Honek, hasieratik adierazi dugun bezala, lege batek organo kontrolatzaileari eskumena edo ahala eman behar dio kontrol-jarduera gauzatu ahal izateko eta honek, PEREZ LUQUEk esaten zuen bezala, mesfidantza puntu bat dauka: *"... Beti da haiekiko mesfidantza; izan ere, zentzu berean, baina beste norabide batean, beheragoko erakunde edo erakunde deszentralizatu horiek ezin dute kontrolatu goragoko erakundeen legezkotasuna, horiek legez kanpoko egintzak egingo ez balituzte bezala. Paradoxa eta kontraesan oso bat, zeren eta, alde batetik, autonomia deklaratzen da, eta bestetik, ez da askatasunik eman nahi…"*[463].

Finantza-zaintzaren kontzeptua zehaztu dugunean aipatu dugu kontrolen inguruko hausnarketa garrantzitsu bat: legeek ezarriko dituzte zeintzuk dira toki-erakundeetako finantza-baliabideak edo baliabide ekonomikoen iturriak eta horregatik horien erabilera

[461] ARIAS ABELLÁN, M. D., "La Tutela Financiera de los entes locales"… Op. Cit. 82. orr.
[462] TORREGROSA MIRALLES, L., "La tutela financiera de las entidades locales. Especial referencia a la Comunidad Valenciana" *El Consultor de los Ayuntamientos* aldizkarian, "A Fondo" atala, 2020ko martxoko alea, ed. El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, 156. orrialdea.
[463] PEREZ LUQUE, A, "¿Existe materialmente la autonomía local?"…, Op. Cit. 39. orr.

kontrolatzeko aukera zabaltzen da. Baina, ez dugu aipatu lege-lerruneko arauak zehazteko ahalmena bi lurraldeko egitura-mailetan topatzen dugula: Estatuan eta autonomia-erkidegoetan. Beraz, biek kontrol-tresnak ezartzeko aukera dagoela pentsa daiteke.

Honen aldeko bestelako argumentuak ere badaude. Ez dugu ahaztu behar toki-administrazioen esparruan ematen den aldebiko izaera. Izaera horren arabera, toki-erakundeen eskumenak Estatuaren eta autonomia-erkidegoen eskumen-banaketa sistemagatik baldintzaturik daude, hau da, EKren lurralde-egituraketa definitzean eskumen-banaketa Estatuaren eta autonomia-erkidegoaren artean egiten da, toki-erakundeak alde batera utzirik. Legeek definituko dituzte toki-erakundeen eskumenak eta toki-erakundeez gaineko lurralde-egitura biek (autonomia-erkidegoak eta Estatuak) lege-lerruneko arauek egiteko eskumena izango dute, bakoitza bere eskumenen barnean. Kasu honetan, eta kontrol-tresnak ezartzeko aukera eskumenen banaketan oinarritzen bada, logikoa dirudi lurralde-erakunde bakoitzak (Estatua eta autonomia-erkidegoak) berezkoak dituzten eskumenen esparruan kontrol-tresnak ezartzea.

Ikerketa honen lehenengo zatian toki-administrazioaren aldebiko izaerari edo izaera bifronteari buruzko jurisprudentzia ugaria aipatu egin dugu eta badirudi KAren 1982ko abenduaren 23ko Epaian adierazitakoari jarraituz bi lurralde-erakundeek, Estatuak eta autonomia-erkidegoek, zaintza-neurriak hartzeko aukera dutela[464]. ARIAS ABELLÁNi jarraituz, *"... Estatuari eta autonomia-erkidegoei dagokie toki-erakundeen finantza-jarduera babesteko neurriak zehaztea, Estatuaren eta autonomia-erkidegoaren esku daudelako"*[465].

Eskumenen esparruko teoriak eta garapenak ez digu bidea ikusteko aukera estali behar. Toki-erakundeei dagokien oinarrizko eskumena Estatuarena da, Estatuari dagokio oinarrizko eskumenaren alde legegilea eta exekutiboa. Hau da, Estatuak toki-erakundeen araubidea ezartzeko eskumena du eta eskumen horrek egintza betearazleak ezartzeko beharra ere dakar. Zentzu honetan, zaintza- eta kontrol-jarduera jarduera betearazlea da, betearazpen-egintza administratiboetan oinarritzen da. Antolamendu juridikoak tresna batzuk ezartzen ditu toki erakundeen finantza-jarduera kontrolatu ahal izateko eta horiek,

[464] KAren abenduaren 23ko 84/1982 Epaia, 1983ko urtarrilaren 15ko EAOean argitaratua.
[465] ARIAS ABELLÁN, M. D. "La tutela financiera de los entes locales"… Op. Cit. 81. orr.

lehen ikusi dugunaren arabera, Estatuari eta autonomia-erkidegoei dagokie, baina nori dagokio zentzu hertsian finantza-zaintzaren betearazpen-jardueraren eskumena?

Badirudi, printzipioz eta beti autonomia-estatutuetan horrela jasotzen bada, Estatuari oinarriei buruzko eskumenak dagozkiola eta garapena eta betearazpen-eskumenak autonomia-erkidegoei dagozkiela. Beraz, modu orokorrean, badirudi betearazpen-eskumenak autonomia-erkidegoarenak direla eta bakarrik, salbuespen kasu mugatu batzuetan, Estatuari dagokiola betearazpen-eskumen hori. Kasu mugatu berezi horietan eskumena oinarrizkotzat jotzen da eta Estatuak egikaritu ahal izango ditu betearazpen-eskumenak ekartzen dituen jarduerak. Horrela esaten du KAren 1983ko ekainaren 28ko Epaiak kreditu-eragiketen inguruan hitz egitean: *"Zorpetzearen ehunekoa edo gehieneko zenbatekoa oro har finkatzea eta toki-erakundeek kreditua erabiltzeko baldintzak ezartzea kredituaren oinarrizkoari dagokiola eta oreka ekonomikoarekin lotura zuzena duela ez da zalantzan jarri –formalki–; izan ere, mantendu dena da baimen-egintza bereziak direla, betearazpen-eskumen baten barruan sartzen diren egintza gisa, Generalitateak, bere 48.1. artikuluan zehaztutako eskumenaren barruan. Une honetara iritsita, gauza batzuk gogorarazi behar ditugu, eta beste batzuk gogora ekarri, zorpetze-kontroleko sistema, 41/1975 Legearen 34.2. oinarrian eta 3250/1976 Errege Dekretuan, orain interesatzen zaigunari dagokionez, zorpetze-muga orokor batek eta baimen-teknika berezi batek osatzen dutela, muga hori gainditzen denean, eta baimen horrek kredituaren baliabidea kontrolatzeko balio duela, modu nabarmenean. Baina ez bakarra, kredituaren apelazio desordenatuak eta tokiko zorpetzeak ekonomian eta finantza-orekan izan ditzakeen ondorioengatik. Beste gogoeta bat da Konstituzioak oinarri terminoa erabiltzen duenean (EKren 149.1.11., 13. eta 18. artikuluak esate baterako) arau-funtzioak ulertzen ari dela, eta funtzio horiek, behar den neurrian, uniformea eta erregela batzuk ziurtatzen dituztela, gai horretan eskumenak dituzten autonomia-erkidegoek eskumen horiek gauzatu ahal izateko; baina eskumen horiek ez dira legegintzako eskumenekin agortzen; izan ere, tratamendu uniformea babesteak erregelamendu-osagarria berrezartzen duenean, eta exekutiboa bera ere justifikatzen da. Neurria aztertzen ari garen kasu honetan, zorpetzearen kontrola eta kreditu-apelazioaren aukera baimentzeari utziz, finantza-politika osoaren barruan, oreka ekonomikoaren erantzukizuna duen agintaritzari esleitu behar zaio zorpetzearen muga arrunta*

gainditzea dakarren kreditu-eragiketa bat baimentzeko edo ez baimentzeko eskumena"[466].

Konstituzioak oinarri hitza erabiltzen duenean, bateratasuna bermatzen duen funtzio legegilea jasotzeaz gain, bateratasuna behar duen jarduera horrek beharrezkoak dituen betearazpen-eskumenak ere jasoko dira.

Epai berdina aipatzen du ARIAS ABELLÁNek honako ondorio honetara heltzeko: *"... gure ustez, garrantzitsua da zaintza betearazteko egintzen eskumenaren titulartasunari eta horrek toki-araubidearen oinarrizkoan sar daitekeenarekin dituen harremanei buruzko doktrina. (...) bai doktrinak bai konstituzio-jurisprudentziak zaintza-kontzeptu bat diseinatu dute, eta, Konstituzioan finkatutako toki-autonomiari eragin ezin dionez, araututako izaera puntuala kontrolatzeko neurrien multzoa da. Tokiko jarduerak uki ditzakeen interes orokorrak babestea helburu bakarra duen kontrol-neurrien multzoa"*[467].

Zehaztu behar dugu orduan noiz gauzatzen den Estatuaren oinarriekin bat eginez izaera berezia eta mugatua duen kontrol hori. Kontrolak interes orokorrei eragiten badie, eta interes horien defentsa Konstituzioaren arabera Estatuari badagokio, Estatuak tokiko finantza-jarduera kontrolatzeko neurriak hartzea onartu ahal izango da, betiere, autonomia-erkidegoak estatutuen arabera bere gain hartua duen finantza-zaintza errespetatuz. Beraz, Estatua da finantza-zaintzaren titularra, baina autonomia-erkidegoek eskumen hori bereganatu ahal izango dute estatutuen bitartez.

Horren ondorioz finantza-zaintzaren kontrol-teknikak egikaritzeko eta finantza-zaintza funtzioak egikaritzeko ahalmena Estatuak eta estatutuetan aitorturik duten autonomia-erkidegoek izango dute[468]. Bi lurralde-administrazioek finantza-zaintzaren funtzioak

[466] KAren ekainaren 28ko 57/1983 Epaia, 1983ko uztailaren 15ean EAOn argitaratua.
[467] ARIAS ABELLÁN, M. D., "La tutela financiera de los entes locales"… Op. Cit. 85. orr.
[468] 2020arte 11 autonomia-erkidegoko estatutuk jasotzen dute finantza-zaintza: Estatutu erreforma berrienetan Andaluzia (Estatutuaren 60. artikuluan), Aragoi (Estatutuaren 114. artikulua), Asturias (51bis artikulua), Castilla Leon (54. artikulua), Kataluina (218.5 artikuluan); eta Estatutu zaharretan Galizia (49.1 artikuluan), Errioxa (53.1 artikuluan), Balear Irlak (65. artikuluan), Valentzia (70.2 artikuluan) eta noski Nafarroako Amejoramenduaren 46.1 artikuluan eta EAEko Estatutuaren 10.4 artikuluari lotutako 2001ko Ekonomia Itunaen 48.5 artikuluan.

egikaritzeko aukera izango dituzte. RAMOS CARVAJALek horrela laburtzen du: *"Europako Konstituzioak tokiko autonomia eta finantza-zaintza bateratzen ditu, eta Estatuko oinarrizko legeriak osatu behar du. Ildo horretan, finantza-zaintza arautzen duen arau-sarea konstituzio-aginduekin ez ezik, autonomia-estatutuekin, hala badagokio, eta legeria espezifikoarekin ere osatzen da"*[469].

Beraz, kontrol-teknika nork egikarituko duen jakiteko kontrol-esparru eta prozedura bakoitza aztertu behar dugu. Finantza-zaintza non ematen den ikusi behar dugu eta zaintza horrek aplikatzen duen teknika aztertu beharko dugu, jakiteko eskumena nork daukan. Ondarearen esparruan, esate baterako, araua Estatuak ezartzen du baina kontrol-teknika autonomia-erkidegoak aplikatzen du, beraz, autonomia-erkidegoak finantza-zaintza gauzatuko du. Aurrekontu-egonkortasuna oreka ekonomikoaren esparru barnean sartzen denez, arauketa Estatuak egingo du eta kontrola ere Estatuak egikarituko du.

4.2.3. Finantza-zaintzaren funtzioen arauketa nahasia

Finantza-zaintzaren arauketa nahasia dela azpiepigrafe honen tituluan bertan adierazi behar dugu. Toki-erakundeen finantza-jarduera zein den kontuan izanik logikoa dirudienez, TAOLn eta TOLTBn aurkitu beharko genituzke finantza-jardueraren kontrol-tresnak. Horietako asko hor daude, finantza-jarduera beste jarduera guztiak bezala administrazioen arteko harremanen barnean sartzen dugulako. Baina, beste batzuk ez dira bertan zehazten. Ondareari buruzko kontrolak, aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren inguruan diharduten kontrol-teknikak, etab… ez dira toki-administrazioen arauketa orokor eta oinarrizkoaren artean agertzen.

Udalen jarduera ekonomikoak, edo eragin ekonomikoa dutenak, finantza-zaintzako kontrolen mende daude. Jarduera horiek guztiek arau ezberdinetan kokatzen dira eta, horregatik, horien arauketa nahasia da. Horrez gain, esan bezala, finantza-zaintzako funtzioak arau ezberdinetan kokatzen denez eta finantza-zaintza esamoldearen mende ez

[469] RAMOS CARVAJAL, E., "Tutela financiera de las entidades locales. Medidas adoptadas para conseguir los resultados deseados", *Revista Española de Control Externo*, XX. bolumena, 59. zkia, 2018ko maiatza, 90. orr.

dauden beste finantza-kontrolak daudenez, funtzioak egikaritzen dituen organoen zehaztea ere nahasia da.

4.2.3.1. Finantza-zaintzaren arau nagusiak

Finantza-zaintzako funtzioen arazoa eskumen-banaketan ezarri badugu, argi dago tekniken eta prozeduren zehaztapenean ere arazo berdina dagoela. Finantza-zaintza toki-administrazioaren finantza-jardueraren kontrola da, baina toki-araubidea berez oso nahasia bada, bestelako interes publikoak ekuazioan sartzean arauketa nahasiago bihurtzen da. Dena den, oinarrizko erreferentzia-marko bat ikusi daiteke.

Erreferentzia-marko horretan daude toki-araubidea eta -ogasuna arautzen duten lege nagusiak eta interes orokorreko finantza-jarduera arautzen duten bestelako arauak. Arau horiek lege-lerrunekoak eta erregelamendu-lerrunekoak izango dira.

1. Lege-lerruneko arauak:

- Toki-araubidearen Oinarriei buruzko Legea: Toki-araubidearen lege nagusia da, toki-ogasuna jorratu duen arauarekin batera. Arau honen bitartez, toki-administrazioen eskumen-banaketa egiten da eta eskumen banaketa horren barraun 7. artikuluak toki-administrazioak berezkoak ez dituzten bestelako eskumenak egikaritzeko aukera arautzen da. Toki-administrazioek aukera hori izango dute, beti ere, toki-ogasunaren finantza-jasangarritasuna eta eskumena beste Administrazio batek badu. Kasu honetan lotesleak dira gaiaren arabera eskumena duen Administrazioaren eta finantza-zaintza esleituta duen Administrazioaren aurretiko txostenak.

  Udalerriak sortu edota ezabatu ahal izateko ere, TAOLren 13. artikuluaren arabera interesdun diren udalerriei entzungo zaie, Estatuko Kontseiluaren edo autonomia-erkidegoaren laguntza-organo aholku-emailearen irizpena beharko da eta baita finantza-zaintza egikaritzen duen Administrazioaren txostena ere.

Bestetik, toki-administrazioen zerbitzuen kostu eragingarria murrizteko orduan, Ogasun Ministerioak erabakia hartu ahal izateko finantza-zaintza egikaritzen duen Administrazioaren aurretiazko txostena behar izango da (26. art).

Azkenik, TAOLren 116.bis artikuluak plan ekonomiko-finantzarioan jasotzen diren neurrien jarraipena egiteko, probintziako diputazioek finantza-zaintza egikaritzen duen Administrazioari lagunduko diete.

- Toki-Ogasunei buruzko Legearen Testu Bateratua: Toki-ogasunen gainean finantza-zaintzaren jarduera gauzatzen da gehien bat. Modu horretara finantza-zaintza toki-errekarguetan eta autonomia-erkidegoko tributuen gaineko parte-hartzean ematen da, baita zenbait zorpetze-eragiketetan eta udalez gaineko edo azpiko toki-erakundeen baliabideen inguruan ere. Aurrekontu-eragiketa nagusienetan (aurrekontua onestea, betearaztean eta likidatzean) finantza-zaintzak ere bere zeregina dauka. Aurrekontu-egonkortasunean eta finantza-jasangarritasunean ere, finantza-zaintzako organoak zeresan handia dauka.
  Baina, gai edo administrazio-jarduera horietan esku-hartzeaz gain, finantza-zaintzako funtzioak egikaritu behar dituen organo eskudunak ere kontu-hartzaileek egiten duten barneko kontrol-prozeduran lan egin behar du. TOLTBren 218. artikuluaren arabera, toki-erakundeko presidenteak eragozpenei buruzko desadostasunak ebazteko txostenak bidaliko zaizkio finantza-zaintza esleituta duen Administrazioaren arloko kontrol-organo eskudunari.

- Aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruzko Lege Organikoa: Funtsezkoa da finantza-zaintzak jokatu duen zeregina, AEFJLOren II. kapituluaren idazketatik abiatuta. Kapitulu horrek aurreko legerian adierazitako lau printzipio mantentzen ditu, hau da, aurrekontu-egonkortasuna, urte aniztasuna, gardentasuna eta efikazia eta efizientzia baliabide publikoen esleipenean, eta berrikuntza gisa sartzen ditu: finantza-jasangarritasuna, erantzukizuna eta erakundeen arteko leialtasuna.

  Bereziki, aurrekontu-egonkortasun hori eta finantza-jasangarritasuna lortzeko, izaera fiskaleko hiru arau bete beharko dira: aurrekontu-oreka edo -superabita;

administrazio publiko guztien %60ko zorraren muga; eta epe ertainean BPGren hazkundearen erreferentzia-tasa gainditzea debekatzen duen gastu-araua.

AEFJLOk askatasuna ematen dio Administrazio publiko bakoitzari arau horiek nola bete aukeratzeko. Hala ere, helburu horiek lortzeak eta horien ondorioak saihesteak erakunde publikoen eta, bereziki, toki-korporazioen "modus operandia" aldatzea ekarri du. Beraz, "Beldurrak leundu egin ditu" eta galga bat sortu da bere eskumenak gauzatzean, arau fiskalak ez betetzeko arriskua murrizteko. AEFJLOk berak aztertzen ditu Administrazio publikoek aurrekontu-egonkortasunaren, zor publikoaren eta gastu-arauaren helburuen betetze-mailari buruz egin behar dituzten txostenak. Aurrekontua betearazi aurreko faseetan neurri horiek beteko direla zaintzeko, neurri prebentibo, zuzentzaile, hertsatzaile eta derrigorrezkoak diseinatu dira, inguruabarren arabera.

Hortaz, gain honen inguruan asko dira finantza-zaintzaren organo eskudunak dituen esku-hartzeak: arauetan ordainketak egiteko legezko epea betearazteko arazoak daudenean, diruzaintzak horren inguruko diruzaintza-plana aldatuko du eta finantza-zaintzaren organoari jakinaraziko dio, honek egoki ikusten baldin badu gastua murrizteko neurriak hartu ditzatekela eta neurri horiek toki-administrazioak bete beharko lituzkeela. Aipatu dugu lehen TOLTBren arabera, epe luzerako zorpetze-eragiketa guztietan finantza-zaintzaren organoak esku-hartu behar du. Aurrekontu-egonkortasuna edo finantza-jasangarritasuna betetzen ez duten toki-erakundeen epe luzerako zorpetze-eragiketa guztiak aurretiazko baimena izan beharko dute. Hauek dira aurrekontu-egonkortasunean oinarriturik adibide moduan ematen diren bestelako esku-hartzeak, baina gai honetan hurrengo azpiepigrafean jarritakoari lotzen natzaio.

- Toki-Administrazioaren Arrazionalizazioari eta Jasangarritasunari buruzko Legea: 2013an Lege honek TAOLa aldatu egin zuen aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren irizpide ezberdinak sartuz. Lege honek ere zentzu berdinean aurrekontu-egonkortasuna eta finantza-jasangarritasunari buruzko informazioa bidaltzeko urriaren 1eko HAP/2105/2012 Agindua aldatu egin zuen. Gainera, Hirigintzari buruzko ekainaren 20ko 2/2008

Legegintzako Errege Dekretuan agertzen den lurzoruaren erreserba publikoaren helburua aldatu zuen, hori zorra kentzeko dedikatuko delarik, beti ere finantza-zaintzaren organo eskudunak baimena ematen badu.

- Merkataritza-eragiketetan berankortasunaren aurkako neurriak ezartzen dituen abenduaren 29ko 3/2004 Legea aldatzen duen uztailaren 5eko 15/2010 Legeak. Berankortasunaren aurkako borrokan, 15/2010 Legearen arabera, diruzainek edo, halakorik ezean, toki-korporazioetako kontu-hartzaileek txosten bat egingo dute hiru hilean behin, toki-erakunde bakoitzaren betebeharrak ordaintzeko aurreikusitako epeak bete diren ala ez adieraziz. Txosten horretan, nahitaez jaso beharko dira epea bete gabe duten eta ordaindu gabe dauden obligazioen kopurua eta zenbateko osoa. Txosten hori Udalbatzaren Osoko Bilkuran aurkeztu eta eztabaidatu ahal izango da, baina, nolanahi ere, Ekonomia eta Ogasun Ministerioko organo eskudunei igorri beharko zaie, eta, dagokion lurralde-eremuan, autonomia-estatutuen arabera finantza-zaintzaren organo eskudunei. Organo horiek, halaber, txosten horiek bidaltzeko eskatu ahal izango dute.

2. Erregelamendu-lerruneko arauak:

- 1463/2007 Errege Dekretua, azaroaren 2koa, Aurrekontu-Egonkortasunari buruzko abenduaren 12ko 18/2001 Legea garatzeko erregelamendua onesten duena, toki-erakundeei aplikatzeari dagokionez. Aurrekontu-egonkortasun eta finantza-jasangarritasunaren arauen garapena dakar. Deigarria da plan ekonomiko-finantzarioen inguruan esandakoa, geroko 2012ko lege organikoan jaso zuena.

- HAP/2105/2012 Agindua, urriaren 1ekoa, Aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruzko apirilaren 27ko 2/2012 Lege Organikoan ezarritako informazioa emateko betebeharrak garatzen dituena.

- 424/2017 Errege Dekretua, apirilaren 28koa, Tokiko Sektore Publikoko erakundeen barneko kontrolaren araubide juridikoa arautzen duena. Toki-erakundeen gainean, udaleko kontu-hartzaileek egiten duten barneko kontrol-funtzioan finantza-zaintzaren organo eskudunen zeregina zehazten du. Kontu-hartzailetzan lagungarria den organo bihurtzen da finantza-zaintzaren organo

eskuduna eta bere esku-hartzea kontu-hartzailearen funtzioa babestera eraman dezake.

Azkenik, hemen Estatu-mailako arau nagusienak jaso dira, oinarrizkoak baina, geroago argi utziko dugunez, toki-araubidea autonomia-erkidegoetan garapena izan dezake eta, gehiago, foru-lurralde ezberdinetan. Arabak, Bizkaiak, Gipuzkoak eta Nafarroak, toki-araubide propioa izateaz gain, Estatuari dagokion finantza-zaintza ere egikaritzen dute herrialde horiek osatzen dituzten toki-administrazioen gainean.

4.2.3.2. Finantza-zaintzako organoak

Lan honetan landu dugun finantza-zaintzako kontzeptua zabala da. Ez da bakarrik finantza-zaintzaren esamoldearekin legeetan adierazten dena, baizik eta izaera ekonomikoa izan dezaketen eta udalez gaineko kontrolpean dauden udalen jarduerak. Arauketa nahasi horrekin, EKak zehazten dituen eskumen banaketarekin eta indarreko autonomia-estatutuek ezartzen dituzten eskumenekin ez da erreza zehaztea zein den finantza-zaintzako organo eskuduna.

Kontuan izan behar dugu izatez finantza-zaintza funtzioak Estatuarenak direla EKren 149.1.14. eta 149.1.18. artikuluen eskumen banaketan oinarriturik, baina autonomia-estatutu batzuetan euskordetutako eskumen gisa ezartzen da. Hori horrela, finantza-zaintza ahalmenak eskuordetuta duten autonomia-erkidegoetan finantza-zaintzako organo eskuduna autonomia-erkidegoa izango da eta eskuordeturik ez duten autonomia-erkidegoetan finantza-zaintzako organo eskuduna Estatua izango da. Horrez gain, arau asko finantza-zaintza funtzioak organo eskudunaren esamoldearen mende utzi beharrean, funtzio horiek organo konkretu bati ematen dizkiote.

Horren adibiderik aipagarriena aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren printzipioen garapena egiten dituzten arauek finantza-zaintza Ogasun Ministerioaren mende uzten dute. Bestetik, udalaren jabetzako ondasun higiezinen eskualdaketan gauzatu beharreko finantza-zaintza (ondasun higiezinaren balioa baliabide arrunten %25aren mugan zehaztutako kontrola) autonomia-erkidegoak eman behar du, horrela jasotzen du TAIXTBren 79. artikuluak.

Hori horrela, finantza-zaintza funtzioak egikarituko dituen organoa ez dago zehatz-mehatz arau batean ezarrita. Esangura horretan, eskuordetzak eta arau konkretuak ikusi behar dira momentuan udalaren jardueraren kontrola nork gauzatu behar duen jakiteko. Batzutan Estatua izango da eta beste batzuetan autonomia-erkidegoa. Kontuan izan behar dugu, azkenik, ekuazio honetan ez dugula foru-lurraldeen eta EKren 1. xedapen gehigarriaren arauketa sartu. Horietan, geroago adieraziko dugunez, finantza-zaintza organo eskuduna lurralde historikoa izango dela.

4.3. FINANTZA-ZAINTZA DIRU-SARREREN ESPARRUAN

Berdin dio zenbat zerga, tasa edo ordainarazpen ezartzen dituen toki-erkaundeak, TAOLk 56. artikuluan autonomia-erkidegoari eta Estatuari hartutako egintza eta akordio guztien kopia edo laburpena bidaltzeko betebeharra dago. Arau horrek zergak edo zerga-izaera duten akordio guztien gain ere eragina du. Arau horrekin gero TAOLren 65. artikuluan adierazitako aukera zabaltzen da: akordio horiek auzitegien aurrean aurkaratzeko aukera. Ikerketa honen lehenengo zatiaren bigarren epigrafean adierazi dugun bezala, toki-erakundez gaineko lurralde-administrazioek lehenengoek hartutako erabakiak aurkaratzeko aukera hori toki-erakundeen jarduera kontrolatzeko teknika da. ARIAS ABELLÁNek kasu honetan honakoa esaten du: *"Kontrol-mekanismoa administrazioarekiko auzien jurisdikzioan aurkaratzean zehazten da, egintzek edo erabakiek ordenamendu juridikoa urratzen dutenean"*[470].

Luze idatzi dut gai horren inguruan ikerketa honen lehenengo zatiaren bigarren epigrafean. Han esan dugun bezala, hemen ere kontrola informazio-eskaerarekin berarekin hasten da eta hau ez da bakarrik finantza-jardueraren diru-sarreren esparruan ematen, gastuetan ere ematen da. TAOLn zehaztutako Administrazioen arteko harremanak toki-erakundeen finantza-jardueran ere aplikagarriak dira eta, ondorioz, kontrola informazioa ematearekin batera gauzatzen da. Toki-erakundeen finantza-jarduera toki-administrazio guztien artean koherentziaz jarduteko eta harmonizatzeko asmoarekin, kontrol-teknika hau ere aplikagarria da.

[470] ARIAS ABELLÁN, M. D., "La tutela financiera de los entes locales"... Op. Cit. 87. orr.

Beraz, TAOLren 65. artikuluak zehazten duen auzibidean aurkaratzea ez ezik, TAOLren 66 eta 67. artikuluek esandakoa ere esparru honetan aplikatzekoa da. Lehenengoaren arabera, Estatua eta autonomia-erkidegoak toki-erakunde batek finantzaren esparruan bere eskumenak gainditzen dituela oharatarazten badira, toki-erakundeak hartutako erabakia aurkaratzeko aukera izango dute. TAOLren 67. artikuluan ere, Estatuak administrazioarekiko auzibidean toki-erakundeek finantzaren esparruan hartutako erabakiak eta akordioak bertan behera uzteko aukera izango du Espainiako interes orokorraren aurka egiten dutela ulertzen badu. Kasu honetan, kontrola ez da aurkaratzean zehazten (auzibideen aurrean egikaritutako legezkotasun-kontrolaren teknika), baizik eta zuzenean akordioa edota erabakia bertan behera uzteko neurria da.

4.4. FINANTZA-ZAINTZA GASTUEN ESPARRUAN

Kontrol-teknika zehatzak gastuen[471] esparruan ematen dira. Beraz, gure eskemari jarraituz, bertan aurrekontuarekin zuzenean lotutako gaiez gain, ondareari buruzkoak eta aurrekontu-egonkortasunari buruzkoak ere aipatuko ditugu, horiek baliabideen erabileran, aurrekontuaren kudeaketan eta udalaren kontu orokorrean zuzeneko eragina dutelako.

4.4.1. Aurrekontuak: onespena, betearazpena eta likidazioa

Toki-erakundeen finantza-autonomia gehien bat esparru honetan ematen da. Honetan, EKk aldarrikatutako toki-autonomiak eragin handiagoa izan beharko luke. Baina ez dugu ahaztu behar Estatuaren gastu publiko guztia bere osotasunean konektaturik dagoela. FERREIRO LAPATZAk esaten duen bezala: *"... nolabaiteko diskrezionalitatea gauzatu behar da gastuan, tokiko erakundeek gobernuaren aurreikuspen orokorrak gauzatu ahal izan ditzaten"*[472]. Gogora ekartzen baditugu berriro ere EKren 137. eta 140. artikuluak, toki-erakundeak berezkoak dituzten interesak garatzeko autonomia izango dute.

[471] Gogoratu dezagun gastuaren kontzeptuak lan honetan lortutako baliabideen kudeaketa eta erabileraren inguruan diharduela.
[472] FERREIRO LAPATZA, J. J., *La Hacienda de las Comunidades Autonomas… Op. Cit.* 303. orr.

Adierazpen horren gauzatze ekonomikoa aurrekontu-jarduera da, aurrekontua egitea, betearaztea eta likidatzea alegia.

Lehen adierazi dugun bezala, toki-erakundeek aurrekontua diseinatu eta onestean askatasun osoa izango dute nahi dituzten gastuak edo interesak zehazteko. Aurrekontuaren diseinuak mugak ere baditu, baina ez gastuen kontzeptuetan, egonkortasunaren ikuspuntutik baizik… aurrekontua nibelaturik egon behar da [n ekitaldiko ohiko baliabideak (diru-sarreren 1.etik 5.ra doazen kapituluak) gastu arruntak (gastuen 1.etik 4.ra doazen kapituluak) finantzatzeko beste izan behar dira], aurrekontua egonkorra izan behar da [n ekitaldiko diru-sarrera ez finantzarioak (diru-sarreren 1.tik 7.ra doazen kapituluak) gastu ez finantzarioak (gastuen 1.tik 7.ra doazen kapituluak ken 3.a) finantzatzeko beste izan behar dira], aurrekontua orekatuta egon behar da (hau da, aurrekontua ezin daiteke defizitarekin onetsi, beti zerorekin edo superabitarekin onetsi beharko da), etab… baina kontzeptualki inork ezin dezake esan baliabideak zertan erabili ahal izango diren. Horretan askatasun osoa dago.

Ildo horretatik legeak ezartzen dituen baldintzak bete beharko dituzte aurrekontu-eragiketa guztiek (aurrekontu onestea, betearaztea, aldatzea eta likidatzea), baina ezin izango da zehaztu zertan gastatu behar den edo zertan erabiliko eta nola erabiliko diren baliabideak. Hori gainditu ezin daitekeen funtsezko nukleoa da, toki-autonomiaren muinetariko bat eta finantza-jarduera ahalbideratzen duen oinarrizko irizpidea. Horrek ez du esan nahi muga ekonomikorik ez dagoenik eta horiek ere ikuskatzeko aukera egongo da toki-erakundez gaineko lurralde-administrazioen eskutik.

Gogoratu behar dugu, aurrekontuen esparruan TAOLk toki-autonomiaren printzipioa guztiz barneratu duela. Horretan oinarrituta, toki-erakundeen ahal esklusiboa izango da behin betiko izaerarekin ekitaldi ekonomiko bakoitzaren aurrekontua onestea. Aurrekontua egitean eta onesteko orduan ez du inolako esku-hartzerik izango. Toki-erakundez gaineko Administrazioek ez dute aurrekontuen inguruan ezer esaterik, behintzat onespenaren ebazpena esku artean izan arte. Toki-erakundeak erabakiko du aurreikusitako baliabideak zertan erabiliko dituen (hori baita azken finean aurrekontua: diru-sarreren aurreikuspena eta aurreikusitakoarekin gastuak ezartzea). TOLTBren 165. artikulutik hasita asko dira aurrekontuan ematen den autonomia hori “mugatzen” dutenak.

Horiek guztiek toki-erakundeei betebehar bat ezartzen diote: Estatuari eta autonomia erkidegoei aurrekontuen onespenari, aldaketari eta likidazioari buruzko akordioak helarazteko beharra. Hori ARIAS ABELLÁNek dioen moduan, TAOLren 56. artikuluarekin guztiz koherentea da[473] eta aurrekontua aurkaratzeko eta bertan behera uzteko, legeak ezartzen dituen kontrol-tresnak martxan jartzeko aukera ere zabaldu egiten dute. ARIAS ABELLÁNek TOLTBren 169.4. artikuluan ezartzen den informazioa ematea TAOLren 56. artikuluarekin alderatzen duela dirudi, baina informazioa emate hori hurrunago ere badoa aurrekontuen esparruan.

Lehenengo eta behin, TOLTBak 165. artikuluak aurrekontuen onespena, aldaketa, betearazpena eta likidazioa aurrekontu-egonkortasun eta finantza-jasangarritasun printzipioen mende uzten du. Horrek zuzeneko eragina dauka, ez bakarrik aurrekontu-jardueraren eduki materialean, baizik eta informazioa ematean ere. Aurrekontu-jarduera guztia AEFJLOren mende geratuko da eta ondorioz AEFJLOren informazio-betebeharrak arautzen dituen urriaren bateko HAP/2105/2012 Agindua aplikatuko zaie. Honen inguruan luze hitz egingo dugu udalen finantza-jarduera guztia ukitu egiten duen aurrekontu-egonkortasunari buruz hitz egitean.

Aurrekontu-jardueraren inguruan hitz egitean hiru prozedura edo egitate ezberdinen inguruan hitz egiten dugula argi utzi behar dugu momentu honetan: alde batetik aurrekontuaren onespena, bestetik aurrekontuaren betearazpena eta horren aldaketak, eta azkenik aurrekontuaren likidazioa.

Aurrekontuen onespenari dagokionez, TOLTBren 169.4. artikulua hartu behar dugu oinarri. TOLTBk 168. eta 169. artikuluetan aurrekontua onesteko prozedura zehazten du. Aurrekontua toki-erakundearen buruak egin behar du eta honako dokumentazioa jaso beharko du:

- Aurrekontuaren diru-sarrera aurreikusten duen egoera eta horien aplikazioa, hau da, gastua zehazten duen egoera.
- Aurrekontua betearazteko araua.
- Lau urterako egiten diren inbertsio- eta finantzazio-programak.

[473] ARIAS ABELLÁN, M. D., "La tutela financiera de las entidades locales"… Op. Cit. 89. orr.

- Memoria, edukia azalduz duen eta aurreko ekitaldiko aurrekontuarekin dituen ezberdintasunak zehaztuz.
- Aurreko ekitaldiko likidazioa eta indarreko ekitaldiko likidazioaren aurrerapena (kontuan izan behar dugu aurrekontua n ekitaldian onesten dela n+1 ekitaldirako).
- Toki-erakundearen pertsonalaren inguruko eranskina.
- Ekitaldian egingo diren inbertsioen eranskina.
- Ekitaldian zehaztu diren onura fiskalen eranskina, horiek diru-sarreretan izango duten eragina adieraziz.
- Gizarte-gastuan beste Administrazioekin formalizatutako hitzarmenak jasotzen dituen eranskina.
- Txosten ekonomiko-finantzarioa, aurreikuspenen zergaitia adierazten duena.

Dokumentazio horrekin guztiarekin gehi toki-erakundearen organismo autonomo eta mendekoen gaineko aurrekontuarekin Aurrekontu Orokorra zehaztuko du erakundearen buruak eta hori guztia indarreko ekitaldi ekonomikoko urriaren 15a baino lehen egin beharko du. Egun hori baino lehen aurrekontu orokorra udalbatzari bidaliko zaio kontu-hartzailetzaren txostenarekin batera. Aurrekontu orokorra behin behineko izaerarekin onetsita, horren iragarkia argitaratuko da eta 15 eguneko epean zehar jendeaurrean egongo da nahi duenak egoki ikusten dituen alegazioak egin ditzan. Epe hori eta gero alegaziorik ez badago, behin-behineko erabakia behin betiko bihurtuko da. Alegazioak egotekotan, horiek ebazteko eta behin betiko onespena egiteko hilabete bateko epea izango du. Behin betiko akordioa abenduaren 31 baino lehen hartu behar da eta erabakiaren iragarkia aurrekontuaren laburpenarekin batera probintziako aldizkari ofizialean argitaratuko da.

Aurrekontua onetsi egin eta gero, TOLTBren 169.4. artikulua sartzen da martxan. Horren arabera, toki-erakundearen aurrekontu orokorraren kopia bidaliko zaio Estatuari eta autonomia-erkidegoari. Hor dago ARIAS ABELLÁNek egiten duen konparaketarekin ezberdintasuna. Autorearen iritziz, TOLTBren informazioa ematea TAOLren 56. artikuluaren ildotik doa, baina ezberdintasuna nire iritziz handia da. TAOLren informazioa emateak udalen organo erabakitzaileek hartutako ebazpenen kopia bat edo ebazpenen laburpen batean dauka ardatza, hau da, toki-erakundeak Estatuari edo autonomia-erkidegoari ebazpenaren kopia bat edota ebazpenen laburpen bat bidaltzeko

aukera izango du. Artikulu horren bitartez lortutako informazioa handitzeko, informazio gehigarria eskatu daiteke, baina printzipioz ebazpenaren kopia eskatzen da. TOLTBan, aldiz, honakoa esaten da: *"Behin betiko onetsitako aurrekontu orokorraren kopia igorriko zaie Estatuko Administrazioari eta dagokion autonomia-erkidegoari. Aurreko atalean aipatutako aldizkari ofizialera bidaltzearekin batera igorriko da"*. Hau da, aurrekontuaren behin betiko onestea aldizkari ofizialean argitaratzeko iragarkia bidali aurretik Estatuari eta autonomia-erkidegoari aurrekontu orokorraren kopia bidaliko zaio.

Hor dago koxka. TAOLn ebazpenaren kopia bidaltzearekin nahiko izango litzateke, baina TOLTBan, aurrekontuari dagokionez, ez da bakarrik ebazpena bidali behar, aurrekontuaren kopia osoa baizik, TOLTBren 168. artikuluak zehazten dituen dokumentu guztien kopia bidaliko da aurrekontuei dagokionez eta horrek TAOLrekin ezberdintasun handia da.

Gauza berdina esan daiteke legeak zehazten dituen aurrekontua aldatzeko espediente ezberdinetan. Aurrekontua aldatzeko toki-erakundearen batzak osoko bilkuran erabakia hartu behar duenean, aldaketa onesteko 169. artikuluan zehaztutako prozedura jarraitu beharko dute eta ondorioz aurrekontuaren aldaketaren kopia bidaltzeko beharra ere egongo da 169.4. artikuluak adierazten duenari jarraituz. Dena den, TOLTBk 40. artikuluan aurrekontu-partida konkretu batzuen inguruko kontrol zehatza ezartzen du: diru-laguntzen[474] helburua kontrolatzeko beharra ezartzen da. Diru-laguntzak Estatuak edota autonomia-erkidegoek ematen dituzten aurrekontuko diru-izendapena dira eta horiek helburu zehatz eta jakin batekin ematen zaizkie toki-erakundeei. Beraz, aurreikusitako diru-sarrerak izan daitezke (gehienetan aurrekontuaren aldatzea ekartzen dute kreditu-gaikuntzaren bitartez) eta horiek, helburu zehatza dutenez, gastuen esparruan helburu hori betetzeko kontsignatu beharko dira.

Aurrekontuaren likidazioa, aldiz, ez du toki-erakundearen batzak onesten, toki-erakundearen buruak onetsi egiten du. Aurrekontuaren likidazioa aurreko ekitaldiko aurrekontuarekin batera diru-sarrerak eta gastuak alderatzen dira eskubide garbi eta onartutako betebeharren mailan. Horrekin diruzaintzaren gerakina kalkulatuko da eta

[474] Diru-laguntza esanahi hertsian ulertu behar da, Dirulaguntzei buruzko azaroaren 17ko 38/2003 Legearen mendekoak eta ez izaera horrekin adierazi daitezken beste batzuk (dohaintzak, esate baterako).

hori, zero edo positiboa denean ez zaio inor jakinarazi behar, baina negatiboa denean bai. Aurrekontua likidatzean diruzaintzako gerakina negatiboa denean toki-erakundeak egoera hori gainditzeko neurri batzuk martxan jarri beharko ditu:

- Ekitaldian onetsitako aurrekontuan defizita estaltzeko beharrezko aurrekontuaren murrizketa egin.
- Aurreko neurria gauzatzerik ez badago, orduan kreditu-eragiketa bat hitzartzeko aukera egongo da.
- Aurreko neurri biak egiterik ez badago, orduan hurrengo ekitaldiko aurrekontua defizita gainditzeko superabit nahikoa ezarri beharko da.

Ez da gehiago zehazten eta badirudi gauza gutxi gehiago egin daitekeenik, PEREIRA GÁMEZk adierazten duen moduan: *"zer ez zen esaten, ez lehenago, ez orain ere, Toki Ogasunei buruzko Legea bateratu ondoren; ezer ez zen aurreikusi, ezta ezer ere. Egoera defizitarioan likidatzen zuten Udalak defizitarioak izaten jarraitzen zuten, ez ziren saneatzen, legeak esaten baitzuen neurri berean edo hala hartu behar zutela, baina ez zen gertatzen, egiten ez bazuten, zigorgabeak ziren, ez zen aurreikusi ondorio juridikorik edo beste edozein ondorio. Ez zen esaten, adibidez, neurriren bat hartzen ez bazen, aurrekontua baliogabetzeko arrazoia izango zela, edo ezin izango zela zorpetze-eragiketa berririk hitzartu, edo defizitak konpontzera behartuko lituzkeen beste edozein inguruabar, nahiz eta isilbidez izan"*[475]. Hori bai, TOLTBren 193.5. artikuluak, diruzaintzako gerakin negatiboa dagoenean, likidazioaren kopia bat Estatuari eta autonomia-erkidegoari bidaltzeko betebeharra ezartzen du. Ez du esaten egoera horretan zer gertatuko den, baina kopia bidaltzeko esaten du.

Kasu honetan ere ezin dugu konparatu TAOLren 56. artikuluko informazioa ematea eta TOLTBren 193.5. artikuluko informazioa ematea. Bigarren kasu honetan ez da bakarrik likidazioa onesteko ebazpenaren kopia bat bidali behar, likidazio guztia baizik likidazioa osatzen duen dokumentazio guztiarekin (aurrekontuaren emaitza eta diruzaintzako gerakinaren kalkulua, horren kalkulurako behar den informazio guztiarekin batera).

[475] PEREIRA GÁMEZ, M., "El saneamiento del remanente de tesorería negativo. STS de 20 de noviembre de 2008", *El Consultior de los Ayuntamientos* aldizkaria, ed. La Ley, 3. Liburukian, 2019ko azaroa, 3015 orr.

Hasierako galderari erantzuna emanez, argi dago aurrekontua onestean kontrola ematen dela, aurrekontuaren kopia osoa Estatuari eta autonomia-erkidegoari bidaltzeko betebeharrarekin. Aurrekontua aldatzean, kontuan izan behar dugu kasu batzuetan osoko bilkurak onesten dituela aldaketak eta beste batzuetan toki-erakundearen buruak. Bigarren kasu honen inguruan TOLTBk ez du ezer esaten, baina lehenengo kasuan aurrekontuaren aldaketa toki-erakundearen osoko bilkurak onartu behar duenean gauza aldatzen da. Kasu horietan, TOLTBk 169. artikuluko prozedurara helarazten gaitu eta ondorioz prozedura amaitu eta ebatzi eta gero aurrekontuaren aldaketaren kopia bidaliko zaio Estatuari eta autonomia-erkidegoari. Azkenik, likidazioa bakarrik informatu behar zaio Estatuari eta autonomia erkidegoari emaitza negatiboa denean, hau da, diruzaintzako gerakina negatiboa denean. Laburbilduz, honako kasu hauetan, kontrola egongo da:

- Aurrekontua onestean.
- Osoko bilkurak aurrekontua aldatzeko erabakia hartzen duenean.
- Likidazioa egitean diruzaintzako gerakina negatiboa denean.

Kasu honetan jorratu ditugu zeintzuk diren aurrekontua onesteko, aldatzeko eta likidatzeko prozedurak. Ez ditugu errepikatuko hemen. Kontrola noiz ematen den adieraztea erreza da toki-autonomiak esparru honetan duen garrantzia ikusirik. Estatuak eta autonomia-erkidegoek tokiko finantza-jarduerak duen autonomia errespetatu behar dute eta horregatik prozedura ezberdinak garatzean ezin daiteke inolako aurreko kontrolik egon behar. Finantza-jardueran toki-autonomiaren funtsezko muina errespetatu behar da eta horrek esan nahi du ezin daitekeela inolako esku-hartzerik egin. Horren arrazoia da EKren 137. artikulua: berezko interesak kudeatzeko ahalmena. Horregaitik, behin prozedura amaitu eta gero horren inguruko informazioa bidali behar zaie Estatuari eta autonomia-erkidegoari. Aurrekontua onetsi, aldatu eta likidatu eta gero, horien kopia bidaliko zaio autonomia-erkidegoari eta Estatuari.

Dena den, oso kuriosoa da TOLTBk ez duela zehazten jasotako informazioarekin zer gertatuko den. Ez du zehazten, behin informazioa jasota, horren lege-kontrola egin eta gero zer gertatzen den. GAMEZ PEREIRAk horren inguruko hausnarketa egitean honakoa esaten du *"Neurrietako bat bera ere hartzen ez bada —posible dela suposatuz, kasu askotan ez baita hala—, ez da ezer aurreikusten horri buruz, eta Udala ez da ezertara behartuta geratzen. Hori dela eta, erreklamatzeko arrazoia ere ez da berariaz*

ezartzen, eta, ondorioz, esparru judizialean ebatzitako salbuespenak izan ezik, erakunde askok onesten dute aurrekontua besterik gabe, eta hala izaten jarraitzen dute, finantza-desorekak zuzendu gabe"[476].

Ezer esaten ez denez, ondorioztatu behar dugu, zalantzarik gabe, kasu horretan edozein administraziotako kontrol-harremanetan gertatzen den bezala, TAOLren 63. artikuluko aurkaratzera jo beharko dugula. Ez dugu ahaztu behar bestetik TAOLren 113. artikuluaren arabera eta TOLTBren 171. artikuluaren arabera, aurrekontua zuzenean aurkaratu daitekeela administrazioarekiko auzibidearen aurrean. Baina honen eragingarritasuna beti jarri da kolokan, azken finean APARISI APARISIk gogoratzen duen bezala, auzibidean errekurtsoa jartzeak ez du aurrekontuaren onespena edo aldaketa zuzenean eteten[477]. Azken finean, hori diote TOLTBren 152.3. artikuluak eta 500/1990 Errege Dekretuaren 23.3. artikuluak.

Zalantza gehiago daude diruzaintzako gerakin negatiboaren kasuan. Kasu horretan legeak neurri batzuk hartzeko betebeharra ezartzen du eta horiek hurrenez hurren aplikatu beharko dira. Likidazioan diruzaintzako gerakina negatiboa bada, indarrean dagoen aurrekontu onetsian murrizketak egin beharko dira; ezin bada murrizketarik egin, orduan zorpetze-eragiketetara jotzeko aukera dago; eta horiek ezin badira gauzatu, orduan hurrengo urteko aurrekontua onetsi beharko da defizita konpontzen duen superabitarekin. AGk urtarrilaren 29ko 381/2013 Epaian argi adierazten duenez, *"Agindua irakurtze hutsetik ondorioztatzen da, sala eta atal honek berak 2008ko azaroaren 20an emandako epaiak (4.209/2006 kasazio-errekurtsoa), errekurritutako epaiak aipatutakoak, ondorioztatzen duenez, TOALTBren 193. artikuluan ezarritako hiru neurri horiek, diruzaintzako gerakin negatibo baten existentzia konpontzeko, modu mailakatuan ordenatuta daudela, ... lehentasun-hurrenkera bati jarraituz, jada, lehen, bigarren eta hirugarren, Lehenengoa eta hirugarrena, aurreko paragrafoetan ezarritako neurrietako bat ere hartzen ez bada"*[478]. Baina, neurririk hartzen ez bada?

[476] PEREIRA GÁMEZ, M., "El saneamiento del remanente de tesorería negativo. STS de 20 de noviembre de 2008"…, Op. Cit. 3017. orr.
[477] APARISI APARISI, M. C., "La aprobación del presupuesto de las entidades locales. Especial referencia al del ejercicio 2019", *Revista del Derecho Local* aldizkarian, 2018ko abendua, 69. zkia, 2. orrialdea.
[478] AGren urtarrilaren 29ko 381/2013 Epaia, ECLI:ES:TS:2013:381, CENDOJ webgunean. Azkenengoz 2022/05/10an ikusita.

Egia esan, AGk maiatzaren 23ko 4294/2001 edota otsailaren 22ko 1239/2002 epaietan argi diotenez, diruzaintzako gerakin negatiboa gainditzeko neurririk hartu ezean, aurrekontu berria onesteko akordioa bertan behera geratuko litzateke. Horren eragingarritasuna kolokan jar daiteke, behintzat deuseztatutako aurrekontuaren ekitaldi ekonomikoan bertan. Horregatik, AGk berak bestelako neurritzat ere hartu egiten du saneamendu-plan bat egitea. Gai honen inguruan 2008ko azaroaren 20ko Epaiak honakoa adierazten du 6. oinarri juridikoan: *"Finantza-saneamenduko plan bat egitea, hainbat kapitulutako gastua murrizteko neurriak, zorrak kitatzeko eta ordaintzeko jarduerak, zergak kudeatzeko neurriak eta abar barne hartuta, Udalbatzak diruzaintzako gerakin negatiboa duen aurrekontua likidatu ondoren egiten duen lehenengo bilkuran aurkeztutakoa, bat dator neurri horien baterako interpretazioarekin, are gehiago gastuaren murrizketa sartzen duelako lehenik eta behin. Lehen aipatutako lege- eta erregelamendu-arauen arabera jokatu izana dakar"*[479].

Beraz, aurrekontu-jarduera guztian finantza-kontrola informazioa ematearekin gauzatuko da, baina TOLTBk ez du esaten informazio horrekin zer gertatuko den. Modu honetara eta jatorrizko lehenengo galderarekin lotzeko asmoarekin, aurrekontu-jardueran (onespenean, betearazpenean eta likidazioan) finantza-zaintza emango da ebazpena eman eta gero. Hau toki-autonomiarekin guztiz bateragarria da eta toki-erakundeek duten finantza-autonomiaren isla da. Azken finean, momentu oro errepikatzen eta errepikatuko dugunez, finantza-kontrola TAOLren 56. artikulutik aurrera ematen den administrazioen arteko harremanetariko bat da eta %100ean aplikagarria.

Galdera honi erantzuteko KAren 4/1981 Epaira eramaten gaitu zuzenean eta kontrol-teknika bezala kontrolerako informazioa ematen den guztietan, egin beharreko kontrol-mota lege-kontrola izango da. Finantza-zaintza gauzatuko duten organoek, Estatua eta autonomia-erkidegoko organo eskudunek, aurrekontuaren kopia, aurrekontu aldaketaren kopia eta diruzaintzako gerakin negatiboa duen likidazioaren kopia jasoko dute eta hori legeari egokitzen zaion konprobatu ahal izango dute. Aurrekontuari eta horren aldaketari

[479] AGren azaroaren 20ko 6807/2008 Epaia, ECLI:ES:TS:2013:381, CENDOJ webgunean. Azkenengoz 2022/05/10ean ikuskatua.

dagokienez, prozedura jarraitu den eta 165. artikuluak eta hurrengoek esaten dutena konprobatuko dute. Ezin daiteke kontrolatu baliabideen helburua, baina bai bestelakoak:

- Sailkapen ekonomiko egokia duten.
- Politika-area egokietan sailkaturik dauden ala ez.
- Legeak ezartzen dituen dokumentuak dauden.
- Aurrekontu-aldaketaren kasuan organo eskudunak erabakia hartu duen.
- Kontu-hartzaileen txostenak dauden.
- Aurrekontu-egonkortasun eta finantza-jasangarritasunari dagozkion txostenak egin diren.
- Legeak aipatzen dituen eranskinak dauden.

Azken finean, errekurtsoa jar daiteke 170.2. artikuluak adierazten dituen kasuetan:

- TOLTBn ezarritako izapideetara egokitu ez delako.
- Legezko manuaren edo beste edozein titulu legitimoren arabera, toki-erakundeari eska dakizkiokeen betebeharrak betetzeko behar den kreditua ez betetzeagatik.
- Aurrekontuan jasotako gastuei dagokienez, diru-sarrerak nabarmen eskasak direlako, gastu horiek aurreikusitako premiei dagokienez.

Diruzaintzako gerakin negatiboa dagoenean, nahiz eta TOLTBren 193.5. artikuluak ezer ez adierazi, finantza-zaintzako organo eskudunek neurriak hartu diren edo ez egiaztatu behar dute. Baina, neurri horiek egokiak diren ala ez? Gure iritziz ez. Legeak neurriak hartzeko hurrenkera ezartzen du eta AGk saneamendu-plana egiteko baimena ematen du, baina bertan hartutako neurriak egokiak diren edo ez ezin daiteke adierazi.

Lege-kontrola da. Honetan ez dago aukera-kontrolik. KAk aukera-kontrolak baimentzen ditu beti ere kontrolatu beharreko ebazpenek interes orokorra kaltetzeko arriskua dagoenean. Aurrekontua edo horren aldaketek ez dute aurrekontu-orekarik kaltetuko (debekatuta baitago printzipio hori apurtzea), ez dute Estatuaren finantza-egoeran eraginik izango. Diruzaintzako gerakin negatiboaren inguruko epai guztiek aurrekontu-orekan ezin daiteke esan aukera-kontrolik egongo litzatekenik. Lehen adierazi dugun moduan, aurrekontu-jarduera toki-autonomiaren oinarrizko muinaren isla finantzarioa da.

Jarduera honetan erabiliko den kontrol-teknika informazioa ematea da. Ez da TAOLk 56. artikuluan aipatzen duen informazioa, baizik eta aurrekontuaren edo aurrekontu-aldaketaren edota likidazioaren kopia bat. Informazio "guztia" eman behar zaio finantza-zaintzako organo eskudunari. Honen inguruan momentu honetan aipamen gehiago egiteak ez dauka zentzurik, aurrekontu-egonkortasun eta finantza-jasangarritasuneko arauketa jorratu behar delako. AEFJLOk ezartzen dituen informazio-betebeharrek TAOLa eta TOLTBa gainditu dute eta informazioa ematearen inguruan geroago hitzegingo dugu. Informazioa ematea printzipio horiei lotuta ulertu behar dugulako momentu honetan.

Lehen adierazi dugun bezala, 169.4. artikuluak eta 193.5. artikuluak ez dute, ohi den moduan, finantza-zaintzako organo eskuduna aipatzen eta galdera honakoa da: Finantza-zaintzako organo eskuduna edo Estatua eta autonomia-erkidegoak biak? Legeak azkenengo hau nahi duela dirudi. Lehen adierazi dugunez, finantza-zaintzari dagozkion tekniken aplikazioa Estatuari edota autonomia-erkidegoari egotzi ahal zaizkio. Bi administrazioen arteko eskumen-banaketak zeresan handia dauka honetan eta eskumena nori dagokion ikusirik finantza-zaintzako organo eskuduna bata edo bestea izango da, nahiz eta aukera-kontrolak beti Estatuarenak diren.

Kasu honetan legeek argi esaten dute informazioa Estatuari eta autonomia-erkidegoari bidali behar zaiela. Biek edukiko dute informazioa eta biek egikaritu ahal izango dituzte antolamendu juridikoa babesteko. Aurrekontuari buruzko informazioa finantza-zaintza organo eskudunari bidali behar zaio; eta horrez gain, TAOLren 56. artikuluak adierazten duen informazio-betebeharra betetzerakoan autonomia-erkidegoari eta Estatuari ere jakinaraziko zaio.

Eragina txikia edo handia izan daiteke. Txikia prozedura aldetik, toki-erakundeak erabakia harturik kopia bidali behar du eta, jakin badakigu, administrazioen erabakiak eragingarriak eta ondorioak sortzen dituztela ematen diren momentutik (jakinarazpenarekin edo publikazioarekin ematen da gure kasu honetan). Behin prozedura bukatuta, aurrekontua onestea, aurrekontuaren aldaketaren onartzea eta likidazioaren onartzea eragingarria izango da eta ondorio juridiko guztiak izango ditu.

Informazioa ematearen ondorioz eman daiteken errekurtsoa ikusirik kalteak handiak izan daitezke toki-erakundearentzat, aurrekontua deuseza izan daitekeelako eta, holan bada, aurrekontu horren arabera hartutako erabakiak deusezak izango dira ere? Eraginak oso kaltegarriak izan daitezke.

4.4.2. Finantza-zaintza zor publikoan

Lehenengo eta behin, kontuan izan behar dugu 2008ko krisi ekonomikoaren eragina toki-erakundeen finantza-eragiketen eta zorpetze-eragiketen gainean. Horrekin batera, finantza-zaintzak ere bere hedadura handitu egin zuen. PONS REBOLLOk adierazten duen bezala, 2010. urtetik aurrera defizit publikoa murrizteko ezohiko neurriak onesten dituen maiatzaren 20ko 8/2010 Errege Lege Dekretuarekin, nabarmen aldatu da toki-erakundeen finantza-zaintzaren sistema. Aurrezpen garbi negatiboko finantza-egoeretan finantza-saneamenduko plana formulaturik aldez aurreko administrazio-baimenaren eredu batetik, aurrezpen garbi negatiboko egoeran zorpetzea debekatzen duen sistema batera joan gara[480].

Toki-kreditua TOLTBren 48. artikuluan eta hurrengoetan araututa dago. Artikulu hauen arabera, toki-erakundeek egoera jakin batzuetan beharrezkoak dituzten kreditu-eragiketak edota berme-eragiketa guztiak aurretiazko baimen baten mende geratuko dira (TOLTBren 53. artikulua). Baimen hori finantza-zaintzako eskumenak edo funtzioak dituzten organoek eman beharko dute (autonomia-erkidegoek finantza-zaintza Estatutuen bidez aitorturik dutenean edo bestela Estatuak). Esan daiteke, oro har, baimen-teknika, kontrol-neurri gisa, onargarria dela baimendutako jarduketaren legezkotasunari eragiten dionean, eta salbuespen gisa soilik, Konstituzio Auzitegiaren 1983ko abenduaren 23ko Epaiari dagokionez esan dugun bezala, egokitasunari eragiten dionean.

Zor publikoan gauzatzen den kontrol-teknika legezkotasun-kontrola da. Finantza-zaintzaren kontrol-teknika erabili behar duen organo eskudunak TOLTBren 53.2.[481] eta

[480] PONS REBOLLO, M., "Endeudamiento a largo plazo en las entidades locales" *El Consultor de los Ayuntamientos*, 2020ko martxoko ale berezia, 23. orr.

[481] Kontuan izan behar dugu gaur egun TOLTBren 53. artikuluaren hitzek ezartzen duen zorpetze-muga %110ean ezartzen duela (behintzat horrela adierazten da EAOk argitaratutakoan), baina aurrekontu-

53.6. artikuluek zehazten dituzten betekizunak betetzen diren ala ez kontrolatu behar du. Horien bitartez, zorpetzeko eskatu beharreko kreditua antolamendu juridikoari egokitzen zaion ala ez adierazi behar da. Egia da ere aukera-kontrola dagoela, toki-erakundearen zorpetzeak zor publiko orokorrean duen eraginagatik. Lehen aipatu dugun KAren doktrinak aukera-kontrolaren teknika erabiltzeko salbuespenezko egoera bat gertatzean eman daiteke:

- Kredituak legeak ezarritako gehieneko zorpetze-portzentaia gainditzen duenean.
- Atzerriarekin formalizatu beharreko kreditua denean.
- Zor publikoa jaulkitzean formalizaturik gelditzen den kreditua denean.

TOLTBk 53.6. artikuluak aipatzen ditu aukera horiek. Honen inguruan KA argia izan da: Estatuari gai hauen inguruko exekuzio-eskumenak dagozkio, neurri horiek toki-araubidearen oinarrietan eragina badute eta exekuzio-eskumen horien artean kontrol-teknikak egongo dira. KAk berariaz ezarri du zorpetzearen gehieneko ehunekoa orokorrean finkatzea eta kreditua finantza-baliabide gisa hartzen duten toki-erakundeentzat baldintzak ezartzea oinarrizkoari dagokiola eta oreka ekonomikoarekin zuzeneko lotura duela. Eskumen-titulu horrek toki-administrazio bakoitzari tratamentu bakoiztua ematea agintzen du, zorpetzearen ehunekoa ezarri behar duenari eta baimena eman behar duenari kontrolatzeko zuzeneko agindua ezarriz.

Modu honetara, gai konkretu eta zehatz batean berdintasunari eutsi behar zaionean, eta konkretuki, zorpetzeko muga gainditzen duten kreditu- edo berme-eragiketak direnean, Estatuaren eskumenak ez dira bakarrik araugileak, baizik eta betearazleak ere. Kasu horretan eta TAOLren 118.1.b) artikuluarekin loturik, zorpetzeko muga gainditzen duten kreditu- edo berme-eragiketa horiek gauzatu ahal izateko toki-erakundeek baimena eskatu beharko diote Toki-Administrazioaren Nazio Batzordeari.

Beraz, TOLTBren 53. artikulutik eta KAren doktrinatik hauxe ondorioztatu daiteke: toki-erakundeen epe luzerako kreditu- edo berme-eragiketek finantza-zaintzako organo eskudunaren baimena beharko dute. Baina, nork dauka eskumena? Zorpetze-muga gainditzen ez duten epe luzerako kreditu- edo berme-eragiketek ez dutenez oreka

egonkortasunari buruzko eta finantza-jasangarritasunari buruzko arauen arabera urtero estatuak zorpetze-muga ezarriko du.

ekonomikoa kolokan jartzen, legezkotasun-kontrol huts bat egiteko, finantza-zaintzaren teknika autonomia-erkidegoak egikarituko du. Bestetik, epe luzerako kreditu- edo berme-eragiketek zorpetze-muga gainditzen dutenean oreka ekonomikoan eragina izan dezaketenez, legezkotasuna kontrolaz gain, aukera-kontrola ere gauzatzeko eskumena egongo da eta kasu horretan finantza-zaintzaren teknika (baimena, alegia) Estatuak aplikatu beharko du.

Azpiatal honetan adierazi dugun bezala, zorpetze guztia ez dago kontrolpean. Zorpetzearen inguruko eskema txikia egitea komenigarria ikusten da zehatz-mehatz jakiteko kontrola zein zorpetze-motaren gainean egiten den. Horretarako, TOLTBren 48. artikuluaren transkribapena egiteko betebeharra ikusten dugu:

> "Lege honetan ezarritako baldintzetan, toki-erakundeek, haien erakunde autonomoek eta mendeko merkataritza-erakunde eta -sozietateek kreditu-eragiketak hitzartu ahal izango dituzte, bere modalitate guztietan, bai epe laburrera bai luzera, bai eta interes-tasaren eta kanbio-tasaren arriskua estaltzeko eta kudeatzeko finantza-eragiketak ere".

Hori horrela, Mementoari jarraituz, kreditu-eragiketak modu honetara definitu daitezke: *"Kreditu-eragiketak zorpetze publikoaren bidezko finantzaketa-bideak dira, hau da, toki-erakundeak, epe laburrean edo luzean, interes batzuk ordainduta itzuli behar dituen funtsak lortzea. Izaera itzulgarri hori dela eta, izaera subsidiarioko baliabidetzat hartu behar da, eta aldez aurretik beste finantza-aukera batzuk agortu behar dira"*[482]. Kreditu-eragiketak izango dira, legeak zerrendatzen dituenaz gain, toki-erakundearen balantzearen finantza-pasiboan sar daitezken guztiak.

Beraz, zorpetzeak edozein itxura edo edozein tresnaren bitartez gauzatu daiteke. Baina kreditu-eragiketa guztiek printzipio bat bete behar dute: finantza-zuhurtasunaren printzipioa. Printzipio hau definitzean finantza-zaintza lehenengoz aipatzen da zorpetze publikoaren esparruan[483]. APARISI APARISIren esanetan, finantza-zuhurtasunaren

[482] AABB, *Memento haciendas locales*, ed. Francis Lefevbre, www.online.derecholocal webgunearen bitartez. Azkenengo ikuskapena 2020ko azaroaren 15ean.

[483] Toki-korporazioek finantza-zuhurtasunaren printzipioa beraien sektore publiko osoan aplikatzen dela zainduko dute. Finantza-zuhurtasuna finantza-eragiketek arriskua eta kostua gutxitzeko bete behar dituzten baldintzen ezarpena da eta horrela finantza-eragiketak zeintzuk diren edo nola sailkatzen diren aipatzen ditu:

printzipioa da: *"toki-erakundeek aktibo eta pasibo finantzarioak kontratatzean, abalak, berrabalak edo beste berme publiko batzuk ematean bete beharreko baldintza- eta bazterketa-multzo bat. Hori guztia eragiketa horien kontratazioan arriskuak eta kostuak murrizteko helburuarekin"*[484].

Azkenengo sailkapen kasu horietan (abalak, berrabalak edo bestelako berme publikoak edo aurrekontutik kanpoko laguntza-neurriak ematean sortzen dena) finantza-zuhurtasunaren printzipioa ez bada betetzen finantza-zaintzako organo eskudunek (Estatukoa edo autonomia erkidegokoa izan behar den zehaztu barik) aurretiazko baimena eman behar izango dute.

Gure gaian garrantzitsuagoa den sailkapena ere egiten du 49. artikuluak aipatu ditugun kreditu-eragiketen tresnak bermatzeko moduan aipatzen dituenean[485]. Kreditu-eragiketak bermatzeko tresnak zehazteko, horiek epe luzerako diren edo epe laburrerako diren kontuan izan behar da. Azkenean, zorpetze publikoaren finantza-zaintza azkenengo sailkapen honi loturik joango da. Lehen aipatutako definizio teoriko horretan ere epe laburraren eta epe luzearen arteko sailkapena agerian uzten da.

- Finantza-aktiboak: Kontzeptu honetan sartzen dira beste erakunde batzuen kapital-tresnak edo ondare garbiko tresnak, hirugarren batengandik eskudirua edo beste aktibo finantzario bat jasotzeko eskubideak, edo hirugarren batekin aktibo edo pasibo finantzarioak trukatzeko eskubideak, aldekoak izan daitezkeen baldintzetan.
- Finantza-pasiboak: Kontzeptu honetan sartzen dira baloreetan, kreditu-eragiketetan, deribatuen eragiketetan eta hirugarren bati dirua edo beste aktibo finantzario bat entregatzeko edo hirugarren batekin baldintza txarretan aktibo edo pasibo finantzarioak trukatzeko beste edozein betebehar galdagarri eta baldintzarik gabea.
- Abalak, berrabalak edo bestelako berme publikoak edo aurrekontutik kanpoko laguntza-neurriak ematea.

[484] APARISI APARISI, M. C., "El principio de prudencia de financiera en las Entidades Locales" El Derecho toki zuznebideko aldizkarian, 30. Zenbakian, ed. francis-lefevbre, web argitalmena: https://online.elderecho.com/seleccionProducto.do;jsessionid=3393834712499D334641CD401728B61B.TC_ONLINE04?producto=P#presentar.do%3Fnref%3D7DF12EB1%26producto%3DP%26fulltext%3Don. Azkeneko ikuskapena 2020/11/18.

[485] Kreditu-eragiketek bi helburu izango dute: merkatuko diru-sarrerekin finantzatu ezin daitezkeen inbertsioak finantzatzea edo aurretik dauden zorpetze-eragiketa ezberdinak osotasunean edo zati batean ordezkatzea. TOLTBren 49. artikuluak kreditu-eragiketen formari erreparatzen dio eta horretarako lau bide ezberdin zehazten ditu:

- Zor publikoa jaulkitzea.
- Kreditu edo maileguen kontratazioa.
- Kreditu publiko edo pribaturako beste edozein apelazio.
- Aurretik zeuden eragiketen bihurketa eta ordezkapen osoa edo partziala.

a) Epe laburreko kreditu-eragiketak: Zeregin konkretua dute hauek, bakarrik diruzaintza behar iragankorrak betetzeko erabili daitezke eta. Diruzaintzako beharrizan horiek urte bat baino gutxiagoko epean konpontzeko erabili daitezke epe laburreko kreditu-eragiketak, beti ere, oro har, ez badute gainditzen aurreko ekitaldian eragiketa arruntengatik likidatutako diru-sarreren %30eko muga (lehenengo seihilabetean likidazioa ez bada egin, aurreko ekitaldia kontuan izango da –n-2 ekitaldia-). Beste batzuen artean epe laburreko kreditu-eragiketak izango dira:
    a. Finantza-erakundeetatik jasotzen diren aurrerakinak, diru-bilketa kudeatzeko organoen bitartekaritzarekin edo gabe, ekitaldi ekonomiko bakoitzean sortutako eta errolda edo matrikula baten bidez likidatutako zergen bilketa-produktuen kontura.
    b. Diruzaintzako desfase iragankorrak betetzeko finantza-erakundeek ematen dituzten kreditu eta maileguak.
    c. Urtebete baino gutxiagoko zorraren jaulkipena.

b) Epe luzeko kreditu-eragiketak: Legeak, TOLTBren 51. artikuluaren bitartez, epe laburreko kreditu-eragiketak zeintzuk diren aipatzen ditu, baina gero ez ditu definitzen edo zehazten zeintzuk diren epe luzeko kreditu-eragiketak. Beraz, ulertu behar dugu epe laburrekoak ez diren kreditu-eragiketak epe luzekoak direla, hau da, urtebete baino gehiagoko iraupena dutenak.

c) TOLTBk 52. artikuluan kreditu-eragiketa guztiek jarraitu beharreko araubidea jaso da eta 53. artikuluak epe luzeko kreditu-eragiketak baimentzeko prozedura aipatzen du. Kreditu-eragiketak baimentzeko toki-erakundearen organo eskuduna zehazteko TAOLren 21., 22. eta 47. artikuluek eta TOLTBren 52. artikuluak esandakoari egon behar da. Kreditu-eragiketa baimentzeko organo eskuduna Alkatea izango da eragiketa udal-aurrekontuaren baliabide arrunten %10a baino txikiagoa denean. Kreditu-eragiketa udal aurrekontuaren baliabide arrunten %10 baino handiagoa denean eskumena udalbatzak izango du. Udalbatzak osoko bilkuran erabakia gehiengo osoz hartu behar du.

Edozein kreditu-eragiketa aurrekontu-egituraketarekin eta -arauketarekin bat egin beharko du eta, ondorioz, aurrekontuetan maileguei eta kreditu-eragiketei erreserbaturiko

kapituluak eta aurrekontu-partidak egongo dira. Zalantza gehiago sortzen dira kreditu-eragiketa finantza-erakunde pribatu batekin gauzatu behar denean, erakunde hori nola aukeratu. TOLTBren 52. artikuluak[486] Sektore Publikoaren Kontratuei buruzko arauketara eramaten gaitu eta gaur egunean indarrean dagoen SPKLren 10. artikuluak kreditu-eragiketak legearen aplikaziotik kanpo uzten ditu maileguko eta diruzaintzako eragiketak, horiek balore edo finantza-tresnen jaulkitzea, erostea, saltzea edo eskualdatzea egin edo ez. Beraz, zein da lege aplikagarria? 2011n indarrean zegoelarik Kataluñako Generalitatearen Administrazio Kontratuei buruzko Batzorde Aholkulariak otsailaren 27ko 5/2014 txostenean oso garbi horrela azaldu zuen:

"TOLTBren 52. artikuluak, "Kreditu-eragiketak hitzartzea: araubide juridikoa eta eskumenak" izenekoak, xedatzen du ezen, edozein motatako finantza-erakundeekin egiten diren kreditu-eragiketak ituntzean edo aldatzean, baldin eta haien jarduera zuzenbide pribatuko arauen mende badago eta aurrekontuaren kudeaketari lotuta badaude, ekainaren 16ko 2/2000 Legegintzako Errege Dekretuaren 3.1.k artikuluan ezarritakoa aplikatuko dela. Horretarako aurrekontu-aurreikuspenik ez badago, HAKLTBren 9.1 eta 3. artikuluak aplikatuko dira, baldin eta dagokion kreditu-eragiketa sinatzeko hartutako konpromisoen bideragarritasunaren aurreko baldintza ez bada, osoko bilkuraren erabakiz, aurrekontua edo haren betearazpen-oinarriak egokitzea.

APKLTBren 3.1.k artikuluak, APKLTBren manu honek aipatzen duenak, honako hauek aurreikusten zituen: "Balore negoziagarrien edo beste finantza-tresna batzuen salerosketarekin eta transferentziarekin zerikusia duten kontratuak eta Espainiako Bankuak emandako zerbitzuak", "SPKLTBren indarrean dagoen 4.1.l artikuluarekin (lehen transkribatua) partzialki bat datozen terminoetan, bere aplikazio-eremutik kanpo uztea", eta "finantza-eragiketen arloan aurreikusitako maileguen tresneriarekin zerikusia duten kontratuak, eta antzeko beste finantza-behar batzuk finantzatzeko".

Beraz, TOLTBk, toki-erakundeen kreditu-eragiketak arautzean, kontratazio publikoaren erregelamendua ez aplikatzea ezartzen du dagozkion eragiketak hitzartzeko, baina bereizketa bat egiten du horiek aurrekontuan aurreikusita dauden ala ez kontuan hartuta.

[486] TOLTBk ekainaren 16ko 2/2000 Legegintzazko Errege Dekretuak onetsi zuen Administrazio Publikoen Kontratuei buruzko Legearen Testu Bateratuari egiten dio erreferentzia, baina gaur egun SPKLa indarrean dago, 9/2017 Legea, azaroaren 8koa.

Nolanahi ere, APKLTBren manu hartara igortzea ulertu behar da gaur egun SPKLTBren 4.1.l. artikulura eginda dagoela; artikulu horren bidez, haren aplikazio-eremutik kanpo geratzen da – Indarrean dagoen 2004/18/EE Zuzentarauaren ezarritakoarekin bat etorriz –, bai eta APKLTBren aurreko 3.1.k. artikuluan ezarritako balore negoziagarrien edo beste finantza-tresna batzuen salerosketaz eta transferentziaz gain, horien jaulkipenaz eta, Sektore publikoko ente, organismo edo erakundeentzako funtsa edo kapitala, kontratazio publikoari buruzko zuzentarau berriak zehazten duenaren arabera eta aurreko irizpen juridikoan adierazi den bezala. Beraz, sektore publikoko ente, organismo edo erakundeek, oro har, eta toki-erakundeek, bereziki, hitzartutako kreditu-eragiketak SPKLTBren aplikazio-eremutik kanpo dauden negozio juridikoak dira.
Ondorioz, eta SPKLTBren 4.2 artikuluan xedatutakoaren arabera, kreditu-eragiketak xede dituzten kontratuak beren arau berezien bidez arautzen dira, eta SPKLTBren printzipioak aplikatu behar dira sor daitezkeen zalantzak eta hutsuneak ebazteko".

TOLTBren 52.2. artikuluaren arabera, kreditu-eragiketa edozein dela kontuan izan barik, derrigorrezkoa jotzen da kontu-hartzailetzaren txostena egitea. Are gehiago, txostenak derrigorrezko edukia ere zehazten du: toki-erakundeak kreditu-eragiketa bizirik dagoen bitartean sortzen diren betebeharrei aurre egiteko gaitasuna duen ala ez. Azkenik TOLTBren 53. artikuluak epe luzeko kreditu-eragiketak baimentzeko araubide berezia ezartzen du. Aurretiaz aipatutako betekizunez gain, epe luzeko eragiketak baimentzeko araubide berezia ezartzen da.

Toki-erakundeek ezin izango dituzte epe luzeko kreditu-eragiketak formalizatu, kasuan kasu, Estatuaren edo autonomia-erkidegoaren baimenik gabe, aurrekontuko likidazioaren finantza-egoeratik, emaitza arruntetik eta azkeneko ekitaldiko jarduera arruntaren emaitzatik aurrezki garbi negatiboa ondorioztatzen bada. Hau da, toki-erakundeak aurrezki garbi negatiboa duenean ezin izango du epe luzeko kreditu-eragiketarik egin TOLTBren 53.1. artikuluak nahastera eramaten gaitu irakurketan eta Estatuaren edota autonomia-erkidegoaren baimenarekin eman dezakeela uler daiteke. Baina, ez da horrela. Aurrezki garbia negatiboa denean ezin izango da epe luzeko kreditu-eragiketarik egin.

Aurrezki garbia Legearen arabera honakoa da: 1. eta 5. kapituluetako diru-sarreren eskubide likidoak eta gastuetako 1., 2. eta 4. kapituluetako aitortutako betebeharrak

uztartzea, hau da, diru-sarrerak ken gastuak adierazitako aurrekontu-kapituluetan[487]. Amortizazioaren urteko teorikoa kalkulatzean, VALLE TORRESi jarraituz[488], honako baldintza hauek eman behar dira:

- Termino konstanteetan. Horrek inplizituki amortizazioaren urteko teorikoaren urteko amortizazio-koadroa kalkulatzeko sistema frantzesera eramaten gaitu.
- Ez da kontuan hartuko gabealdirik, hori ez balego bezala kalkulatuko da.
- "Eragiketaren" modalitatea finkoa edo aldakorra den ere ez da kontuan edukiko, beti finkotzat bezala hartuko baita.

Aurrezki garbia negatiboa denean, toki-erakundeak finantza-saneamendu plan bat egin beharko du. Plan hori, gehien jota, hiru urtekoa izango da eta bere helburua aurrezki garbi negatiboa zerora hurbiltzea izango da. Horretarako kudeaketa-, tributu-, finantza- eta aurrekontu-neurriak hartu behar izango dira.

Epe laburrera eta luzera indarrean dauden kreditu-eragiketen kapital biziaren bolumen osoa, erregelamenduaz zehaztutako moduan, ez da aurreko ekitaldian likidatutako edo sortutako sarrera arrunten %110 baino handiagoa izango. Kreditua urteko lehenengo sehilabetean gauzatu behar bada (n ekitaldian) eta aurreko ekitaldiko (n-1) aurrekontua likidaturik ez badago aurreko ekitaldikoa kontuan (n-2) hartuko da. Beti ere kontuan izan behar dugu zor publikoaren urteko helburua (2018tik aurrera zor publikoaren helburua Bizkaian zorpetzearen %60an jarri da).

200.000 biztanletik gorako toki-erakundeek aukera izango dute haietan agindutako baimenen ordez aurrekontua finkatzeko helburuarekin egoera-txostena aurkezteko, organo eskudunak onar dezan. Aurrekontu-kontsolidazioaren agertokian, toki-erakundeak, osoko bilkurak onartuta, defizit ez-finantzarioaren gehieneko muga eta zorpetzearen gehieneko zenbatekoa hurrengo hiru ekitaldietako bakoitzerako hartzeko konpromisoa jasoko da. Aurrekontu-kontsolidazioa onartzeko eskumena duen organoak

[487] Aurreski garbi positiboa proiektatutako eragiketa amortizatzeko urteko teorikoaren zenbatekoa eta itzultzeke dauden mailegu eta jesapen propio eta hirugarrenei abalatutako bakoitzaren zenbatekoa kenduta kalkulatuko da.

[488] VALLE TORRES, "Operaciones de crédito a largo plazo en el sector local" *El Consultor de los Ayuntamientos* aldizkarian, 23. zk., 2008, 3. liburukia, Editorial la Ley, 3864. orrialdean.

izango du zorpetze-eragiketak baimentzeko eskumena, Ogasun Ministerioak txostena egin ondoren, eskumena autonomia-erkidegoarena bada.

Edozein kasutan ere, TOLTBren 53.5. artikuluaren arabera, Ogasun Ministerioaren baimena beharko dute epe laburreko eta luzeko kreditu-eragiketek, abalak emateak eta kontratu-baldintzak aldatzen dituzten edo berme gehigarriak gehitzen dituzten gainerako eragiketek, hirugarrenen bitartekaritzarekin edo gabe, honako kasu hauetan:

- Atzerrian edo Espainian egoiliar ez diren finantza-erakundeekin formalizatzen direnak, proiektatutako eragiketaren kapitala zehazteko balio duen dibisa edozein dela ere, entitate egoiliarrak dituzten partaidetzak finantza-erakunde ez-egoiliarrei lagatzea barne, nagusiki merkatuko diru-sarrerekin finantzatzen ez diren zerbitzuak ematen dituzten edo ondasunak ekoizten dituzten toki-erakundeei, haien erakunde autonomoei eta mendeko merkataritza-erakunde eta -sozietateei emandako kredituetan.

- Zor-jaulkipenen bidez edo kreditu publikorako beste edozein apelazio-moduren bidez gauzatzen direnak, Balore Merkatuari buruzko uztailaren 28ko 24/1988 Legean ezarritakoari kalterik egin gabe.

Baimena ematen duen organoak lehentasunez kontuan hartuko du aurrekontu-egonkortasunari buruzko Lege Orokorrean ezarritako aurrekontu-egonkortasunaren printzipioa betetzea. Ogasun Ministerioko organo eskudunek autonomia-erkidegoek baimendutako kreditu-eragiketen berri izan beharko dute, baita baimenik behar ez dutenen berri ere, erregelamendu bidez ezartzen den moduan.

Azkenik, Estatuaren Aurrekontu Orokorrei buruzko Legeek, urtero, toki-erakundeek kreditua eskuratzeko mugak ezarri ahal izango dituzte, politika ekonomiko orokorreko arrazoiak direla eta, neurri hori hartzea gomendagarria izan daitekeen inguruabarrak daudenean. Horrela gertatu da azkenengo urteotan eta ondorioz epe luzeko kreditu-eragiketen mugak zorroztuz joan dira.

Honekin guztiarekin batera epe luzeko zorpetze-eragiketak noiz gauzatu daitezke? Aurrezki garbiaren emaitzari lotuta:

Aurrezki garbia		
Negatiboa	Epe luzeko kreditu-eragiketarik ezin daiteke egin	
Positiboa	Bizirik dagoen kapitalaren zorra ez denean likidatutako diru-sarrera arrunten %75a baino gehiago	Toki-erakundeak autonomiaz epe luzeko kreditu-eragiketa egin dezake
	Bizirik dagoen kapitalaren zorra likidatutako diru-sarrera arrunten %75a baino handiagoa denean baina %110 baino txikiagoa	Toki-erakundeak epe luzeko kreditu-eragiketa egin dezake, baina aurretiazko baimena beharko du.
	Bizirik dagoen kapitalaren zorra likidatutako diru-sarrera arrunten %110 baino handiagoa denean	Ezin daiteke epe luzeko kreditu-eragiketarik egin

TOLTBren arauketa guztiaren laburpena egin eta gero argitasun pixkat botatzeko asmoarekin finantza-zaintzaren bitarteko kontrola noiz egin behar den argi zehaztu behar da. Horretarako, urtero Ogasun Ministerioak argitaratzen duen ohar informatiboaren eskema jarraituko dugu[489], baina finantza-zaintzaren jarduera guztia kontuan izanik eta epe laburra eta epe luzea ezberdinduz.

EPE LABURREAN	Abalak, berrabalak edo bestelako berme publikoak edo aurrekontutik kanpoko laguntza-neurriak ematea (TOLTB 48bis.3. art.)
	Europar Batasuneko herrialdeen lurralde-eremutik kanpo formalizatzen diren kreditu-eragiketak, proiektatutako eragiketaren kapitala zehazteko balio duen dibisa edozein dela ere, entitate egoiliarrek dituzten partaidetzak finantza-erakunde ez-egoiliarrei lagatzea barne, nagusiki merkatuko diru-sarrerekin finantzatzen ez diren zerbitzuak ematen dituzten edo ondasunak ekoizten dituzten toki-erakundeei, haien erakunde autonomoei eta mendeko merkataritza-erakunde eta -sozietateei emandako kredituetan (TOLTB 53.5. art.)
	Zor-jaulkipenen bidez edo kreditu publikorako beste edozein apelazio-moduren bidez gauzatzen diren kreditu-eragiketak, Balore Merkatuari buruzko uztailaren 28ko

[489] Urtero, 2013tik behintzat, Ogasun Ministerioak epe luzeko zorpetze-eragiketen ohar informatiboa argitaratzen du webgunean eta horrek 2017tik aurrera aldaketa gutxi izan ditu. Laburpen honetan jarraitu egingo da 2020ko ohar informatiboa, orain arte argitaratu den azkena delako eta honako lekuan aurktitzen da:
https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/Endeudamiento/Nota%20Informativa%20Endeudamiento%202020_v1_Indice.pdf

	24/1988 Legean ezarritakoari kalterik egin gabe (TOLTB 53.5 art)
EPE LUZEAN	Abalak, berrabalak edo bestelako berme publikoak edo aurrekontutik kanpoko laguntza-neurriak ematea (TOLTB 48bis.3. art.)
	Europar Batasuneko herrialdeen lurralde-eremutik kanpo formalizatzen diren kreditu-eragiketak, proiektatutako eragiketaren kapitala zehazteko balio duen dibisa edozein dela ere, entitate egoiliarrek dituzten partaidetzak finantza-erakunde ez-egoiliarrei lagatzea barne, nagusiki merkatuko diru-sarrerekin finantzatzen ez diren zerbitzuak ematen dituzten edo ondasunak ekoizten dituzten toki-erakundeei, haien erakunde autonomoei eta mendeko merkataritza-erakunde eta -sozietateei emandako kredituetan (TOLTB 53.5. art.).
	Zor-jaulkipenen bidez edo kreditu publikorako beste edozein apelazio-moduren bidez gauzatzen diren kreditu-eragiketak, Balore Merkatuari buruzko uztailaren 28ko 24/1988 Legean ezarritakoari kalterik egin gabe (TOLTB 53.5. art.).
	Administrazio publikoen berankortasunaren aurkako eta finantza-arazoak dituzten toki-erakundeei laguntzeko premiazko neurriei buruzko ekainaren 28ko 8/2013 Errege Lege Dekretuaren 24. artikuluko zorren ordezkatzea erabili dituzten toki-erakundeek beste kreditu-eragiketa egitean (arauaren 31. art.).
	Hornitzaileei ordaintzeko mekanismoaren esparruan sinatutako mailegu-eragiketen amortizazio-aldiak eta gabealdiak, hurrenez hurren, 20 eta 4 urtera luzatzeko neurriari atxikitako udalak (PRE/966/2014 Aginduaren 5. Klausula).
	Toki-ogasunak arautzen dituen Legearen testu bateginaren 111. eta 135. artikuluetan definitutako eremu subjektiboan sartutako toki-korporazioen aurrekontu-egonkortasunaren edo zor publikoaren helburua ez betetzea (AEFJLOren 20.2. art.)
	Bizirik dagoen kapitalaren zorra likidatutako diru-sarrera arrunten %75a baino handiagoa denean baina %110 baino txikiagoa. (TOLTB 53. art eta 2013ko aurrekontuak onartzen zituen abenduaren 27ko 17/2012 Legearen 31. Amaierako Xedapena, abenduaren 30eko 20/2011 Lege-Errege Dekretua aldatzen duena)

Kontrola zein momentutan egin behar den jakiteko, hau da, prozeduran zein momentuan egin behar den jakiteko lehenengo eta behin prozedura guztia aztertu behar da. Hemen ere arazoa dago SPKLren eta TOLTBren artean. Aztertuko dugu, beraz, orain arte egin

dugun bezala, alde batetik, kreditu-eragiketa gautzatzeko jarraitu behar den prozedura kontrol-tresna aplikatzeko momentua zehazteko; eta bestetik, kontrola gauzatzeko prozeduran garatu beharreko espedientean zein dokumentazio jaso behar den.

Prozedurari dagokionez, TOLTBren 52. artikuluak, araubidea eta eskumena titulupean, gauza gutxi esaten digu kreditu-eragiketa gauzatzeko prozeduraren inguruan. Gogoratu behar dugu ere kreditu-eragiketen forma anitza izan daitekeela eta bakoitzak bere prozedura propioa eduki dezakeela. TOLTBren 49. artikuluaren arabera, kreditu-eragiketa honako moduen bitartez gauzatu daiteke:

- Zorraren jaulkipen publikoa.
- Maileguak eta kredituak kontratatzea.
- Kreditu publikorako edo pribaturako beste edozein apelazio.
- Aurretik zeuden eragiketen bihurketa eta ordezkapen osoa edo partziala.

APARISI APARISIk beste sailkapen bat egiten du artikulu horretan oinarrituta. Autorearen arabera, hauek dira zorpetze publikoan erabil daitezkeen tresnak[490]:

- Alemaniako legearen araberako zorraren ziurtagiriak.
- Balore negoziagarriak edo ez-negoziagarriak, jaulkipen publiko edo pribatu bidez jaulkitakoak, handizkako merkatuetan edo txikizkako segmentuei zuzendutakoak.
- Epe laburreko finantzaketa-tresnak.
- Epe luzerako maileguak.
- Finantza-arintzea.

TOLTBak 52. artikuluak prozedurari buruz pista handi bat ematen du kreditua gauzatzeko edo aldaketa egiteko. Kreditu-eragiketa zuzenbide pribatuan oinarritutako jarduera duen finantza-erakunde batekin gauzatzean kontratu publikoei buruzko legeria aplikatuko da. Kontrara doan irakurketa eginez, kreditu-eragiketa zuzenbide publikoan oinarritutako jarduera duen finantza-erakunde batekin gauzatzen denean legeak finantza-erakunde horren antolamendu juridikora bidaliko gaitu.

[490] APARISI APARISI, M. D., *El principio de prudencia financiera en las entidades locales*, Francis-Lefevbre ed., online.elderecho.com webgunean: http://online.elderecho.com/presentar.do?producto=P&tipo_doc=O&nref=7DF12EB1&jurisdiccion=&impresion=si&tipo_contenido=&opciones/
Azkenengoz 2020/11/22an ikusita.

Ikuspegi horretatik, TOLTBk 2000. urtean indarrean zegoen Administrazio Publikoen Kontratuei buruzko Legearen Testu Bateratuari erreferentzia egiten dio. Erreferentzia hori gaur egun zaharkituta gelditu da eta indarrean dagoen 2017ko SPKLra egokitu behar dugu. SPKLren 10. artikuluari jarraituz, SPKLren apliazioatik salbuetsirik daude baloreen edo beste finantza-tresna batzuen jaulkipenarekin, salerosketarekin, salmentarekin edo transferentziarekin zerikusia duten finantza-zerbitzuei buruzko kontratuak, Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren 2004ko apirilaren 21eko 2004/39/EE Zuzentarauaren, finantza-tresnen merkatuei buruzkoaren arabera (Kontseiluaren 85/611/EEE eta 93/6/EEE Zuzentarauak eta Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren 2000/12/EE Zuzentaraua aldatzen ditu). Halaber, kanpo geratzen dira Espainiako Bankuak emandako zerbitzuak eta Finantza Egonkortasunerako Europako Mekanismoarekin egindako eragiketak, eta mailegu-kontratuak eta diruzaintzako eragiketak, baloreen edo beste finantza-tresna batzuen jaulkipenarekin, salmentarekin, erosketarekin edo transferentziarekin lotuta egon zein ez.

Beraz, zuzenbide pribatuko jarduera duen finantza-erakunde batekin gauzatu nahi diren kreditu-eragiketak SPKLren aplikazio eremutik kanpo gelditzen direla ulertu daiteke. Baina, SPKLren 4. artikuluak legearen aplikagarritasuna beste era batera bideratzen du: salbuetsitako negozio juridiko horiek berezkoak dituzten lege berezietan oinarrituko dira (gure kasuan TOLTBk eta horrekin bat datozenak) eta, lege berezi horietan hutsuneak egonez gero, SPKLren printzipioak aplikatuko dira[491]. PLEITE GUADAMIYASek Kataluñako Generalitatearen Administrazio Kontratazioari buruzko Batzorde Aholkulariaren otsailaren 27ko 5/2014 txostena komentatzean aipatzen duen bezala, gogoan izan behar da kontratazio publikoa gidatu behar duten printzipioak uneoro errespetatu behar direla, eskaintza onenak hautatzea baitute helburu, eta publizitate- eta lehia-printzipioak errespetatu behar baitira[492].

[491] SPKLren 1.1 artikuluaren arabera: *"Lege honen xedea da sektore publikoaren kontratazioa arautzea, honako printzipio hauek betetzen direla bermatzeko: lizitazioetara iristeko askatasuna, prozeduren publikotasuna eta gardentasuna, eta lizitatzaileen arteko diskriminaziorik eza eta tratu-berdintasuna; eta, aurrekontu-egonkortasunaren eta gastuaren kontrolaren helburuarekin eta osotasunaren printzipioarekin lotuta, obrak egiteko funtsen erabilera eraginkorra bermatzeko, Ondasunak eskuratzea eta zerbitzuak kontratatzea, betebeharrak aldez aurretik zehaztuta, lehia askea babestuta eta eskaintza ekonomikoa hautatuta kontratatu behar dira."*.

[492] PLEITE GUADAMIYAS, F., "Naturaleza jurídica y régimen jurídico de los contratos de las administraciones públicas que tienen por objeto operaciones de crédito y cuentas corrientes bancarias", *El Consultor de los Ayuntamientos* aldizkarian, ed. La Ley, Contratación Administrativa Práctica sailan, webgunean:

Kreditu-eragiketa gauzatzeko administrazio-prozedura SPKLren aplikaziotik hain aldenduta ez dagoela ikusi eta gero, SPKLk berriro ere kreditu-eragiketen inguruko aipamen gehiago egiten ditu. SPKLren 25. eta 26. artikuluek kontratuen inguruko izaera administratiboa eta pribatua ezartzen dute. Lehenengoak administrazio-kontratuak aipatzen ditu eta horien eremutik kanpo zuzenean uzten ditu 66100000-1 (banku- eta inbertsio-zerbitzuak) eta 66720000-3 (berraseguru- eta gaixotasun-zerbitzuak) CPV kodea duten kontratuak finantza-izaera dutelako. Horiei izaera pribatua aitortzen die zuzenean. Hori horrela, zuzenbide pribatuko jarduera duen finantza-erakunde batekin gauzatu nahi den kreditu-eragiketarako kontratuak izaera pribatua izango du eta SPKLren 26. artikuluak dioena aplikatuko zaio.

SPKLren 26.2. artikuluan aipamen berezia egiten da kontratu horien inguruan: *"Aurreko lerrokadan ezarritakoa gorabehera, aurreko artikuluaren lehenengo paragrafoko a) idatz-zatiaren 1. eta 2. zenbakietan aipatutako kontratuei –horien artean banku- eta inbertsio-zerbitzuen inguruko kontratuak daude–, lege honen lehenengo liburuaz gain, lege honen bigarren liburua ere aplikatuko zaie, prestatu eta adjudikatzeari dagokionez. Ondorioei eta azkentzeari dagokienez, zuzenbide pribatuko arauak aplikatuko zaizkie, kontratuak betearazteko, aldatzeko, lagatzeko, azpikontratatzeko eta suntsiarazteko baldintza bereziei buruzko lege honetako artikuluetan ezarritakoa izan ezik; horiek kontratua erregulazio harmonizatuaren mende dagoenean aplikatuko zaizkie"*. Modu honetara, SPKLren artikulu ugari aplikatzen dira kreditu-eragiketa kontratatzeko orduan.

Argi dago kreditu-eragiketa aurrera ateratzeko lehenengo eta behin kontratazio-espedientea edo prestakuntza-espedientea gauzatu behar direla. Kontratu guztietan bezala, beharrizan-txostena egon beharko da, Administrazio Baldintza Pleguak, Baldintza Teknikoen Plegua, idazkaritza-txostena, kontu-hartzailearen txostena, fiskalizazioa

https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAE2Oy26DMBBFvybeIFUEQkgWXvBaRIogIm6lLgczAlRqGj_S8PcdQha1dOSR79H43hzqWeDD8qwqRZ2IJDttnO-3YeldngOk51OWeJ9edSlqSquyuHp54WX1EstjfhIVM7Oa1PzNhXbILDSGR3t_E8uFLREQIbEjImJPxMSBOC5O_DTjxY2CxYj2EQNpHYz5JHmwzMMdBTR8xybdok5n7jM7WRhrNDwMmemn3xLuQwd2mFQKem0ztC3PhU8n2PphfGB31IYE_jF0qCyyfuj6M2FX3yBo2V-gQ546c3PYwhuYnwcb1RdVuT7j12rzrqiUgfH_67ogddbSJ41Va8bkSHcOFjMYUbWven8wOPmTgAEAAA==WKE
Azkenengoz 2022/06/05an ikusita.

etab… Hori guztia, gutxi gorabehera bat dator TOLTBk ezartzen dituen prestakuntza-betekizunekin. Horietako betekizun garrantzitsuena da, behar izanez gero, kreditu-eragiketaren kontrolatzaileak eman beharreko aurretiazko baimena. Aurretiazko baimen hori kreditu-eragiketa gauzatzeko aukera zabalduko dio toki-erakundeari eta, ondorioz, derrigorrezkoa da kreditu-eragiketa onartu aurretik eta finantza-erakundea aukeratu aurretik.

Espedientean jaso behar den dokumentazioari dagokionez, kreditu-eragiketari dagokion espedientea aurrera ateratzeko TOLTBk betekizun batzuk ezartzen ditu: aurrekontua onetsirik edo aurrekontu-aldaketarako espedientea bideraturik egotea; aurrezki garbia positiboa izatea eta kreditu-eragiketa guztiak zorpetze-eragiketeei aplikatu beharreko likidatutako diru-sarrera arrunten %110a baino txikiagoa izatea; etab… APARISI APARISIk kreditu-eragiketarako espedientean jaso behar diren dokumentuak adierazten ditu organo kontrolatzaileari bidali beharreko informazioaren errepasoa egitean[493]:

- Zorpetze-eragiketa onartzen duen dokumentua (TOLTB 52. art.).
- Indarrean dagoen ekitaldiko aurrekontu-estaldura egiaztatzea (TOLTB, 49. eta 50. art.).
- Aurreko ekitaldiko likidazioari buruzko kontu-hartzailetzako txostena (TOLTB 191. art.).
- Aurrekontu arruntaren esku-hartzeari buruzko txostena (TOLTB, 168.4. eta 177.2. art.).
- Esku hartzeko txostena, planteatutako eragiketari buruzkoa. Txosten horretan, bereziki aztertuko da toki-erakundeak zer gaitasun duen, denboran zehar, erakunde horrek eragiketarako dituen betebeharrei aurre egiteko (berariaz jaso beharko du aurrezpen garbiaren eta eragiketa berriarekin sortzen den zorpetze-mailaren zenbatespena (TOLTB 52.2. art.).
- Esku-hartzearen ziurtagiria, finantza-zaintzaren printzipioa betetzen dela egiaztatzen duena (TOLTB 48bis. art.).

[493] APARISI APARISI, M. D., *El endeudamiento en las entidades locales*, Francis-Lefevbre ed., online.elderecho.com webgunean: http://online.elderecho.com/presentar.do?producto=P&tipo_doc=O&nref=7DF12EB1&jurisdiccion=&impresion=si&tipo_contenido=&opciones/
Azkenengoz 2020/11/22an ikusita.

- Esku-hartzearen ziurtagiria, 2013rako Estatuko Aurrekontu Orokorren Legearen 73. xedapen gehigarriaren babesean onartutako finantza-saneamenduko edo zorra murrizteko planak eta horien ordezkoak ez direla bete egiaztatzen duena.
- Inbertsioen, programen eta gauzatze-mailaren zerrenda, finantzaketa-modua, balio-bizitza eta etorkizuneko errentagarritasuna eta eratorritako gastuak (TOLTB 53.7. art.).
- Inbertsio-planak eta -programak (TOLTB 166. art.).
- Izapidetzen ari diren errekurtsoen ondorioz edo beste edozein arrazoiren ondorioz, epai judizialek toki-erakundearentzat sor ditzaketen arrisku potentzialen ziurtagiria, baldin eta Korporazioaren kaudimenari eragin badiezaiokete, eta esku-hartzearen ziurtagiriak, non toki-erakundearen eta haren erakunde autonomoen aurrekontuari aplikatzeko dauden obligazioen zenbatekoaren berri ematen baita.
- Tituluen jaulkipenen kasuan, toki-erakundeen zor publikoaren jaulkipenak baimentzea arautzen duen uztailaren 19ko 705/2002 Errege Dekretuaren 4. artikuluan eskatzen den dokumentazio gehigarria.

Zerrenda honetan adierazten dira kreditu-eragiketa baimentzeko behar den informazio guztia, baina ezin dezakegu bat egin autorearekin zerrendaren lehenengo puntuarekin. Kreditu-eragiketak organo kontrolatzaile baten aurretiazko baimena behar duenean, erabakia hartu aurretik baimena behar izango da, bestela kreditu-eragiketari dagokion ebazpenak zuzenbide osoko deuseztasuna izango luke. Kontrolatzaileak erabakia hartu aurretik baimena eman behar du eta toki-erakundeak baimenari itxaron behar dio erabakia behar bezala hartu ahal izateko eta kreditu-emailea edo kreditu-eragiketaren hartzekoduna aukeratu ahal izateko.

Berriro ere kontrolaren inguruan hitz egiten hasteko, KAren 4/1981 Epaiera jo behar dugu, toki-administrazioen kontrol-sistema egituratzen duen funtsezko tresna bilakatu zelarik. Zorpetzearen inguruan EKren aurretiazko egoeraren garrantzia adierazi behar da. EKren aurretik 1955eko Toki Araubideari buruzko Legearen arabera edozein zorpetze-eragiketa egiteko Ogasun-ministerioaren aurretiazko baimena behar zuen. 1976. urtean irizpide hau malgutu egin zen eta aurretiazko baimen hori kasu batzuetan bakarrik eman behar zen, baina 1976ko arauak aurretiazko baimen horri izaera diskrezionala aitortzen zion beren-beregi. Egoera horretan heltzen gara KAren 4/1981 Epaira. Epai horretan argi

uzten dira momentu oro errepikatzen ari garen bi gauza: lehenengoa, bakarrik onartu egiten dira momentu puntualetan ematen diren lege-kontrolak; eta aukera-kontrolak, ebazpena administrazioen artean elkar-banatzea suposatzen dutenez, toki-autonomiaren kontrakoak direla. DIAZ LEMAk adierazten duenez, merezi du azpimarratzea une honetan Konstituzio Auzitegiak berak ez zuela modu kategorikoan salbuespenezko aukera-kontrolak baztertzen, Konstituzioan bertan oinarritu zitezkeenak[494].

Epai horretan ere, zorpetze-eragiketen gainerako aipamen berezia egiten da. Epaiak 16. Oinarri Juridikoan zorpetze-eragiketen gainerako kontrolen beharra aitortzen du honako modu honetan: *"Toki Araubidearen Estatutuaren Oinarriak arautzen dituen Legearen 34.2. oinarriak xedatzen duenez, Gobernuak aldian-aldian finkatzen duen ehunekoa gainditzen ez duten kreditu-eragiketa jakin batzuk hitzartzen dituzten toki-erakundeek ez dute Ogasun Ministerioaren aurretiazko baimenik beharko. Beraz, sensu contrario, ulertu behar da proportzio hori gainditzen duten eragiketek baimen hori beharko dutela. Adierazitako kasuan, badirudi eskakizun hori aurkaratzen dutela demandatzaileek, Konstituzioak bermatzen duen toki-autonomiaren printzipioa urratzen duela uste dutelako. Sortutako arazoa konpontzeko, kontuan izan behar da, gai horri dagokionez, Konstituzioak 133.4. artikulua: "Herri-administrazioek finantza-betebeharrak hartu eta gastuak legeen arabera bakarrik egin ahal izango dituzte". Agindu horren arabera, Konstituzioak "hutsik" bidaltzen dio legegileari administrazio publikoek finantza-betebeharrak beraien gain hartzea mugatzeko aukera, eta, jakina, horien artean daude toki-erakundeak. Ondorioz, ezin da baieztatu aipatutako oinarriak Konstituzioaren aurka egiten duenik, toki-erakundeen balizko zorpetzeari muga jakin batzuk ezartzen baitizkio. Muga horiek Jaurlaritzari esleitzen dizkio, erregulazio bateratuaren beharraren eta ekonomia-arloko interes publikoaren inguruabar aldakorren arabera. Gainerakoan, eta jakina denez, abenduaren 30eko 3250/76 Errege Dekretuak eta 1976ko abenduaren 23ko*

[494] DIAZ LEMA, J. M., "Las Autorizaciones de Crédito Local: entre la estabilidad presupuestaria y la autonomía de endeudamiento", *El Consultor de los Ayuntamientos* aldizkarian, 1 liburukian, 2004ko otsaila, 453. orrialdean, El Consultor de los Ayuntamientos webgunean: https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAE2Qy27DIBBFvyZsLFVubMf1go3jZVVVrdv9BKY2CoEEhjTu13eIuyjSEY85wIVLwrCMeCOpvKPgbQGJfDA_oMwmleVX5Qp_xsBT7zAWGgt0GpOGk0FHXsTFebec5BgSCoJDlM2u3LQq88hsmYqpmYbZMS3zxHTZae9mm91mm41m1whQlMAOXsltHpsrjnCQtfBBY-gXWQryBPYNo6xKEWf__QJXMwFxyh7CmuYMNO-tUUc5CqO1HMYyt6qru05cMUSW5aeZ-B0oZjPNzwyteyNCUPMrTCj7FC8JNTxAPN-EdUeO9X4vr6qJH44DRrD_V9cD-kTElxzIrTWhLPcDEO7B8kf-Rf0FWz9A5IYBAAA=WKE Azkenekoz ikusita 2022/06/06.

Errege Lege Dekretuaren 2. artikuluaren bitartez indarrean geratu zen". DIAZ LEMAren ustetan momentu honetan KAk toki-erakundeen zorpetzeak ekar zitzakeen arazo ekonomikoekin jabetu zen, ogasun orokorrarentzat jasanezina izango zelarik. KAk 56/1983 eta 57/1983 Epaietan aurreko epaian esandakoa zehaztu egin zuten eta, horien arabera, kreditu-eragiketak toki-esparrua gainditzean kreditu-politikaren eta oreka ekonomikoaren esparruan sartzen dira eta horiek inolako zalantza barik Estatuaren eskumenekoak dira. AGk ideia bera baieztatzen du: "*Ezin du ahaztu udalbatza demandatzaileak kontrol horiek administrazio-antolaketa publikoaren – Interes orokorren zerbitzura dagoena – Beharrezko batasun eta koordinazioaren ondorio direla. Antolaketa hori administrazioen sistema batek osatzen du, eta ez horien konkurrentzia hutsak, non koordinazio- eta kooperazio-printzipioek esanahi berezia duten herri-administrazio ororen existentziaren arrazoi bakarra bermatzeko ezinbesteko tresna gisa: interes orokorretarako zerbitzua, eta interes orokor horiek, kasu zehatz honetan – Beste batzuetan bezala –, lurralde-antolamendu ekonomiko estuak, gehiegizkoa den heinean, lurralde-antolamendu ekonomiko hori".*[495].

Epai hauek eskuan harturik eta 1988ko TOLarekin batera, zorpetze-eragiketen gaineko kontrola lege-kontrol puntuala dela dirudi. Egokitasuna alde batera utzirik eta zorpetzearen esparruan toki-autonomia kontuan izanik, zaintza-funtzioak legezkotasuna kontrolatu beharko du, aurretiazko baimenari izaera arautua emanez, hau da, legeak ezarritako betekizunak ematen diren ala ez kontrolatuz. Eta horrela da, baina egia da ere 4/1981 Epaiak aukera-kontrolak salbuespenezko egoera batzuetan ere baimentzen dituela. Zorpetze-eragiketak salbuespen horien barnean daude?

Madrileko Justizia Auzitegi Nagusiaren martxoaren 27ko 351/2001 Epaiak kolokan jartzen du kontrolaren izaera[496]. Gu zalantza hori bera planteatu dugu KAren 57/1983 Epaiaren 7. oinarri juridikoa aztertu eta gero. KAren 4/1981 Epaiarekin bat eginez, salbuespenezko kasuetan aukera-kontrolak egin daitezke. Salbuespen hori aktibatu egiten da toki-erakundez gaineko interesak gainditzen direnean edo kaltetu daitezkeenean.

[495] AGko 3. atalaren urtarrilaren 19ko 120/2004 Epaia, CENDOJ webgunean ikusita ECLI:ES:TS:2004:120 erreferentziarekin. Azkenengoz 2022/05/09an ikusita.
[496] Madrileko Justizia Auzitegi Nagusiaren martxoaren 27ko 351/2001 Epaia, CENDOJ webgunean ikusita ECLI:ES:TSJM:2001:4299 erreferentziarekin. Azkenengoz 2022/05/09an ikusita.

Esparru horretan KAk 1983ko Epaian zera adierazten du: *"Orain aztertzen ari garen kasu honetan, zorpetzearen kontrola eta kreditu-apelazioaren aukera baimentzeari utziz, finantza-politika osoaren barruan, oreka ekonomikoaren erantzukizuna duen agintaritzari esleitu behar zaio zorpetzearen muga normala gainditzea dakarren kreditu-eragiketa bat baimentzeko edo ez baimentzeko eskumena. Beraz, baimen-egintzak ondorioak prebenitze aldera ekar ditzake gehiegizko zorpetzearen ondorioz toki-erakundeei gerta dakizkiekeen kalteak, zorpetzearen osotasunari eragiten dioten alderdiak nabarmenduz, eta, zenbatespen horretatik, 149.1.11. eta 13. artikuluko eskumen-tituluak aipa daitezke. Gainerakoan, lehen esan dugun bezala, autonomia-erkidegoen kreditu-eragiketak elkarren artean eta Estatuaren zorpetze-politikarekin koordinatu behar dira, eta -Legean ezarritako kasuetan- kreditu-apelazioaren baterako tratamenduak eskumena ematen dio Estatuari, aipatu berri ditugun manuen esparruan, Gobernuak aldian-aldian ezarritako ehunekoa gainditzen duten kreditu-eragiketak baimentzeko. Bigarren oinarrian egin genuen zehaztasunarekin, gatazka Estatuaren eskumena deklaratuz konpondu behar da"*. Baimentze-egintzak, esaten du epaiak, prebenitze aldera ematen dira zorpetzearen esparruan, Estatuari etor dakizkioken kalteak prebenitzeko, alegia. Toki-erakundeak baimendutako gehiegizko zorpetzea gainditzean, Estatuaren oreka ekonomikoan kalteak eragin ahal izango ditu eta, ondorioz, horren kontrola egin behar da. Toki-erakundearen zorpetzea egokia den ala ez ikuskatuko dela dirudi.

Bide berdina hartzen du Madrileko auzitegiak lehen adierazitako epaian. Epaiak Madrileko Udalak eskatu nahi duen 24.000.000.000 pezetako zorpetzea Ogasun Ministeritzak jarritako baldintzaren inguruan hitz egiten du. Zorpetzearen mugak guztiz gainditurik Ministerioaren baimena behar da kreditua lortu ahal izateko eta Ministerioak honako baldintza jartzen dio: 24.000.000.000 pezetako obligazioak jaulkitzeko baimena ematen da, baldin eta urtero hornidura materiala egiten bada, epemugan gutxienez itzuli beharreko kapitalaren % 40 berreraiki ahal izateko. Madrileko udalak baldintzaren kontrako errekurtsoa egiten du honako argudioekin: obligazioak jaulkitzeari ezarritako baldintzak udal-autonomia urratzea, izaera horren legezko estaldurarik eza, horniduraren justifikaziorik eza, Udalbatza horrentzat kalteak eragin dituena.

Epaiaren arabera, udalez gaineko interesak gainditzen dira eta ondorioz interes orokorrean oinarriturik Ministerioak baimena ematea edo ez ematea erabakitzeko eskumena badu, baldintzatzeko ere, egoki ikusten badu. Hau da, baldintza ezartzen da interes orokorrean egon daitezken kalteak prebenitzeko. Epaiak horrela dio: *"Nolanahi ere, toki-korporazioen autonomia eta nahikotasuna tokiko finantza-sistema osotik aldarrikatu behar da, eta horrek ez du eragozten, interes gorenari eragiten zaionean, Estatuko Administrazioak koordinaziorako ahala egikaritzea gai jakin baten gainean, Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen apirilaren 2ko 7/85 Legearen 10. artikuluaren arabera, baina, horregatik, tokiko autogobernurako ahala ez da murrizten librean. Honako hau xedatzen da: Tokiz gaindiko interes hori Europako konbergentzia ekonomikoko politikaren testuinguruan gastu publikoari eustearen ondoriozko interes publikoaren barruan dago, 1998ko irailaren 9ko gure epaiak aipatzen zuen moduan"*.

Horiek horrela, argi dago kreditu-eragiketen esparruan egin beharreko kontrola lege-kontrola dela, baina kreditu-eragiketak lege-baldintzak gainditzen dituenean eta Estatuaren oreka ekonomikoan eragina izan dezakeenean, orduan lege-kontrolaz gain aukera-kontrolak ere egin daitezke. Azken finean, KAk eta Madrileko JANek adierazitakoarekin bat eginez, kontrolak udalez gaineko interesak kaltetzeko arriskua prebenitzeko egiten dira.

Orain arte gertatu zaigun bezala, informazioa emateak kontrol-tresna bihurtu daiteke zorpetze-eragiketen inguruan. Zorpetze-eragiketa guztien gaineko informazioa eman behar zaie autonomia-erkidegoei eta Estatuari ez, ordea, informazioa TAOLren 56. artikuluak adierazten duen modukoa. Ez da hartutako erabaki eta akordioen gaineko laburpen bat bidali behar, nahiz eta horren inguruko informazioa ematea derrigorrezkoa izan. Zorpetze-eragiketen gaineko informazioa zehazturik bidali behar da. AEFJLOk zor biziaren inguruko betebeharrak ezartzen ditu eta horiek zorpetze-eragiketetan duten eragina baldintzatzen dute. Hori horrela, lege organiko horretan aurreikusten den informazioa emateko beharra garatu zuen urriaren 1eko HAP/2105/2012 Agindua indarrean sartu zen eta, 17. artikuluaren arabera, toki-erakundeek egiten dituzten zorpetze-eragiketa guztien gaineko informazioa Ogasun Ministerioari bidali behar zaio. Informazioa ematea geroago aipatuko dugu.

Hemen aurretiazko baimenaren inguruan hitz egingo dugu. Aurretiazko baimena behar duten kasuetan, lege-kontrola gauzatu beharko da eta, horrez gain, udalez edo toki-erakundez gaineko interesak kaltetzean aukera-kontrola gauzatu beharko da. Azken kasu honetan, oreka ekonomikoari eusteko zorpetze-eragiketaren egokitasuna aztertu behar da EKren 149.1.11. eta 149.1.13. artikuluetan oinarrituta.

Legezkotasun-kontrola egikaritzean zorpetze-eragiketaren prozedura aztertzeaz gain, honakoa ikuskatu beharko du finantza-zaintzako organo eskudunak:

- Urriaren 1eko HAP/2105/2012 Aginduak ezartzen dituen informazio-betebeharrak behar bezala beteta izatea. Betebehar horiek aipatu aginduaren 15., 16. eta 17. artikuluetan zehaztu egiten dira.
- Aurrekontua onetsita egotea edota aurrekontu-aldaketa bideraturik egotea.
- Aurreko ekitaldiko behin-betiko likidazioa onetsita izatea.
- TOLTBk 48bis artikuluko finantza-zuhurtasunaren printzipioak ezarritako betekizunak betetzea.
- Ekitaldi ekonomikoan zorpetzeari aurre egiteko gaitasuna izatea, horrek duen arriskua ikuskatuz.

Lege-kontrol hori egin ahal izateko, aurreko puntuetan adierazitako informazioa bidali behar zaio finantza-zaintzako organo eskudunari. Lege-kontrola egitea derrigorrezkoa da zorpetze-eragiketa aurrera egin aurretik. Ezin dezakegu zorra eratu, aurretik finantza-zaintzako organoak eman behar duen baimenik gabe. Baimena, baimena da eta, ondorioz, derrigorrezkoa eta loteslea. Baimenik gabeko kreditu-eragiketa zuzenbide osoko deuseza izango da.

Finantza-zaintzaren organo eskuduna aipatzen gaude denbora guztian zehar, bi organok hartu ahal dutelako parte aurretiazko baimenaren ematean. Edo batak edo besteak. TOLTBk Ogasun-ministerioa eta finantza-zaintzako organo eskuduna aipatu egiten du. Baina noiz da bata edo bestea? Azken finean finantza-zaintzako organo eskuduna Estatua edo autonomia-erkidegoa izan daiteke (gurean lurralde historikoak ere ekuazioan sartzen dira). Kontrolaren organoa ezberdintzeak ez dauka zentzu askorik. Hasieratik esan dugun bezala, finantza-zaintza funtzio/eskumen/ahal batzuk dira, toki-erakundeen finantza-jardueraren kontrola, alegia. Kasu honetan, legeak kontrol hori kasu jakin eta zehatz

batzuetan Ogasun-ministerioaren eskuetan utzi nahi du, nahiz eta finantza-zaintzaren eskumena beste organo batzuen gainean jausi.

Ogasun-ministerioaren ohar informatiboak gai honen inguruan argia ematen du, toki-erakundeen epe luzeko zorpetze-erakundearen araubide aplikagarriari buruz. Ohar informatiboak epe luzeko kreditu-eragiketak aipatzen ditu. Zer gertatzen da epe laburreko kreditu-eragiketekin? TOLTBren 53. artikuluak epe luzeko eragiketei buruz hitz egiten du, baina artikuluaren 5. paragrafoan Ogasun-ministerioren baimena zenbait kasutan epe luzeko edo laburreko kreditu-eragiketetan beharko da.

Arauketaren inguruko azterketa egin eta gero, organo eskudunik aipatzen ez denetan ulertu behar dugu finantza-zaintzaren organo eskuduna izango dela kontrola gauzatzen duena, hau da, lege-kontrola finantza-zaintzako organo eskudunari dagokio beren-beregi Ogasun-ministerioari aitortzen ez zaionean, baina aukera-kontrola edozein kasutan Estatuari dagoki (Ogasun-ministerioari), oreka ekonomikoaren politika berari dagokiolako.

Informazio horrekin lehen egindako koadroan beste zutabe bat sartu dezakegu eskemari amaiera emanez[497].

EPE LABURREAN	Abalak, berrabalak edo bestelako berme publikoak edo aurrekontutik kanpoko laguntza-neurriak ematea (TOLTB 48bis.3 art)	Finantza-zaintzako organo eskuduna
	Europar Batasuneko herrialdeen lurralde-eremutik kanpo formalizatzen diren kreditu-eragiketak, proiektatutako eragiketaren kapitala zehazteko balio duen dibisa edozein dela ere, entitate egoiliarrek dituzten partaidetzak finantza-erakunde ez-egoiliarrei lagatzea barne, nagusiki merkatuko diru-sarrerekin finantzatzen ez diren zerbitzuak ematen dituzten edo ondasunak ekoizten dituzten	

[497] Erreferentzia moduan hartu daiteke Ogasun eta Administrazio Publikoetarako Ministerioak egindako gida 2021. urterako: https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/Endeudamiento/Nota%20Informativa%20Endeudamiento%202021_v2_Indice%20definitiva.pdf azkenengoz ikusia 2021/11/30ean.

	toki-erakundeei, haien erakunde autonomoei eta mendeko merkataritza-erakunde eta -sozietateei emandako kredituetan (TOLTB 53.5 art)	
	Zor-jaulkipenen bidez edo kreditu publikorako beste edozein apelazio-moduren bidez gauzatzen diren kreditu-eragiketak, Balore Merkatuari buruzko uztailaren 28ko 24/1988 Legean aurreikusitakoari kalterik egin gabe (TOLTB 53.5 art)	Ogasun-ministerioa
EPE LUZEAN	Abalak, berrabalak edo bestelako berme publikoak edo aurrekontutik kanpoko laguntza-neurriak ematea (TOLTB 48bis.3 art)	Finantza-zaintzako organo eskuduna
	Europar Batasuneko herrialdeen lurralde-eremutik kanpo formalizatzen diren kreditu-eragiketak, proiektatutako eragiketaren kapitala zehazteko balio duen dibisa edozein dela ere, entitate egoiliarrek dituzten partaidetzak finantza-erakunde ez-egoiliarrei lagatzea barne, nagusiki merkatuko diru-sarrerekin finantzatzen ez diren zerbitzuak ematen dituzten edo ondasunak ekoizten dituzten toki-erakundeei, haien erakunde autonomoei eta mendeko merkataritza-erakunde eta -sozietateei emandako kredituetan (TOLTB 53.5 art).	Ogasun-ministerioa
	Zor-jaulkipenen bidez edo kreditu publikorako beste edozein apelazio-moduren bidez gauzatzen diren kreditu-eragiketak, Balore Merkatuari buruzko uztailaren 28ko 24/1988 Legean aurreikusitakoari kalterik egin gabe (TOLTB 53.5 art).	Ogasun-ministerioa
	Herri-administrazioen berankortasunaren aurkako eta finantza-arazoak dituzten toki-erakundeei laguntzeko premiazko neurriei buruzko ekainaren 28ko 8/2013 Errege Lege Dekretuaren 24. Artikuluko zorren ordezkatzea erabili dituzten toki erakundeek beste kreditu-eragiketa egiterakoan (arauaren 31. art).	Ogasun-ministerioa
	Hornitzaileei ordaintzeko mekanismoaren esparruan sinatutako mailegu-eragiketen amortizazio-aldiak eta gabealdiak, hurrenez hurren, 20 eta 4 urtera luzatzeko	

	neurriari atxikitako udalak (PRE/966/2014 Aginduaren 5. Klausula).	Ogasun-ministerioa
	Toki-ogasunak arautzen dituen Legearen testu bateginaren 111. eta 135. artikuluetan definitutako eremu subjektiboan sartutako toki-korporazioen aurrekontu-egonkortasunaren edo zor publikoaren helburua ez betetzea (AEFJLOren 20.2 art)	Finantza-zaintzako organo eskuduna
	Bizirik dagoen kapitalaren zorra likidatutako diru-sarrera arrunten %75a baino handiagoa denean baina %110 baino txikiagoa. (TOLTB 53. art eta 2013ko aurrekontuak onartzen zituen abenduaren 27ko 17/2012 Legearen 31. Amaierako Xedapena, abenduaren 30eko 20/2011 Lege-Errege Dekretua aldatzen duena)	Finantza-zaintzako organo eskuduna

Datu ekonomiko hauek adierazten dira helburu zehatz eta konkretu batekin: zorpetzeak udaletan duen garrantzia markatzeko asmoarekin. TOLTBren 2. artikuluak zorpetzea baliabide moduan xedatzen du, gastua bada ere. Toki erakundeak erabili dute eta erabiliko dute euren inbertsioak aurrera ataratzeko asmoarekin, zorra berfinantziatzeko asmoarekin edo aurreko urteetako diruzaintza gerakin negatiboa konpentsatzeko. Finantzazio tresna da eta horrek udalaren gaitasun ekonomikoa ere gutxitu dezake. Udalaren aurrekontuan eragina dauka eta udalaren aurrekontu-egonkortasunean, gastu-arauan eta zor bizian zuzeneko eragina. Parametro guzti horiek aurrerago jorratuko ditugun arren, kontuan izan behar dugu udalak hartzen dituen zor guztiek udal finantzazioan zuzeneko eragina dutela, horien gastu-muga kolokan jar dezaketela eta, ondorioz, plan ekonomiko-finantzarioa izateko eta esku-hartzea izateko aukera gehiago izan dezaketela. Hortik datoz kontrol gehienak[498].

[498] Alde batetik, aipagarria da zelako eragina izan duen azkenengo urteotan egindako zorpetzearen inguruko arauketa. 2009an udalek inbertsioen %30a kreditu-eragiketen bitartez finantzatzen zituzten, gaur egun ez da %12ra heltzen. Aurrezki garbi negatiboak ezarri duen muga eta zorpetzearen lehenespenak izan duen eraginak udalengan eragin positiboa izan du, behintzat zorrari dagokionez . Dena den, 2018an oraindik udalen %8ak aurrezki garbi negatiboa zuten. 2011. urtetik hona, Foru Aldundietan izan ezik, zor bizia toki erakunde guztietan jeitsi egin da, 2017. urtera arte behintzat ogasun ministerioak argitaratutako datuetatik ondorioztatzen denez . Toki-erakundeen zor bizia 28.586,5 milioi eurokoa zen 2017ko abenduaren 31n, eta udalei % 82,5 dagokie. Horrek esan nahi du biztanleko batez besteko zorra 509,8 eurokoa dela. Zor hori handiagoa da Madril, Aragoi eta Andaluziako udalerrietan, eta txikiagoa Galizia eta Euskadiko udalerrietan. Udalen zor-mailak ere desberdinak dira autonomia-erkidegoaren arabera, bai zor biziaren ratioaren arabera, diru-sarrera arrunten aldean, bai biztanleko zorraren arabera. Lehenengo kasuan, diru-sarrera arrunten aldean, Aragoi, Andaluzia eta Murtziako udalerriek erakusten dute zorrik handiena, eta

Lehen, prozedura aztertu dugunean, adierazi dugun bezala, zorpetzeari dagokionez bi momentu edo bi une daude: alde batetik, zorpetze-baliabidea erabiltzeko erabakia eta, bestetik, zorpetzeak ekarriko duen hartzekoduna zehaztea. Beste modu batean esateko, lehenengo zorpetuko garen ala ez erabaki behar da eta gero zorra norekin edukiko dugun zehaztu behar da. Kontrola hasierako momentu horretan gauzatu behar da ez hartzekoduna zehaztean. Kontrola gauzatzeko momentuan finantza-zaintzako organo eskudunari baimena eskatuko zaio eta honek prozeduran autonomia mugatu egiten du, baimen barik ezin delako zorpetze-eragiketarik gauzatu. Beraz udalak gauzatuko duen prozedura baimena izan arte atzeratuko da.

4.4.3.- Finantza-zaintza: finantza- eta ekonomia-jardueraren fiskalizazioa. Beraskotasuna

EKaz gain, TAOLk 115. artikuluan adierazten du kudeaketa ekonomikoaren eta kontuen kanpoko fiskalizazioaren eskuduna Kontuen Auzitegia dela. Jarduera horretan Kontuen Auzitegiak legezkotasun-, eragingarritasun- eta ekonomia-printzipioak aplikatuko ditu. Horrez gain, EKn Estatuko Kontuen Auzitegiaren Legeak aipatzen duen bezala, ez da baztertzen autonomia-erkidegoek euren kontuen auzitegia edukitzeko aukera, are gehiago, horrela jaso dute autonomia-erkidegoetako estatutu askok. Aitortzen da, beraz, autonomia-erkidegoek toki-erakundeen gainean ekonomia- eta finantza-jarduera fiskalizatzeko gaitasuna izan dezaketela.

Aitorpen hori eginik, zalantza barik ere aitortu daiteke autonomia-erkidegoek finantza-zaintzako eskumenak ere izan ditzaketela eta, ondorioz, jarduera hori kontrolatzeko eta ikuskatzeko aukera izango dutela: *"Beraz, Kataluniako Autonomia Erkidegoak toki-*

Euskal Autonomia Erkidegokoek gutxien (Arabako udalerriak kontuan hartu gabe), Galiziak eta Kanariak gutxien. Biztanleko zorra handiagoa da Madrilen, Aragoin eta Andaluzian, eta txikiagoa Galizian, Euskal Autonomia Erkidegoan (Arabako udalerriak kontuan hartu gabe) eta Kantabrian.
Zor biziaren ehunekoa, tokiko sektore osoaren BPGd-arekiko, % 2,5ekoa izan da 2017an, eta, horrela, urte horretarako helburua bete da: % 2,9. Jarraian, autonomia-erkidego bakoitzeko toki-erakunde guztien zorraren maila eta eskualdeko BPGd-arekiko duten ehunekoa aurkezten dira. Udalerrien % 2,6k ezin dute zorpetze-eragiketarik hitzartu zorraren/sarrera arrunten ratioa % 110 baino handiagoa delako, eta % 2,8k zaintza-organoaren onespena behar izan dute, % 75etik % 110era bitartekoa delako. Bestalde, 4.403 udalek eta araubide erkideko 5 diputaziok ez dute finantza-zorrik 2017ko abenduaren 31n.

araubidearen arloan duen konstituzio- eta estatutu-eskumenetik abiatu behar dugu, eta, zehazki, toki-erakundeen finantza-jarduerei dagokienez. Kataluinako Estatutuaren 48.1 artikuluak ezartzen du Generalitateari dagokiola erakunde horien finantza-zaintza, betiere, erakunde horiei aitortzen zaien autonomia errespetatuz. Konstituzioaren 140. eta 142. artikuluen arabera, Kataluinako Kontuen Sindikadurari buruzko Legearen 9.8 artikuluaren arabera, toki-korporazioen gaineko fiskalizazioa –ikusiko dugunez, haien finantza-jarduera a posteriori kontrolatzea da– finantza-zaintzaren edukiaren zati bat da, eta, beraz, estatutu-manu horretatik eratorritako eskumenaren parte. Eta ildo horretan, Kataluniako Autonomia Erkidegoak erkidego horretako organo bati -Kontuen Sindikatuari- toki-korporazioen finantza-jarduna kontrolatzeko jarduera bat esleitzea ezin da Konstituzioaren edo Estatutuaren aurkakotzat jo"[499]. Modu horretara, KAk toki-erakundeen finantza- eta ekonomia-jardueraren gaineko kontrol bikoitza aitortzen du, horrek ekar dezakeen bikoiztasunarekin.

Finantza- eta ekonomia-jardueraren sustapena toki-erakundeen eskumenen artean egon daiteke, nahiz eta TAAJLk jarduera horren gaineko murrizketak ezarri. Horretarako, diru-laguntzak eman eta jaso ahal izango dituzte. Ez dezagun ahaztu diru-laguntzak toki-erakundeen sustapen-jardueren artean sartzen direla, VELASCO CABALLEROk, Jordana de Pozasi jarraituz, ezartzen duen udal-jardueren sailkapenarekin bat eginez[500]. Toki-erakundeen mugarteko ekonomia sustatzeko diru-laguntzak ematen dezakete toki-erakundeek eta horretan eskumen-banaketak markatzen dituzten mugak egongo dira. Horien gaineko kontrola TAOLk ezarritako Administrazioen arteko harremanen kontrol-teknikak jasoko dituzte.

Bestetik, beste Administrazioek emandako diru-laguntzak toki-erakundeen baliabide ekonomikoak dira. Horrela aitortzen du TAOLTBren 2. artikuluak. Esangura horretan, TOLTBren 40. artikuluak esaten duenari jarraituz, toki-erakundeek beraien obra eta zerbitzuetarako lortzen dituzten era guztietako diru-laguntzak ezin izango dira bestelako helburuetarako erabili, emakidan aurreikusita ez dauden soberakin ez-itzulgarriak izan ezik. Aurreko paragrafoan xedatutakoa betetzen dela bermatzeko, diru-laguntzak ematen dituzten erakunde publikoek diru-laguntzak zertarako erabili diren egiaztatu ahal izango

[499] KAren urriaren 17ko 187/1988 Epaia, 1988ko azaroaren 7ko EAOean argitaratua.
[500] VELASCO CABALLERO, F. (Dir), *Tratado de Derecho Economico Local…*, Op. Cit. 30. orr.

dute. Egiaztapen-jarduketen ondoren ondorioztatzen bada diru-laguntzak ez zirela erabili eman ziren helburuetarako, diru-laguntza eman duen erakunde publikoak zenbateko hori itzultzeko eskatuko du, edo, bestela, ukitutako erakundeari dagozkion beste diru-laguntza edo transferentzia batzuekin konpentsatu ahal izango du, sor daitezkeen erantzukizunak alde batera utzita. Ez da hemen, benetako finantza-zaintzarik ezartzen, baina diru-laguntzek aurrekontuetan duten izaera finalistaren isla dira. Dena den, betiko moduan, TAOLren Administrazioen arteko harremanen esparruan zehaztutako kontrolak eman daitezke.

4.4.4. Finantza-zaintza ondarearen kudeaketan

Finantza-zaintzaren kontrol-teknikak ondarearen kudeaketan ere ematen dira. Ez dugu ahaztu behar, KAren 4/1981 Epaiak beren-beregi aitortzen duenez, ondarearen babesa kontrolatzeko moduko jarduera dela: *"...ekonomia- eta finantza-arloko autonomiaren mugekin lotuta, gai klasiko bat planteatzen da, Estatuaren edo erakunde publikoen ondarea administratzaileen aurrean babesteari buruzkoa, eta defentsa horrek Administrazio publikoen xedatze-botereak mugatzera darama"*. Argi dago, beraz, ondareari dagokiona ekonomia- eta finatza-jardueraren esparruan sartzen dela. Ondarea udalen kontu orokorraren zati dira, dokumentu horretan ondarearen inbentarioaren eguneratzea jaso behar dela udalaren kontuen pasiboan ondarea dagoelako.

Gai honen inguruan, legeria aplikatu aurretik berriro ere KAren otsailaren 2ko 4/1981 Epaira jo behar dugu. Epai horretan, behin baino gehiagotan aipatu dugunez, honakoa aitortzen da: erakunde publikoen ondarea, ondare horren administratzaile direnen egintzetatik babesteko asmoarekin, Administrazio publikoek dituzten ondasunak xedatzeko ahalmena mugatzeko aukera dauka finantza-zaintza egikaritu behar duen organoak, aukera-kontrol batekin ere. Ondarearen babeserako printzipioa EKren 132. artikuluan bertan aipatzen da eta, horren arabera, kontrol horiek baimenduta daude, beti ere ondarea babesteko proportzionaltasunaz erabiltzen badira. Printzipio honen zergaitia eta kontrol honen zergatia argi adierazten du COVO OLVERAk udalen ondasun-eskualdaketan kontrajarriak diren bi interesak aipatzen dituenean: *"Toki-erakundeek ondare-ondasun gisa kalifikatutako ondasunak besterendu ditzakete, baina beharrezkoa*

da formalitate jakin batzuk betetzea, lehia askea bermatzeko. Horretarako, eskuraketan interesa duten guztiak berdintasun-egoeran jarri behar dira, eta, aldi berean, toki-erakundearen eragiketen aukera zabaldu behar da, ondasunak besterentzea eragiten duten interes publikoen aurrean, eta ondasun horiek besterendu daitezen, toki-erakundeek kudeatzen duten interesa bermatzeko"[501].

Esangura honetan, onargarriak dira kontrol-teknika bezala honakoak ezartzea: aurretiazko txostena edota xedapenerako baimena. Toki-araubidean indarrean dauden xedapenak jasotzen dituen Testu Bateratuak (TAIXTB), esate baterako, autonomia-erkidegoaren aurretiazko baimena eskatzen du ondasun xedatua ohiko baliabideen %25a baino gehiago denean. Esaldi txiki horrekin barneratzen da kontrolaren beharra, aurretik KAren doktrinaren babesa duena.

Ondareko ondasunen kudeaketarako oinarrizko arauketa TAOLn, TAIXTBan eta Toki Erakundeen Ondasunei buruzko Erregelamendua onartzen duen 1372/1986 Errege Dekretuan jasotzen da (hemendik aurrera, TEOE), Administrazio Publikoen Ondareari buruzko 33/2003 Legearekin batera (hemendik aurrera, APOL). Esan bezala, hori oinarrizko arauketa da eta, batez ere, aplikagarriak izango dira autonomia-erkidegoek garatzen dituzten arauketak. Ez dugu ahaztu behar inondik inora ondareak udal finantza-jardueran daukan eragina: alde batetik, ondarearen eskualdaketak baliabide iturri izan daitezke eta horrela aitortzen dute TOLTBren 2. artikuluak eta 3., 4. eta 5. artikuluek arautzen dutenez; eta bestetik, udal-aurrekontu eta kontabilitate-sisteman ondare eskualdaketek zuzeneko eragina daukate. Toki-erakundeen aurrekontu-egitura onesten duen abenduaren 3ko EHA/3565/2008 Aginduak diru-sarreretan 6. Kapitulua ondare-eskuladaketetarako erreserbatzen du eta lursailen eskualdaketei buruzko artikuluan ezartzen diren bost kontzeptuak ondasun higiezinen eskualdaketei zuzenduta daude. Horrez gain, toki-kontabilitatearen eredu arrunta ezartzen duen irailaren 20ko HAP/1781/2013 Aginduak helburu zehatza ematen dio kontabilitate-sistemari: toki-erakundearen ondarearen isla leiala izatea eta horretarako aurrekontu-, finantza-, ekonomia- eta ondare-izaerako operazio guztiak azalduko dira (12. araua).

[501] COVO OLVERA, T., *Regimen jurídico de los bienes de las entidades locales*, ed. 1, La Ley, 2006 Madril, 167. orr.

Lan honen lehenengo zatian adierazi dugun bezala, kontrola administrazio-esparru ezberdinetan eman daiteke: jardueran, egintza konkretuetan eta organoetan. Kasu honetan, kontrola ondarearen kudeaketari dagokion jarduera konkretu batean ematen da: ondare-izaerako ondasun higiezinen eskualdaketan. Toki-erakunde baten ondasunen sailkapenean bi ondasun mota daude: jabari publikoko ondasunak (erabilera edo zerbitzu publikoari atxikitutako ondasunak) eta ondareko ondasunak (izaera eta kudeaketa pribatua duten ondasunak). Lehenengoak ezin daitezke eskualdatu[502], baina ondareko ondasunak bai. TOLTBak toki-erakundeek dituzten baliabideak aipatzen dituenean, ondareko ondasunek sortzen dituzten zuzenbide pribatuko baliabideak aipatzen ditu.

Beraz, ondareko ondasunen eskualdaketei buruz hitz egiten dugu. Baina TAOLk eta TAIXTBak argi zehazten dute noiz eman behar da kontrola. Egia esan, TAIXTBren 79. artikuluak kontrolaren azalpena ematen du: *"Ondasun higiezinen besterentze, karga edo truke oro autonomia-erkidegoko organo eskudunari jakinarazi beharko zaio. Balio hori korporazioaren urteko aurrekontuko baliabide arrunten %25etik gorakoa bada, haren baimena beharko da"*. Beraz, ondorio moduan kontrola gauzatu behar da ondasun higiezin bat eskualdatzean. Gainera, lehen adierazi dugunez, eskualdatu nahi den ondasuna ezin daiteke egon atxikirurik ez zerbitzu publikoari ezta erabilera publikoari ere (TAOLren 79. art.). Beraz, ondareko ondasun higiezinen eskualdaketei buruz hitz egin behar dugu. TEOEren 109. artikuluak TAIXTBren 79. artikuluak esaten duen gauza berdina esaten du eta ondorio berdinak atera daitezke.

TAIXTBren 79. artikuluak, TEOEren 109. artikuluak eta APOLren 132. artikuluak bakarrik onartzen dute kostu bidezko eskualdaketa, eta doako eskualdaketa salbuespenez ezartzen da. Egia esan, doako eskualdaketen inguruan kasu jakin batzuk aipatzen dira APOLren 145. artikuluan (Estatuarentzat) eta TAIXTBren 79.2. artikuluan: dohainezko lagapenak bakarrik onartzen dira horien hartzaileak erakunde publikoak direnean.

Badirudi, beraz, bakarrik kostu bidezko ondareko ondasun higiezinen eskualdaketa gelditzen dela kontrolpean. Baina, gure iritziz, ez da horrela. Ondasun higiezina dohain

[502] Ezin daitezke zuzenean eskualdatu baina beti geldituko da jabaria aldatzeko aukera. Horren bitartez jabari publikoko ondasun bat ondareko ondasun bihurtu daiteke. Behin ondareko ondasun bihurtuta eskualdatzeko aukera egongo da.

lagatzeak toki-erakundearen ondarean eragina dauka eta horrek, sarreran adierazi dugun bezala, toki-erakundeen kontu orokorrean eragina dauka. Kontu orokorrak ondarearen isla leiala izan behar da eta horretarako toki-erakundeen kontabilitate-planak ondare garbian emandako aldaketen egoera kalkulatu behar du. Ondasuna dohain lagatzea ondarean eragina du, beraz. Tokiko kontabilitatearen eredu arruntaren instrukzioa onesten duen irailaren 20ko HAP/1781/2013 Aginduak ondasunen eta eskubideen doako lagapenak jasotzen ditu, eta, beraz, NJP berrian, ondasuna edo eskubidea jasotzen duen erakunde lagapen-hartzaileak arrazoizko balioan erregistratuko du, ondare garbiko kontu batean abonatuta, eta, ondoren, ondarearen emaitza ekonomikoari egotziko zaio, ondasuna edo eskubidea amortizatzeko zuzkiduraren proportzioan. Edo, hala badagokio, besterenganatzen direnean edo inbentarioan baja ematen zaienean.

Horrez gain, kontabilitatearen ikuspuntutik aldenduta, lehen ere adierazi dugu aurrekontuan diru-sarreren esparruan eskualdaketetarako kapitulua dagoela, ondasuna eskualdatu eta diru-sarrerarik ez izateak aurrekontu-egonkortasunean eragina dauka, gastatzeko ahalmena ez duelako handitzen. Beraz, doako eskualdaketek eragina dute udalaren finantza-egoeran eta kontrolaren mende ere egon beharko lirateke.

Azkenik, erreferentzia bat egin behar diogu negozio juridikoari. Zein negozio juridiko erabili daiteke eskualdaketa gauzatzeko? APOLren 132. artikuluak dioenez, titulartasuna eskualdatzen duen edozein negozio juridiko tipiko edo atipikoa balio du ondasuna eskualdatzeko. Gaia hain zabala izanik, KZren 609. artikuluak egiten duen zerrendara joan gaitezke zalantza barik, bertan agertzen baitira ondasunak eskuratzeko moduak (eta ondorioz eskualdatzekoak ere). Zerrenda horretara jotzen badugu, artikuluak aipatzen dituen eskualdaketa mota bakar bi ohar daitezke: dohaintza eta *"edozein titulu, traditio bidez"*. Dohaintza edo traditiodun kontratua. Baina bide horretatik jarraituz, kontuan izan behar dugu KZren zerrenda hori numerus apertus dela eta traslazioa baimentzen duten bestelako negozio juridiko atipikoak ere egon daitezkeela.

Amaitzeko, hori guztia SPKLren 9.2 artikuluarekin ere lotu dezakegu. Artikulu horretan ondasunen eskualdaketa barneratzen duten negozio juridikoak SPKLren aplikaziotik salbuesten ditu eta, salerosketa, errentamendua (artikuluak aipatzen du baina ez da

eskualdaketarako negozio juridikoa), trukea eta dohaintza aipatzeaz gain, bestelako negozio juridiko atipikoak ere aipatzen ditu.

Kontrola edozein ondareren eskualdaketan gauzatzen da. Baina zein momentutan gertatuko da? Horretarako toki-erakundeek jarraitu behar duten prozedura aztertu behar dugu, baina lehenengo berriro ere TAIXTBren 79. artikulua oroitu behar dugu. Horren arabera, bi kontrol-teknika aipatzen dira (gero zehaztuko dugu kontrol-teknika eta horren nondik norakoa, baina orain aipatzea derrigorrezkoa da): aurretiazko baimena eta informazioa ematea. Eskualdaketa eman ahal izateko, lehenengo eta behin kontrol-teknikak eman behar dira, baina eskualdaketak noiztik dauzka ondorioak? Noiz ematen/ "eskatu" behar da kontrola? Prozedura aztertu behar dugu:

Lege-testu berdinaren 80. artikuluak enkantea aipatzen du eskualdaketa gauzatzeko esleipen-prozedura bezala. Gauza berdina egiten du TEOEren 112. artikuluak. Bi artikuluek esleipen edo zuzeneko eskualdaketa ahalbideratzen duten kasuak aipatzen dituzte. Beraz, esleipena edo eskualdaketa aurrera ateratzeko bi prozedura zehazten dituzte: enkantea eta zuzeneko eskualdaketa. Horiekin batera, izaera modernoagoa duen APOLren 137. artikuluak ere eskualdaketarako jarraitu behar diren prozedurak aipatzen ditu: enkante publikoa eta zuzeneko esleipenarekin batera, lehiaketa aipatzen du.

TEOEren 112. Artikuluak, eskualdaketa prestatzeko, esleitzeko eta gauzatzeko, kontratuei buruzko legeria aplikatzeko esaten du. Aipamen hori oso deigarria da, gaur egun SPKLren 9.2. artikuluan ondasunen gaineko negozio juridikoak kontratu-legearen aplikaziotik salbuesten dituelako. Zalantza izan da beti bi irizpide hauen arteko lotura: kontratuei buruzko legea aplikatu behar da? Doktrinak artikuluak bateragarriak direla adierazi du eta modu horretara COVO OLIVERAk dio: *"Transkribatu berri dugun erregelamenduak ondasunak besterentzeko modu orokorra arautzen du. Enkantea da modu hori, eta administrazio publikoen kontratu-erregelamenduan araututako kontratuak esleitzeko prozedura propioa aplikatu beharko da"*[503]. Dena den, eskualdaketarako aplikagarriak diren arau berezi guztiak aplikatu beharko dira. Saiatuko

[503] COVO OLVERA, T., *Regimen jurídico de los bienes…*, Op. Cit. 169. orr.

gara bi irizpideak buruan edukitzen: ondasun eskualdaketei buruzko arau bereziak eta kontratazio publikoari buruzko arauketa.

Edozein kontratu publiko bi zati edo pausu ezberdin ditu: kontratuaren prestaketarako beharrezkoa dena eta esleipena, GONSALBEZ PEQUEÑOk kontrolaren momentua zehazteko orduan esaten duenez: *"Ondare-espediente bidali behar da zentzu hertsian, eta ez eskuratzailea hautatzeko ondorengo administrazio-espedientea, Aragoiko Erregelamenduak argitzen duen bezala, espedienteari "lizitazioa argitaratu aurretik" Administrazio autonomikoaren "ezagutza hartzea" gehitu behar zaiola adierazten duenean (...)"*[504]. Kasu honetan, gauza berdina adieraz daiteke. TEOEk 113. artikuluan eskualdaketaren esleipena egin aurretik eman beharreko pausuak zeintzuk diren adierazten ditu:

- Eskualdatu nahi den ondasun higiezinaren egoera fisikoa eta juridikoa zehaztu.
- Ondasun higiezinaren mugaketa zehaztu, beharrezkoa izanez gero.
- Ondasuna Jabetza Erregistroan inskribatu, inskribaturik ez badago.

Hau kontratazio-espedientean normalean derrigorrezkoa den kontratu prestatzearen pausuarekin lotu daiteke: kontratuaren objektua zehaztu. Objektua zehazturik dagoela, ondasunaren balorazio ekonomikoa ere gauzatu beharko litzateke, edozein kontratuan derrigorrezkoa baita prezioa zehaztea (kontratuaren funtsezko osagaietariko bat da). Eskualdaketaren esleipena zehazteko, prozedura zehazteko edozein kontratu publikok eduki beharreko administrazio-baldintza zehatzen plegua ere beharrezkoa da eta dokumentu horrekin batera idazkariren eta kontu-hartzailearen txostena. Azkenengo honek ondasunaren balioa behar ditu helburu hirukoitzarekin:

- Eskualdaketaren organo eskuduna zehazteko.
- Eskualdaketaren eragin ekonomikoa fiskalizatzeko.
- Eskualdaketaren kontrol-teknika zein den zehazteko.

Horrekin guztiarekin kontratazio-espedientea onetsi eta esleipen-prozedurari ekingo zaio. Hiru esleipen prozedura bereiztu daitezke APOLren 137. artikuluarekin jarraitzeko:

[504] GONSALVEZ PEQUEÑO, H., "La tutela autonómica de la enajenación del patrimonio inmobiliario de las entidades locales" artikulua *la administración al día*, INAPeko webgunean: http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1100806, azkenengo errebizioa 2020/11/09

- Enkantea: SPKLean aspaldi desagertu zen esleipen modu hori, baina prezioa esleipen-irizpide bakarra duen lehiaketa izango litzateke. Prozedura arrunta da hau ondasunen eskualdaketari buruzko erregelamenduaren arabera[505].
- Lehiaketa: 137.3. artikuluaren arabera, ondasunaren egoerak derrigorrezkoak dituzten ezaugarri gehiago kontuan hartzen direnean prezioaz gain beste esleipen-irizpide batzuk aplikatuko dira. SPKLan irizpide bat baino gehiago duen lehiaketa da.
- Zuzeneko esleipena: Zuzeneko esleipena gauzatu ahal izango da 137.4. artikuluak zehazten dituen kasuetan (Administrazioen arteko eskualdaketak, esate baterako). Horrek ez du esan nahi prestatze-egintzak gauzatu behar ez direnik. Ez da SPKLren kontratu txikia ere.

Jatorrizko galderari erantzuteko eta zehaztutako prozedura honetan, noiz egikarituko da kontrol-teknika? GONSALVEZ PEQUEÑOk horrela adierazten du: *"Erregelamendu autonomikoak toki-administrazioari eskatzen dio, oraindik ere, toki-ondarea besterendu dela jakinarazteko bere autonomia-erkidegoko administrazioari. Baina ez du beste ezer. Ez dio berariaz erreferentzia egiten Administrazioen arteko komunikazio horren edukiari berari, ezta, hala badagokio, igorri beharreko dokumentuei ere; ez du preskribatzen komunikazio hori zein unetan egin behar den ondare-arloko administrazio-prozeduran; ez du adierazten, halaber, toki-administrazioak betebehar hori betetzeko gehieneko eperik duen"*[506].

Bi kontrol-tekniken artean ezberdindu behar dugu.

- Autonomia-erkidegoaren organo eskudunaren aurretiazko baimena beharrezkoa da eskualdaketa toki-erakundearen aurrekontuaren baliabide arrunten %25a baino handiagoa denean. Ondasunaren balioa prestatze-egintzetariko bat izanik, esleipen-prozedura martxan jarri aurretik kontratazio-espedientea onestean aurretiazko baimena egon beharko litzateke.

[505] AGren 2002ko ekainaren 15eko eta 2001eko apirilaren 24ko Epaiak.
[506] GONSALVEZ PEQUEÑO, H., "La tutela autonómica de la enajenación del patrimonio inmobiliario de las entidades locales" artikulua *la administración al día* aldizkaria, INAPeko webgunean: http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1100806, azkenengo errebizioa 2020/11/09.

- Eman beharreko informazioari dagokionez, autore batzuk uste dute autonomia-erkidegoari prestatze-fase honetan ere jakinarazi behar zaiola eskualdaketaren asmoa. Horien artean, CHACON ORTEGAK dio: "Kontua da kontrola prebentiboa dela. Hau da, enkantea egin aurretik, espedientea hasi ondoren, edo ondasuna esleitu ondoren, toki-erakundeak horren berri eman behar dio autonomia-erkidegoari. 1955eko Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen Legearen 189. artikuluak, indargabetuak, esaten zuen ondasun higiezinen besterentze ororen berri emango zela. Beraz, argi zegoen salmenta egin baino lehen jakinarazi behar zela. "Proyecte" hitza ez da erabiltzen manu berrietan, baina gure ustez kontrola prebentziozkoa da, eta, enkantearen iragarkia aldizkari ofizialetara bidali aurretik, besterendu nahi denaren berri eman behar da. 109. artikuluaren hitzez hitzeko interpretazioari jarraiki, egiten den besterentze ororen berri emango dela esan du. Aditza subjuntiboan erabiltzen da, eta ekintza amaitu gabe dagoela adierazten du, orainaldi eta etorkizun gisa aldi berean; beraz, bistakoa da jakinarazpena ekintza burutu baino lehen egin behar dela"[507]. Kontrako argumentua ere badago; horretan, informazioa ematea TAOLren 56. artikuluarekin bat egin behar du, eta informazioa eman behar da adostutako egintza edo ebazpenen gainean, eta prestatzea ez da ebazpena bera. Dena den, hurrengo galderari erantzutean argumentua ahuldu egiten da, horrek aukera-kontrola ez duelako ahalbideratzen.

Lehenengo eta behin, kontuan izan behar dugu Administrazioan egin daitekeen edozein kontrol legezkotasun-kontrola izango dela. Baina KAk, 1981eko otsailaren 2ko 4/1981 Epaitik aurrera, adierazi zuen, ondarearen administratzaileengandik defendatzeko, ondarea xedatzeko ahalmena duten organoak mugatu ahal zirela. Defentsa horretan aukera-kontrolak ere gauzatzeko ahalmena ematen zaio administrazio kontrolatzaileari. Horretarako lege-oinarria EKan bertan daukagu. EKren 132. artikuluak berak dio legeak arautuko duela ondarearen administrazioa, eskualdaketa eta artapena. Horretan oinarriturik, APOLren 7.3. artikuluak honako hau xedatzen du: *"Ondare-ondasunak eta -eskubideak eskuratzeko, administratzeko, defendatzeko eta besterentzeko araubidea lege honetan eta lege hau garatzen edo osatzen duten xedapenetan ezarritakoa izango da.*

[507] CHACÓN ORTEGA, Bienes, derechos y acciones de las entidades locales, ed. Bayer, 1990, Madril, 195. orr.

Osagarri gisa, administrazio-zuzenbideko arauak aplikatuko dira, dagozkion egintzak onartzeko eskumenari eta horretarako jarraitu beharreko prozedurari buruzko gai guztietan, bai eta zuzenbide pribatuko arauak ere, araubide juridikoaren gainerako alderdiei dagokienez".

Horrela kontrolak ahalbideratu ahal izango dira ondarearen babesarekin proportzionalak diren heinean. Esanahi honetan, ARIAS ABELLÁNk honakoa adierazten du: *"Ildo horretan, toki-erakundearen kontrol- edo aholkularitza-organoak, toki-erakundeen ondarea osatzen duten ondasunak xedatzeko egintzei dagokienez, kontrol-teknikak eman ditzake, hala nola baimenak edo txosten-igorpenak, lotesleak izan ala ez. Horrela, bada, Legearen Testu Bateginaren 79.1. artikuluak, aipatutako doktrinaren arabera, ondasunei buruzko xedapen-egintzak autonomia-erkidegoari jakinarazi behar zaizkio, eta autonomia-erkidegoaren baimena beharko da balioa ehuneko jakin batetik gorakoa denean"*[508]. Zentzu berdinean, CHINCHILLA PEINADOk horrela adierazten du: *"Kontrol-tresna gisa, 79.1.* TAIXTB *eta 109 TEOE, ondasun higiezinen besterentze, karga edo truke oro Autonomia Erkidegoko organo eskudunari jakinarazteko betebeharra ezartzen da (edo probintziakoari, eskumena eskuordetu bazaio). Ondasunaren balioa toki-korporazioaren urteko aurrekontuko baliabide arrunten % 25 baino handiagoa bada, organo autonomikoaren baimena beharko da"*[509].

Beraz, kontrolak izan daitezke: lege-kontrolak eta aukera-kontrolak. Legezkotasun-kontrolaren bitartez, antolamendu juridikoaren arau-haustea gertattu daiteken edo gertatu den aztertuko da eta, horretarako, erabakia hartzeko eraman duen administrazio-prozedura guztia ikuskatu behar da. Aukera-kontrolaren bitartez, eskualdaketaren erabakia egokia den edo ez aztertuko da, hau da, egokitasuna ikuskatuko da, baina ikuskapen hori toki-autonomia errespetatu behar du, eskualdaketaren eraginak ezin duelako urratu toki-autonomiaren funtsezko nukleoa (eskualdatzeko erabakiaren aukera).

[508] ARIAS ABELLÁN, M. D. "La tutela financiera de los entes locales"… Op. Cit. 93. orr.
[509] CHINCHILLA PEINADO, J. A., "Gestión patrimonial de los bienes municipales", VELASCO CABALLERO, F. (Dir), *Tratado de Derecho Economico Local*, ed. Marcial Pons, 2017, Madril, 287. orr.

Lehen adierazi dugunez, ondasun higiezinaren eskualdaketa kontrolatzeko arrazoia ondarearen defentsa da eta ondareak udal-aurrekontuan eta udal-egoera finantzarioan eragin handia dauka. Hor ikusi behar da egokitasuna. Beraz, egokitasunaren aukera-kontrola finantza-zaintzan barneratu behar dugu.

TAIXTBren 79. artikuluak bi kontrol-teknika ezberdin aipatzen ditu: aurretiazko baimena eta kontu ematea edo berri ematea. Bi kontrol-teknika ezberdin dira eta momentu ezberdinetan emango dira. Bata aurretiazko kontrola suposatzen du, autonomia-erkidegoaren baimenak bakarrik ahalbideratuko duelako eskualdatze-espediente onestea. Bestea, kontu ematea jadanik hartutako ebazpenaren kontrola delako, *a posteriori* kontrola izango da. Noiz erabiltzen da teknika bat edo bestea? Aurretiazko baimena eskatu beharko da eskualdaketa toki-erakundearen aurrekontuaren baliabide arrunten %25a baino handiagoa denean[510]. Ezberdindu ditzagun bi kontrol-teknikak:

- Kontu ematea: Edozein eskualdaketetan toki-erakundeek autonomia-erkidegoaren organo eskudunari kontu emango dio. Informazioa eman behar zaio autonomia-erkidegoaren organo eskudunari, kontrola egiteko. Kasu honetan *a posteriori* kontrol baten aurrean gaude eta kontrol honetan legezkotasuna kontrolatuko da bakar-bakarrik.

  Bi gauza izan behar ditugu kontuan informazioa emate honetan: Legezkotasun-kontrola gauzatuko da bakar-bakarrik, eta ez aukera-kontrola. Legegileak araua zehaztean benetan eragin finantzazioa duten eskualdaketak baliabide arrunten %25a baino handiagoak diren eskualdaketak dira. Zentzu honetan, kontrolaren momentua eskualdaketa-espedientea onartzeko ebazpena egin eta gero izango da (esleipena egin aurretik). GONSALVEZ PEQUEÑOk adierazten duenari jarraituz, eskualdatzeko erabakia kontrolatu behar da eta ez eskuratzailea nor den[511]. Autonomia-erkidegoaren kontrolerako organo eskudunari berdin dio eskuratzailea nor den, ondasuna eskualdatzeko legeak eskatzen dituen betekizunak betetzen diren ala ez baizik.

[510] Argi ikusten da irizpide finantzario bat erabili dela kontrol-teknika biak ezberdintzeko. Eragin ekonomiko-finantzarioa, beraz, kontuan hartzen da. Aurrekontuaren baliabide arruntak dira diru-sarrera egoeraren sailkapenean 1. Kapitulutik 5. Kapitulura doazenak.

[511] GONSALVEZ PEUQEÑO, H., "La tutela autonómica de la enajenación del patrimonio inmobiliario de las entidades locales" artikulua la administración al día aldizkaria, INAPeko webgunean: http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1100806, azkenengo errebizioa 2020/11/09.

Bestetik, informazioa emateak lege-kontrola ahalbideratu beharko du, beraz ez da nahikoa TAOLren 56. artikuluak aipatzen duen erabakien laburpena. Eskualdatzeko erabakiaz gain, erabaki hori hartzera eraman gaituen prozedura guztia ere fiskalizatu beharko da. GOMEZ MELERO honetan oso zuzena izan da: *"Guztiz agerikoa da autonomia-erkidegoetako organoek udalek hartutako erabakiaren legezkotasuna aztertu eta egiaztatu ahal izateko, espediente osoa ikuskatu beharko dutela, eta, logikarik gabe, espediente horren dokumentu bat baino ezin izango dutela bidali horretarako. Beraz, espediente osoak bidali beharko dira, eta espediente bezala ulertuko da AJAren 164. artikuluak dioena (2574/1986 Errege Dekretua), hau da: "Espediente bat da administrazio-ebazpenaren aurrekari eta oinarri gisa balio duten dokumentu eta jarduketen multzo ordenatua, bai eta hura betearazteko eginbideak ere. 2. Espedienteak osatzeko, agiri, froga, irizpen, dekretu, erabaki, jakinarazpen eta gainerako eginbide guztiak erantsiko dira hurrenez hurren, eta izapidetzeaz arduratzen diren funtzionarioek sinatu eta foliatuko dituzte haien orri erabilgarriak"*[512]. Kontuan izan behar dugu komunikazioaren helburua dela administrazio-ebazpenaren erabakia antolamendu juridikoarekin bat datorren ala ez zehaztea.

- Aurretiazko baimena: Lege-kontrola kontu edo informazioarekin ematen da eta horretarako espedientea bere osotasunean izan behar dugu ebazpena barne. Aurretiazko baimena ebazpena baino lehen eman behar du organo kontrolatzaileak (autonomia-erkidegoak). Toki-administrazioak autonomia-erkidegoaren administrazioari eskualdaketaren baimena eskatu behar dio ez bakarrik eskuratzailea esleitu aurretik, eskualdaketarako espedientea onetsi aurretik ere bai. Aurretiazko baimenaren helburu bikoitza ondo zehazten du GONSALVEZ PEQUEÑOk: *"Beharrezkoa da jakitea legezkotasun-kontrola den ala, aldiz, egokitasun-kontrola den, Administrazio autonomikoak toki-administrazioak aurreikusitako besterentzea ordenamendu juridikora egokitzen den egiaztatzera mugatu behar duen edo, gainera, ondare-negozio hori interes*

[512] GOMEZ MELERO, J. G., "El control de legalidad por las Comunidades Autónomas de los actos administrativos locales relativos al tráfico jurídico de sus bienes y derechos", *El Consultor de los Ayuntamientos* aldizkarian, Kolaboratzaileen atala, El Consultor de los Ayuntamientos ed., 2. Liburukian, 2005, Madril, 1470 orrialdean.

publikoetarako komenigarria edo beharrezkoa den egiaztatu behar duen"[513]. KAren doktrinaren arabera, aukera-kontrolak bakarrik egin daitezke ondarearen defentsan eta beti ere interes publikoan oinarriturik. Interes orokorra urraturik ikus daitekeenean bakarrik egin daiteke ondasunaren eskualdaketaren fiskalizazioa. GOMEZ MOLEROk egokitasun-kontrolaren inguruan aukera dagoela adierazten du: *"Aukera-kontrolak aplika daitezke irizpidea toki-ondarea administratzaileengandik babestera bideratzen denean. Gure ustez, Konstituzio Auzitegiak arbitrariotasun edo botere-desbideratze kasuak izango ditu hizpide"*[514]. Aurretiazko lege-kontrolak kontu ematearen lege-kontrolarekin alderatuta malguagoa da, baina interes orokorraren izenean kontrola gautzatzea ahalbideratzen du.

Esangura horretan adierazgarria da AGren apirilaren 9ko Epaiak horrela adierazten du: *"Bada, 781/86 Legegintzako Errege Dekretuaren 79.1 artikuluan eta 1372/86 Dekretuaren 109. artikuluan xedatutakoaren arabera, toki-erakundeek ondasunak besterentzen badituzte, autonomia-erkidegoari jakinarazi beharko diote, eta ondasun horien balioa urteko aurrekontuko baliabide arrunten % 25etik gorakoa bada, autonomia-erkidegoko organo eskudunak baimena eman beharko du. Eta urteko aurrekontuaren errekurtso arruntaren % 25 gainditzen ez duen salmenta-autoen kasuan, argi dago komunikazio hutsaren mende baino ez zegoela, alderdiek zalantzan jartzen ez duten bezala"*[515].

Hemen zalantza handia pizten da legeria irakurrita. Kontrol-teknikaren egikaritza argi adierazten da TAIXTBren 79. artikuluan eta TEOEren 109. artikuluan, baina autonomia-erkidegoaren organo eskudunak egikaritu beharreko kontrola da. Hori esaten dute behintzat arau biek… baina KAren 4/1981 Epaiak ondarearen kudeaketaren gainean egiten den jarduerari finantza- eta ekonomia-izaera aitortzen dio eta eskualdaketak ogasunetan eduki dezaketen eragina handia da. Finantza-jarduera bada eta kontrol-neurria

[513] GONSALVEZ PEQUEÑO, H., "La tutela autonómica de la enajenación del patrimonio inmobiliario de las entidades locales" artikulua la administración al día aldizkaria, INAPeko webgunean: http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1100806, azkenengo errebizioa 2020/11/09.
[514] GOMEZ MELERO, J. G., "El control de legalidad por las Comunidades Autónomas de los actos administrativos locales relativos al tráfico jurídico de sus bienes y derechos"… Op. Cit. 1471. orr.
[515] AGren apirilaren 9ko 2849/2007 Epaia, ROJ: STS 2849/2007 - ECLI:ES:TS:2007:2849, CENDOJ webgunean ikuskatua 2021/12/10an.

erabiltzeak aurrekontu-irizpide bati loturik badago, ez litzateke finantza-zaintzako organo eskudunak honen kargu egin behar? Ondareari dagokion eskumena autonomia-erkidegoari dagokio eta horregatik kontrolak berak egin behar du?

Lege-xedapenak berak argi guztia ematen digu. Toki-erakundeen gaineko eskumenen banaketari jarraituz, oinarrizko arauketa Estatuak ezartzen du. Toki-erakundeen oinarrizko araubidea Estatuak ezatzen du eta horretan toki-erakundeen ondarearen gaineko finantza-zaintzaren beharra oinarrizko arauketa horretan dago. Beste finantza-zaintzako esparruak zehaztu ditugunean arauek (lege-xedapenak eta erregelamendu-lerrunekoak ere) finantza-zaintza egikaritzen duen organo eskudunari egiten diote erreferentzia, baina kasu honetan legea zehatza da: Estatuak finantza-zaintzaren beharra eta teknika zein den esaten digu eta teknika horren aplikazioa autonomia-erkidegoari dagokio. Hau da, autonomia-erkidegoak kontrolatuko du aurretiazko baimenaren bitartez edota informazioaren bitartez ondareko ondasun higiezinen gaineko eskualdaketa.

Zein da toki-erakundeen gainean finantza-zaintzaren egikaritzak duen ondorio praktikoa? Ikuspuntu praktiko batetik finantza-zaintzaren teknika ezberdin bien egikaritzak prozeduran zuzeneko eragina dauka. Ondareko ondasun higiezinaren eskualdaketa atzeratzeko arrisku handia dago eta toki-erakundeen beharrizanak egoera baldintzatzeko arrazoia izan daiteke.

Aurretiazko baimena behar izanez gero, eskualdaketaren prestakuntza-espedientean azpi-prozedura bat sartzera behartzen gaitu. Aurretiazko baimena behar izanez gero, toki-administrazioak autonomia-erkidegoaren finantza-zaintzako organo eskudunari espedientea bidali beharko dio. CHACON ORTEGAk adierazpenekin bat eginez eta AFAren 164. artikuluarekin batera, aurretiazko lege-kontrola egin behar denez espedientea bere osotasunean bidali beharko da[516]. Horrek esan nahi du prestakuntza-egintza guztiak bidali beharko direla: ondasunaren egoera fisikoa eta juridikoa zuritzen duten ikerketak, ondasun higiezinaren balorazioa, autonomia-erkidegoaren edo Estatuaren ondare historikoaren edo artistikoaren organo eskudunaren aurretiazko txostena, behar izanez gero, etab… Ondorioz, espediente guztia jorratu eta gero, toki-

[516] CHACON ORTEGA, L., *Bienes, derechos y acciones de las entidades locales*…, Op. Cit. 195. orr.

administrazioak eskaria egin behar dio autonomia-erkidegoari eta ezin izango du eskualdaketa prestatzeko espedientea ebatzi baimena izan arte.

Zein epe dauka autonomia-erkidegoaren finantza-zaintzako organo eskudunak aurretiazko baimena emateko? Ondarearen eskualdaketari buruzko arauek ez dutenez eperik zehazten, prozedura erkideari buruzko APAPELera jo beharko dugu. Horren 21. artikuluan dioenez, arauek ezer esan ezean prozedura ebazteko epea hiru hilabetekoa izango da. Beraz, eskualdaketarako prozedura hiru hilabetez luzatzeko arriskua dago eta hori toki-erakundeen interesak ere arriskuan jar ditzake.

Informazioa ematearen inguruan, zer gertatuko da ebazpena eman, hau da, eskualdaketarako ondare-espedientea onetsirik, behin autonomia-erkidegoari bidali eta gero, esleipen-prozedura martxan dagoela lege-kontrolaren ondorioz ondare-espedientea bera deuseza dela adierazten badu finantza-zaintzaren organo eskudunak? Zein epe dago finantza-zaintzaren erabakia emateko edo lege-kontrola egiteko? Horrelakoak ez dira ondare-arauetan zehazten eta prozedura erkideari jo beharko dugu. GOMEZ MELEROk erantzuna argi planteatzen du kasu honetarako: *"Agerikoa denez, kasu honetan eragin formalak eta juridikoak oso desberdinak dira, toki-egintza guztiz eraginkorra baita behin onetsita, hargatik eragotzi gabe autonomia-erkidegoko organoari jakinarazteko betebeharra"*[517]. Horren harira, jakin badakigu, lehenengo zatian adierazi dugulako eta finantza-zaintzaren hasieran esan dugulako, TAOLren kontrol orokorrerako sistema ere hemen aplikagarria dela. Beraz, akordioa inpugnatzeko aukera izango du autonomia-erkidegoak, TAOLren 63 eta 65. artikuluak aplikaturik.

Beraz, kontrol-teknika informatzea denean, eskualdaketaren gaineko lege-kontrolak erabakia antolamendu juridikoaren aurkakoa dela adierazten duenean, autonomia-erkidegoetako administrazioak toki-erakundeari egintza hori hilabeteko epean deuseztatzeko eskatu ahal izango dio. Autonomia-erkidegoak errekerimendua arrazoitu egin beharko du, eta ustez urratu den araua adierazi beharko du, erabakiaren jakinarazpena jaso eta hamabost egun balioduneko epean.

[517] GOMEZ MELERO, J. G., "El control de legalidad por las Comunidades Autónomas de los actos administrativos locales relativos al tráfico jurídico de sus bienes y derechos"… Op. Cit. 1470 orr.

Gainera, TAOLren 65.3. artikuluaren arabera, autonomia-erkidegokoak, egintza edo erabakia aurkaratu ahal izango du administrazioarekiko auzien jurisdikzioan, jurisdikzio hori arautzen duen legean izaera horretako errekurtsoa jartzeko adierazitako epearen barruan, toki-erakundeari zuzendutako errekerimendua amaitzen den egunaren biharamunetik zenbatzen hasita, edo errekerimenduari uko eginez haren komunikazioa jasotzen den egunaren biharamunetik kontatzen hasita. Zuzenean ere autonomia-erkidegoak epaileen aurrean aurkaratu ahal izango du ebazpena.

Horregatik, gomendio bezala, ondareko ondasun higiezinaren eskualdaketaren eskuratzailea aukeratzeko prozedura ebazpena autonomia-erkidegoari jakinarazi eta hamabost egun geroago hastea komenigarria izango da, hamabost egun horietan finantza-zaintza funtzioak egikaritu behar dituen autonomia-erkidegoaren organo eskudunak errekerimendua egiteko epea izanik. Horiek horrela, eskuratzailea aukeratzeko prozedura eskualdaketa gauzatzeko epea hamabost egunetan luzatu egiten du.

4.5. FINANTZA-ZAINTZAREN KONTROLAK AURREKONTU-EGONKORTASUNAREN ETA FINANTZA-JASANGARRITASUNAREN ESPARRUAN: PLAN EKONOMIKO-FINANTZARIOA

Aurrekontu-egonkortasuna eta finantza-jasangarritasuna ez dira AEFJLOrekin lehenengoz adierazitako kontzeptuak, ezta 2008ko krisiarekin sortutako kontzeptu berriak ere. Pentsamendu aldaketa bat dagoela ere adieraz daiteke. VEGA FELGUEROSOk horrela adierazten du: "Aurrekontu-egonkortasuna ibilbide luzeko figura da gure ordenamendu juridikoan, eta Europar Batasunaren berezko printzipioetatik jasotzen da bertan, hain zuzen ere. Horrela, bada, aurrekontu-egonkortasunaren printzipioak bere garaian batasun ekonomiko eta monetarioaren irrikan oinarritzen dira"[518]. Horregatik printzipio hauek EBn garatzen hasi ziren eta 1992ko Maastrichteko

[518] VEGA FOLGUEROSO, J., "El artículo 7.3 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera: un trámite procedimental para todo expediente administrativo", *El Consultor de los Ayuntamientos*, 11. zkia., 2018, webgunean ikusirik: https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAE2Oy07EMAxFv4ZskFCnrymLbEqXCCEo7N3GaiNC0omdMv17XDoLLB3bsq_se0kYtx6vrJEYBuusAXO_RKS0pH0ULSjafPDbt-5jQiUq0lWd3Z3HnZOQC4VQCrVwFhrhUajyas91pWDkBK4Lo8733q7Yw6BLFaLB2G46UxwY3BuSPhVFo2gOPy-

Hitzarmenean horien inguruan lanean jarri ziren. DOMINGUEZ MARTÍNEZek eta LÓPEZ JIMÉNEZek horrela justifikatzen dute EBren hasunarketa: *"Aurrekontu-diziplinaren funtsa moneta-batasuna da, moneta-politikaren eta epe luzeko aurrekontu-politikaren arteko lotura eta interdependentzia kontuan hartuta. Grosen arabera, aurrekontu-politikaren ariketa autonomoa gehiegizko defizita izan liteke, eta jasanezintasun-gertaerak eragin ditzake, interes-tasen eta kanbio-tasa komunaren gainean gorantz presionatuz eta moneta-politika bakarraren sinesgarritasuna arriskuan jarriz"*[519]. Maastrichteko Hitzarmenak honako bost helburu zehazten zituen:

- KPIak ezin izango du indizerik txikiena duten hiru herrialdeei dagokien batez bestekoa baino 1,5 puntu handiagoa izan.
- Epe luzerako interes-tasa ez litzateke bi puntu baino gehiagokoa izango, interes-tasa txikiena duten hiru herrialdeetako batez bestekoa baino.
- Txanponak Europako Diru Sistemaren aldaketa-mekanismoan egon beharko lirateke, debaluatu gabe, gutxienez Moneta Batasuna hasi aurreko bi urteetan.
- Zor publiko metatuak ezingo luke BPGren % 60 gainditu.
- Aurrekontu-defizita ez da BPGren % 3 baino handiagoa izan behar.

Bost helburu hauek ikusita, argi dago lehenengo biek merkatu-izaera dutela baina hurrengo hirurek Estatuen esku gelditzen direla, aurrekontu-politikan barneratzen direlako. SÁNCHEZ PEREZek honakoa adierazten du: *"Horrek guztiak esan nahi du Europako nazioek onartu behar dutela beraien subiranotasun zaharrek balio sinboliko eta kulturala dutela, baina eduki ekonomiko txikia dutela. 1992an Maastrichteko Tratatuak merkatuaren zentraltasuna, ekonomia- eta diru-batasuna, aurrekontu-egonkortasuna eta ekonomia irekia eta lehia askekoa ezarri zituenez, Espainiaren eta gainerako herrialdeen eredu ekonomikoa ez da kasuan kasuko konstituzio nazionalek*

w2gnYBt9CPP5bY3TXZxJ5U2ZlplaMJAL9aSf0jGq20_ws8KEnhDjOrzChbhNdEhp4AFquyvkvMfP-t76dpg8vtgjc_-lxoE3M8mRgf-zU6KR2wPgEDr252fsF0JRUllABAAA=WKE#I18. Azkenen ikuskapena 2022/06/20.

[519] DOMNINGUEZ MARTÍNEZ, J. M., eta LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M., "Estabilidad Presupuestaria y Reforma Constitucional en España", *Diario La Ley* aldizkarian, ed. La Ley, 2011ko abendua, Madril, webgunean ikusita: https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAE2OQU_DMAyFfw25IKF2XdpxyKXrESEEhbubWG20LOkSp6z_HpdywNLnRPZL3rtljGuPd1KYCAbrrAHzOEdMec7bKFoQafXBr1fVx4yCVUnJunho9EbJHJiKOTI10zAn5pmRB7n1WgrQlMF1Qat6u9sFexjUUYRoMLarKgQFAveOSZVVdRJpCt-vsNgRyAbfQtz9Z6Dp7Ky-qF5YY1TXF1xlU0hZiQVjYrH6siN6QjHZcXphaH-bEKKe3mBE1eZ0y2jgCdJ8F85fONjH73qX2vTpOWIC93-6f9BmIjYZyO87oR2fHRCewaE3f1F_AHLfjOtcAQAAWKE. Azkenengo ikuskapena 2022/05/30.

zehaztutakoa, baizik eta Europako arauek zehaztutakoa, estatu-maila Erkidegoaren helburuen mende jarriz erabat"[520].

EBn beste aurrerapausu handia eman zen Amsterdameko Hitzarmenarekin. Hitzarmen horren bitartez gehiegizko defizita murrizteko helburuarekin hori denboran zehar kontrolaturik egoteko apostua egiten da gehienezko defizitaren muga BPGren %3n jarriz. Muga hori gainditzen duten Estatuek hori gutxitzeko neurririk hartu ezean, isuna ezarriko zaie EBtik.

Hor ikusten da guretzat pentsamenduaren aldaketa bat. Momentu horretara arte, Keynesen formulak erabiltzen ziren ekonomia sustatzeko eta formula horren muina Estatuaren esku-hartzea zorraren bitartez. Hau da, Keynesen ereduan defizita erabiltzen da krisi ekonomikoari eta langabeziari aurre egiteko. EBk beste formula bat bilatzen du eta ardatza defizit publikoan jarri beharrean egonkortasunean jartzen dute, hau da, administrazioen jarduera ekonomikoa egonkortasunetik abiatu zorra kontrolatuz.

Espainia ez dago egoera horretatik kanpo; izan ere, partekatzen du. Horrela, 2001ean Aurrekontu Egonkortasunaren Oinarriei buruzko abenduaren 12ko 18/2001Legearen bitartez Estatuaren, autonomia-erkidegoen eta toki-erakundeen gastu-euspenari buruzko dogmatika ezartzen du eta antolamendu juridikoan sartzen du. 2007an 2001eko legea indargabetzen duen Aurrekontu-egonkortasunaren Oinarriei buruzko Legearen Testu Bategina onetsi zuen abenduaren 28ko 2/2007 Errege Legegintzazko Dekretua onetsi zelarik, aurrekontu-egonkortasunari buruzko politikek eragin praktikoa galdu zuten.

Testu Bateratua indarrean sartu eta 2008an munduko krisi ekonomiko berri bat hasi zen. Egoera horretan Espainiako defizit publikoa areagotzen da eta 11 puntu portzentualetan

[520] SÁNCHEZ PEREZ, L., "La Estabilidad Presupuestaria: Antecedentes y Legislación vigente", *Actualidad Administrativa*, 21. zkian, 2012, Madril, 2232. orr., webgunean ikusirik azkenengoz 2022/05/30an: https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAE2OTU_DMAyGfw25IKF-rO12yKX0iBCCwt1rrDZaSLrYKeu_x6U7YOmxLfuV_V4TxrXHG2skhrN11oB5nCNSmtM2ihYUrT749Vv3MaESFemqzh6aYSMXCqEUDkItNMJROAlVUW25rhQMnMB1YdDN1tsFezjrgwrRYGxXnSkODO4dSedleVQ0hZ9XWOwIbINvIe7_rTG66zOJ_FQVRaYWjCQC_WVH9IxqsuP0IvCuJ4Q4TG8wom4TXRMaeAKab8r5i5j5-FvfT9OnF1sE7v90P9AmZnlyZr_v1OCkdsD4DA69udv7BYyikjlQAQAAWKE#I19.

jartzen da 2009. urtean bertan. SÁNCHEZ PEREZek horrela azaldu zuen: *"Espainia Europako Ekonomia eta Diru Batasunean sartzea ahalbidetu zuen zerga-kontsolidazioaren eta zor publikoaren murrizketaren prozesua izan zen Espainiako ekonomiaren hazkunde-aldi luzea 2008ra arte oinarritu zen aktibo nagusietako bat. Hala ere, urte horretan mundu-mailako krisi ekonomikoa hasi zen, bereziki larria Europan, eta horren ondorioak larriagotu egin ziren gure ekonomian, langabezia-tasa handia zelako. Urte hartatik hona erregistratutako finantza publikoen narriadura handiak azkar agortu zituen zerga-politikaren maniobra-marjinak, eta orain doikuntza handia egitera behartu zuen, aurrekontu-orekarako bidea berreskuratu eta Espainiak Europar Batasunarekin hartutako konpromisoak bete ahal izateko. Krisi ekonomikoak berehala utzi zuen agerian aurreko Aurrekontu Egonkortasunari buruzko Legearen diziplina-mekanismoak nahikoak ez zirela. Izan ere, gure administrazio publikoen defizit handiena lortu zen"*[521].

Egoera horretan gaur eguneko egoerara gatoz. 2011. urtean krisi ekonomikoaren aurrean egonkortasunari buruzko politikak indartu ziren eta horren adierazle bihurtu zen EKren 135. artikuluaren aldaketa. Artikulua aldatzeko zioen azalpenean aurrekontu-egonkortasunak gizarte-estatuaren iraupena eta herritarren gaur eguneko eta etorkizuneko oparotasuna bermatzeko duen garrantzia aitortzen zen. Krisiari aurre egiteko modu eraginkorra iruditu zitzaien legegileei eta horrela jaso egin zuten, baina autore batzuek ez dute hori uste. Autore batzuen ustetan, 135. artikuluaren erreforma bakar bakarrik antolamendu juridikoan EBn garatuta zeuden oinarrizko printzipio batzuk ezartzeko aitzakia izan zen. Ikuspuntu horretatik DOMINGUEZ MARTÍNEZek eta LÓPEZ JIMÉNEZek honakoa diote: *"Hau da, Konstituzioaren erreforma hau, ikuspuntu objektibo batetik, ez da beharraren ondorio, eta horrek luzaroan justifikatuko luke, baizik eta Europar Batasunaren Funtzionamenduari buruzko Tratatuan (6/1957 Legea) eta*

[521] SÁNCHEZ PEREZ, L., "La Estabilidad Presupuestaria: Antecedentes y Legislación vigrente"…, Op. Cit. 2232. orr., webgunean ikusirik azkenengoz 2022/05/30an: https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAE2OTU_DMAyGfw25IKF-rO12yKX0iBCCwt1rrDZaSLrYKeu_x6U7YOmxLfuV_V4TxrXHG2skhrN11oB5nCNSmtM2ihYUrT749Vv3MaESFemqzh6aYSMXCqEUDkItNMJROAlVUW25rhQMnMB1YdDN1tsFezjrgwrRYGxXnSkODO4dSedleVQ0hZ9XWOwIbINvIe7_rTG66zOJ_FQVRaYWjCQC_WVH9IxqsuP0IvCuJ4Q4TG8wom4TXRMaeAKab8r5i5j5-FvfT9OnF1sE7v90P9AmZnlyZr_v1OCkdsD4DA69udv7BYyikjlQAQAAWKE#I19.

hura garatzen duen zuzenbide eratorrian duela urte batzuetatik araututa dagoena arautzea komeni delako, hurrenez hurren"[522].

Arrazoia zein den kontuan izan barik, argi dago 135. artikuluaren aldaketarekin aurrekontu-egonkortasunak eta finantza-jasangarritasunak konstituzio-maila hartzen dutela eta, maila horren ondorioz, printzipioen garapena lege organikoaren bitartez egin zela. Bestetik, kontuan izan behar dugu gai honi buruz, EKren 149.1.13. eta 149.1.18. artikuluari jarraiturik, aurrekontu-egonkortasunak oinarrizko izaera duela eta, ondorioz, SÁNCHEZ PÉREZek adierazten duenez: *"Administrazio publiko guztiei aplika dakieke, beren pertsonifikazioetan, haien guztien aurrekontu-jarduketa koordinatuak Gobernuaren politika ekonomikoaren zerbitzura jartzeak, aukera eman dezan barneko eta kanpoko ezinbesteko egonkortasun ekonomikoa lortzeko"*[523].

Honekin konstituzio-babes guztiarekin 2012an Aurrekontu-Egonkortasunari eta Finantza-Jasangarritasunari buruzko apirilaren 27ko Lege Organikoa (AEFJLO) jaio zen hiru helburu nagusiekin:

- Administrazio publiko guztien finantza-jasangarritasuna bermatzea.
- Espainiako ekonomiaren egonkortasunari buruzko konfidantza zabaltzea.
- Espainiako Estatuak aurrekontu-egonkortasunarekin duen konpromisoa Europar Batasunarekin indartzea.

AEFJLOren 2. artikuluak adierazten duenez aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren printzipioak aplikatuko zaizkio:

- Administrazio Publikoen sektoreari, Kontseiluaren 1996ko ekainaren 25eko 2223/96 (EE) Erregelamenduak onetsitako Nazio eta Eskualde Kontuen Europako Sistemaren definizioaren eta mugaketaren arabera. Azpisektore hauek barne hartzen ditu, sistema horren arabera definituak:
    - Administrazio zentrala, estatua eta administrazio zentraleko organismoak barne hartzen dituena.

[522] DOMINGUEZ MARTÍNEZ, J. M., eta LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M., "Estabilidad Presupuestaria y Reforma…", Op. Cit. 5. orr.
[523] SÁNCHEZ PEREZ, L., "La Estabilidad Presupuestaria: Antecedentes y Legislación vigrente"…, Op. Cit. 2233. orr.

  - Autonomia-erkidegoak.
  - Toki-korporazioak.
  - Gizarte Segurantzako administrazioak.
- Aurreko paragrafoan sartzen ez diren gainerako enpresa-erakunde publikoak, merkataritza-sozietateak eta herri-administrazioen mendeko zuzenbide publikoko gainerako erakundeak ere sektore publikotzat hartuko dira, eta lege honetan horiei buruz berariaz xedatutakoaren mende geratuko dira.

Argi dago, beraz, aurrekontu-egonkortasunari buruzko printzipioak eta finantza-jasangarritasunari buruzko printzipioak eta horiekin batera datozen betebehar guztiak toki-erakundeei bete betean aplikatzen zaizkiela. Momentu honetatik aurrera aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruzko printzipioek toki-erakundeen esparru guztiak "kutsatu" egin dituzte eta 2013an TAOLren aldaketa ekarri zuen TAAJLak kutsatze horren isla da. Lege horrek, esate baterako, TAOLren 7. artikulua aldatu egin zuen eta aurrekontu-egonkortasunaren ñabardura gehitu zion; ondorioz, berezkoak ez diren eskumenak egikaritzeko aurrekontu-egonkortasunaren printzipioak errespetatzeko betebeharra dute toki-erakundeek. Beste adibide bat 116.bis.3. artikuluan topa dezakegu aurrekontu-egonkortasun eta finantza-jasangarritasunaren tresnak ez-betetzeak ekartzen dituen plan ekonomiko-finantzarioak aipatzean: *"Diputazio Probintzialak edo erakunde baliokideak laguntza emango die gainerako toki-korporazioei, eta finantza-zaintza gauzatzen duen administrazioarekin lankidetzan arituko da, dagokionaren arabera, ekonomia- eta finantza-planetan jasotako neurrien aplikazioaren prestaketan eta jarraipenean. Diputazioak edo erakunde baliokideak aurreko paragrafoan jasotako neurriak proposatu eta koordinatuko ditu, udalaz gaindikoak direnean. Neurri horiek plan ekonomiko-finantzarioa onetsi aurretik baloratuko dira, bai eta aurreikusi diren udalaz gaindiko beste neurri batzuk ere, toki-erakundeen bat-egitearen jarraipena barne".*

4.5.1. Aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren kontzeptuak eta printzipioak

AEFJLOren objektua da botere publiko guztiak lotzen dituzten printzipio gidariak ezartzea. Printzipio horietara egokitu beharko da sektore publikoaren aurrekontu-politika, aurrekontu-egonkortasunera eta finantza-jasangarritasunera bideratua, hazkunde ekonomiko iraunkorraren eta gastu-sorreraren berme gisa, Espainiako Konstituzioaren 135. artikulua garatuz. Era berean, aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren printzipioak eraginkortasunez aplikatzeko behar diren prozedurak ezartzen dira. Prozedura horietan, administrazio publikoen arteko koordinazio instituzionaleko organoen parte-hartzea bermatzen da zerga- eta finantza-politikaren arloan; defizit- eta zor-mugak ezartzea, horiek gaindi daitezkeen salbuespenezko kasuak eta desbideratzeak zuzentzeko mekanismoak; eta administrazio publiko bakoitzaren erantzukizuna gauzatzeko tresnak.

Objektua ikusirik lehenengo galderak logikoak dira eta lege organikoaren titulutik bertatik ondorioztatu daitezke: zer da aurrekontu-egonkortasuna? Zer da finantza-jasangarritasuna?

Aurrekontu-egonkortasuna oreka ekonomiko-finantzarioarekin lotuta dago eta horrela ulerturik, modu honetara definitu dezakegu: nazioko kontabilitate-sistemaren arabera, izaera ez-finantzarioa duten diru-sarreren eta izaera ez-finantzarioa duten gastuen arteko oreka. Oreka hori aurrekontua onestean, aurrekontua betearaztean eta likidatzean eman behar da. Ikuspuntu horretatik bi ondorio eman daitezke:

- Diru-sarrera ez-finantzarioek gastu ez-finantzarioak gainditzen dituztenean aurrekontu-egonkortasuna egongo da eta, gure kasuan, toki-erakundeak finantzatzeko gaitasuna izango du.
- Gastu ez-finantzarioek diru-sarrera ez-finantzarioak gainditzen dituztenean ez da aurrekontu-egonkortasunik egongo. Egonkortasun-eza egoera horretan gure toki-erakundea finantzatzeko beharra izango da.

Rendición de Cuentas webguneak definizio erosoa ere ematen du: *"Aurrekontu-egonkortasunaren egoera honela definitzen da: toki-erakunde baten oreka edo superabita, Kontabilitate Nazionalaren araberako finantzaketa-ahalmen gisa neurtuta.*

Hau da, diru-sarrerak kontzeptu guztietako gastuen berdinak edo handiagoak izatea, finantza-eragiketetan izan ezik (zorrak eta finantza-aktiboetako inbertsioak)"[524].

Aurrekontu-egonkortasunarekin batera eta horren osagarria sistema borobiltzeko finantza-jasangarritasuna da. Finantza-jasangarritasuna da oraingo eta etorkizuneko gastu-konpromisoak finantzatzeko gaitasuna, defizitaren, zor publikoaren eta merkataritza-zorraren berankortasunaren mugen barruan, LOEPSFen, berankortasunari buruzko erregelamenduan eta Europako erregelamenduan ezarritakoaren arabera. Era berean merkataritza-zorraren jasangarritasuna dagoela ulertuko da, hornitzaileei ordaintzeko batez besteko epeak berankortasunari buruzko arauketan ezarritako gehieneko epea gainditzen ez duenean. Ogasun Ministerioaren webgunean honako modu honetara azaltzen ditu bi kontzeptu hauek: *"Aurrekontu-egonkortasunaren printzipioa oreka- edo superabit-egoera da. Egoera hori gertatzen dela ulertuko da administrazio publikoek egiturazko defizitik ez dutenean. Printzipio hori indartu egiten da finantza-jasangarritasunaren printzipioarekin, aurrekontu-egonkortasuna administrazio publiko guztien finantza-jokabide iraunkor gisa finkatzen baitu. Printzipio horien oinarrian hiru arau fiskal daude: egiturazko oreka edo superabita, BPGaren % 60ko zorraren ratioaren muga eta gastu-araua"*[525].

Oinarrizko printzipioak diren bi kontzeptu hauen inguruan; beste printzipio batzuekin batera, sistema bat antolatu da aurrekontu-egonkortasuna bermatzeko eta horrekin, Ogasun Ministerioak esaten duenez, hiru arau fiskal edo tresna. Printzipioek eta tresnek aurrekontu-jarduera osoa eta toki-erakundeen finantza-jarduera baldintzatu eta arautu egiten dute. Baina aurrekontu-egonkortasunaren legeria honetan jasotzen diren printzipio hauek guzteik aurrekontu-jardueran garrantzia duten beste printzipio guztiekin batera jardun behar dute. Modu honetara adierazten dute CARBAJO DOMINGOk eta VEGA FELGUEROSOk: *"Printzipio horiek aurrekontu-diziplinaren jada tradizionalak diren*

[524] Rendición de cuentas webgunea. Azkenengoz 2022/05/30ean ikusirik: https://www.rendiciondecuentas.es/es/informacciongeneral/equilibrifinanciero/EstabilidadPresupuestaria.html.

[525] Ogasun Ministerioaren webgunean, azkenengoz ikusita 2022/06/20an: https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/LOEPSFprincipios.aspx.

printzipioak lotzera datoz, hala nola, tipifikazio askotarikoaren arabera, oreka, urterokoa, neutraltasuna, batasuna, espezialitatea eta unibertsaltasuna"[526].

Sistema hau gidatuko duten printzipioak AEFJLOk 3. artikulutik aurrera zehazten ditu:

a) Aurrekontu-egonkortasunaren printzipioa (3. art.)

Aurrekontu-jardueran (onestean, betetzean eta likidatzean) eta orokorrean diru-sarrerei eta gastuei eragiten dizkieten jarduera guztiak aurrekontu-egonkortasunaren marko batean gauzatuko dira. Marko hori da egitura-oreka edo superabita markatzen duena. Enpresa-erakunde publikoentzat, merkataritza-sozietateentzat eta herri-administrazioen mendeko zuzenbide publikoko gainerako erakundeentzat aurrekontu-egonkortasuna finantza-oreka izango da.

b) Finantza-jasangarritasunaren printzipioa (4. art.)

Defizit, zor publiko eta merkataritza-zorraren berankortasuna mugen barruan gaur egungo eta etorkizuneko gastu-konpromisoak finantzatzeko gaitasuna da. Modu berean ulertu behar dugu merkataritza-zorraren jasangarritasuna dagoela hornitzaileei ordaintzeko bataz besteko epeak berankortasun arauetan agertzen den gehieneko epea gainditzen ez duenean. Printzipio hau betetzeko, lan handia egingo du TOLTBren 48bis artikuluak ezartzen duen finantza-zuhurtasunaren printzipioak, hori izango baita finantza-eragiketetan aplikatu ahal izango dena.

c) Urteaniztasunaren printzipioa (5. art.)

Printzipio honen arabera, aurrekontuak egitean epe ertaineko aurrekontu-marko bat kontuan izan behar dugu. Printzipio hau urteko ekitaldi ekonomikoaren printzipioarekin kontraesanean datorrela dirudi, baina bi printzipioak bateragarriak dira. Aurrekontuak urte bateko indarraldia edukiko du, baina egituratzean eta egitean epe luzeago bat eduki behar

[526] CARBAJO DOMINGO, M. A., eta VEGA FELGUEROSO, J., "El artículo 7.3 e la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera: un trámite procedimental para todo expediente administrativo", *El Consultor de los Ayuntamientos*, 11. zkia, 2018, Madril, 110. orr.

dugu kontuan. CARBAJO DOMINGOk eta VEGA FELGUEROSOk esaten duten moduan, azken finean printzipio honek *"gure ordenamenduan tradizioz araututakoa aldatzen du, hau da, aurrekontua onetsi eta betearaztea arautzen duen urtekotasun-printzipioa. Horren arrazoia da ulertzen dela urteaniztasunak aurrekontu-egonkortasun handiagoa bermatzen duela"*[527]. Bi printzipioak, beraz, bateragarriak izango dira eta planifikazioari indarra emango zaio.

d) Gardentasunaren printzipioa (6. art.)
    a. Kontabilitateak, aurrekontuek eta likidazioek beharrezko dokumentazio guztia jasoko dute honakoa ikuskatu ahal izateko:
    b. Erakundearen finantza-egoera.
    c. Aurrekontu-egonkortasuna eta finantza-jasangarritasuna betetzen direla.
    d. Europar Batasunak jartzen dituen bestelako betekizunak betetzen direla.
    e. Horiek horrela, aurrekontuek eta kontu orokorrek Administrazioa osatzen duten erakunde guztien informazioa osotasunean jasoko dute. Ogasun Ministerioari dagokio AEFJLOren 2. artikuluan jasotzen diren subjektu guztien inguruko informazioa ematea, eta ondorioz jasotzea ere bai. Beraz, beste Administrazio publikoentzako betebeharra ezartzen da: Ogasun Ministerioari informazioa emateko betebeharra. Horretarako, Ministerioak urriaren 1eko HAP/2105/2012 Agindua onetsi zuen. Modu horretara informazioa emateak TOLTBren 169.4. artikuluan zehaztutako betebeharra gainditu egiten du, aurrekontuaren kopiarekin batera aurrekontu-egonkortasunaren inguruko informazioa ere eman behar delako. Geroago alderatuko dugu TOLTBren informazio ematea eta AEFJLOren gardentasun-printzipioa, baina adibide moduan honakoa aipatu daiteke: diruzaintzako gerakin positiboa zuen likidazioaren inguruko informaziorik ez zen inora bidali behar, baina orain likidazioak aurrekontu-egonkortasuna eta finantza-jasangarritasuna betetzen duela konprobatu behar da eta informazio hori Ministerioari bidali.

[527] CARBAJO DOMINGO, M. A., eta VEGA FELGUEROSO, J., ""El artículo 7.3 e la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera: un trámite procedimental para todo expediente administrativo"… Op. Cit. 111. orr.

e) Baliabide publikoak esleitzean eta erabiltzean efizientzia-printzipioa (7. art.)
    a. Gastu publikoaren politikak urte anitzeko planifikazio-marko batean jaso behar da. Planifikazio eta programazio horiek kontuan harturik, aurrekontuak egin eta egituratuko dira politika ekonomikoaren helburuak eta aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren printzipioak aintzat harturik.
    b. Baliabide publikoen kudeaketa honakoa lortzeko bideratuko da: eragingarritasuna, efizientzia, ekonomia eta kalitatea. Horretarako, gastu publikoa arrazionalizatzeko politikak eta sektore publikoaren kudeaketa hobetzeko politikak erabiliko dira.
    c. Honen guztiaren ondorioz, administrazio publikoek gaur egungo eta etorkizuneko gastuetan eta diru-sarreretan eragina izan dezaketen jarduera guztiek (kontratuak, hitzarmenak, lankidetzak, etab.) sortuko dituzten ondorioen balorazioa egin beharko dute. Jarduera horretan aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren printzipioak ezartzen dituzten betekizunak betetzen direla konprobatuko dute.

f) Erantzukizun-printzipioa (8. art.)
    a. Printzipio honen arabera, aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren printzipioekin batera ezartzen diren betebeharrak ez direnean betetzen, erakunde ez-betetzaileak sortu dituen ondorioen erantzukizuna hartuko du. Erantzukizuna zehaztean, kalteturik dauden erakunde guztiei audientzia emango zaie.
    b. Printzipio honekin batera, administrazio babeslearen irudia alde batera utzi nahi da eta 8. artikuluak argi uzten du Estatuak ez dituela bere gain hartuko autonomia-erkidegoek eta toki-erakundeek hartutako konpromisoak, ez bada elkarrekin egiten dituzten proiektu konkretuen gaineko finantza-bermeak. Autonomia-erkidegoei gauza berdina esaten zaie toki-erakundeekiko.

g) Erakundeen arteko leialtasun-printzipioa (9. art.)

a. Aurrekontuen esparruan Administrazioen arteko lankidetzak harmonizatu eta errazten duen printzipioa da. Horretarako, Administrazio publiko bakoitzak honako hau egin beharko du:
b. Administrazio publiko bakoitzak bere jarduerak AEFJLOren esparruan beste Administraziotan sorraraz ditzakeen eraginak baloratuko ditu.
c. Administrazio publiko bakoitzak esleituta dituen eskumenen erabilera legitimoa errespetatzea.
d. Bere eskumenak baliatzean, interes publiko guztiak haztatzea, eta, zehazki, beste Administrazio publiko batzuek kudeatu behar dituztenak.
e. Gainerako Administrazio publikoei berezkoak dituzten eskumenekoak diren jarduerak gauzatzean informazioa ematea, eta, bereziki, AEFJLOren esparruan informazioa emateko eta gardenak izateko betebeharrak betetzetik eratorritakoa.
f. Norberaren esparruan, gainerako Administrazio publikoek beraien eskumenak eraginkortasunez gauzatzeko eska ditzaketen lankidetza eta laguntza aktiboak ematea.

Printzipio hauekin guztiekin batera, AEFJLOk 12. artikuluaren bitartez beste kontzeptu bat jorratzen du: gastu-araua. Horren arabera, Administrazio publikoen gastuek ezin izango dute gainditu Espainiako ekonomiak epe ertaineko Barne Produktu Gordinaren erreferentziako hazkunde-tasa. Horrekin batera, diru-sarrera gehiago lortzen badira, baliabide "berri" horiek ezin izango dira erabili gastu berria finantzatzeko, diru-sarrera berri horiek bakarrik erabili ahal izango dira zor publikoaren maila gutxitzeko.

4.5.2. Aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren tresnak

Tresnak edo prozedurak ezarri behar dira AEFJLOen subjektuek aurrekontu-arauetan adierazten diren printzipioak eta aurretik aipatu ditugun printzipio horiek guztiek behar bezala betetzen direla bermatzeko. Gobernuari dagokio, autonomia-erkidegoek eta toki-erakundeek duten finantza-autonomia errespetatuz, aurrekontu-egonkortasun eta finantza-jasangarritasunaren printzipio guztiak bete direla bermatzea. Eginkizun horretarako, Gobernuari botere handia ematen zaio eta horri dagokio tresna guztien

koordinaziorako ahala. Horrela, Estatuko gobernuak printzipio guztiak modu eragingarrian aplikatuko direla bermatzeko koordinazio-tresnak ezartzeko eta garatzeko ahala izango du.

Ikuspuntu horretatik, AEFJLOak hiru tresna baliatzen ditu aurrekontu-egonkortasuna eta finantza-jasangarritasuna bermatzeko[528]:

- Aurrekontu-egonkortasunaren helburua: Aurrekontu bat onestea, aurrekontu hori exekutatu eta likidatzean, orekan egin behar da, kalkuluetarako Europako Batzordearen metodologia erabiliz, aurrekontu-egonkortasunari buruzko erregelamenduaren esparruan.

- Gastua-araua: LOEPSFen 12. artikuluko gastu-arauak ezarritako gastu-muga ez gainditzea.

- Zor bizia: Aurrekontu-kitatzeak bermatu behar du haren exekuziotik ez dela gehiegizko zor publikoaren bolumena eratorri. Gainera, ordaintzeko batez besteko epeak ezin du gainditu berankortasun-erregelamenduan ezarritako gehieneko epea.

Horiek dira doktrinan arau-fiskal izenarekin ezagutu direnak. Goazen horiek banan-banan aztertzen eta horiek kalkulatzeko arauak zehazten.

a) Aurrekontu-egonkortasuna

Aurrekontu-egonkortasunaren printzipioaren arabera, toki-erakundeek (administrazio publiko guztiek AEFJLOren 2. artikuluan adierazten diren guztiek) aurrekontu-egonkortasunaren helburua bete beharko dute. Baina nork ezartzen du helburu hori? AEFJLOren 15. artikuluari jarraituz, aurrekotu-egonkortasunaren helburua Ministroen Kontseiluak adostuko du, Ogasun Ministroak proposaturik. Aurrekontu-egonkortasunaren helburua finantzatzeko gaitasunaren edo beharraren arabera ezarriko da, Nazio eta Eskualde Kontuen Europako Sisteman jasotako definizioaren arabera, eta hurrengo hiru ekitaldiei dagokien zor publikoaren helburuaren arabera. Helburu horiek

[528] CARPIO CARRO, M., "Infografia Estabilidad Presupuestaria", *El Consultor de los Ayuntamientos,* 2020ko martxoko ale berezia, Madril, 19. orr.

BPG nazional nominalaren ehunekotan adieraziko dira. Definizio honen ondorioak artikuluaren bigarren paragrafoak zehazten ditu: aurrekontu-egonkortasunaren helburua zehazteko, gastu-araua eta aurreko ekitaldiko ziklora doitutako aurrekontu-saldoa kontuan hartuko dira.

Helburuak zehazteko, prozedura horretan Autonomia-erkidegoen Zerga- eta Finantza-Politikarako Kontseiluaren eta Toki-administrazioaren Nazioko Batzordearen txostenak behar dira. Gainera, Espainiaren Egonkortasunerako Programaren gainean Europar Batasunak duen iritzia eta egiten dituen gomendioak kontuan izango dira. Horrez gain, Ministroen Kontseiluak aurrekontu-egonkortasunerako helburua zehazturik, Gorte Orokorretara bidali behar du, horrek onetsi dezan. Behin onetsita, Administrazio publiko guztiek aurrekontu-proiektuak diseinatzean aurrekontu-egonkortasunerako helburua errespetatu beharko dute.

Dena den, toki-erakundeentzako aurrekontu-egonkortasunaren helburua zehazteko ez dira hainbeste buelta ematen. AEFJLOren 11. artikuluari helduta, Administrazio publiko guztiek aurrekontu-egonkortasunaren printzipioa jarraitu behar dute, ondorioz Administrazio publikoek ezin dezakete egitura-defizit eduki, egitura-defizit bezala zikloari egokituta dagoen defizita ulerturik. Baina arau hori bakarrik autonomia-erkidegoentzat eta Estatuarentzat balio du eta gainera lege organikoak berak salbuespenak jartzen ditu. Toki-erakundeentzat ez dago aukera zabalik AEFJLOren 11.4 artikuluak honakoa adierazten du: toki-erakundeek aurrekontu-oreka edo superabita eduki behar dute. Listo. Toki-erakundeentzat aurrekontu-egonkortasunaren helburua %0an jartzen da.

Beste modu batean esanda[529]:

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Estatuko Administrazio orokorra	-1,1	-0,7	-0,3	-0,5	-0,4	-0,3	-0,1
Autonomia-erkidegoak	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	0,0

[529] Datuak Estatuko Ogasun Ministerioaren webgunetik atera dira.

Toki-erakundeak	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gizarte Segurantza	-1,4	-1,1	-0,9	-1,1	-1,0	-0,9	-0,8
	-3,1	-2,2	-1,3	-1,8	-1,5	-1,2	-0,9

- Aurrekontu-egonkortasunaren objektiboa BPG portzentaian. Grisean markatzen diren zutabeak COVID19ak ekarritako aurrekontu-egonkortasunaren helburuak bertan behera geratzea adierazten dute[530].

Taulan argi ikusten da Estatuak eta autonomia-erkidegoek egitura-defizita murrizteko betebeharra daukatela, baina oraindik horretan egon daitezkeen bitartean toki-erakundeek aurrekontu-oreka egoera mantentzeko lege-betebeharra daukate. LOSADA MUÑOZek adierazten duenez, toki-erakundeentzat ziklo ekonomikoaren garrantzia galdu egiten da eta aurrekontu-oreka teorikoan ezartzen da helburua, hau da, BPGren %0an: *"Nahiz eta, aipatu den bezala, aurrekontu-egonkortasunaren helburua maila indibidualean eskatzen den Administrazioaren maila bakoitzerako, haren diseinua ez da berdina guztientzat, eta toki-administrazioaren esparruan malgutasun txikiagoarekin definitzen da aurrekontu-egonkortasunaren helburua aurrekontu-orekaren helburuarekin identifikatzea eta ziklo ekonomikoaren bilakaeraren helburutik askatatzea"*[531]. Muina bera aurrekontu-oreka kontzeptuan datza. Autore berdinak aurrekontu-orekaren modu honetara definitzen du: *"Erregela diru-sarreren eta gastuen arteko oreka aurkitzean datza. Arau hori oinarrizkoa da edozein ekonomiatarako, eta horrek esan nahi du administrazioa gai dela gastu-premiei aurre egiteko behar diren baliabideak sortzeko, eta etengabe betetzeak finantza-egoera onbideratua eta jasangarria bermatuko luke"*[532].

Nola daki toki-erakunde batek aurrekontu-egonkortasunaren printzipioa betetzen duen ala ez? Toki-erakundeei Aurrekontu-egonkortasunari buruzko abenduaren 12ko 18/2001 Legea aplikatzeko erregelamendua onetsi zuen azaroaren 2ko 1463/2007 Errege Dekretuaren 15. artikuluak dioenez, *"Egonkortasun-helburua bete dela ulertuko da*

530 https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2020/300920-reglas_fiscales.aspx.

531 LOSADA MUÑOZ, R., "Verificación del objetivo de estabilidad presupuestaria en el ámbito de las Entidades locales", *El Consultor de los Ayuntamientos*, 2020ko martxoko ale berezia, 2020, Madril, 79. orr.

532 LOSADA MUÑOZ, R., "Verificación del objetivo de estabilidad presupuestaria en el ámbito de las Entidades locales"… Op. Cit. 80. orr.

hasierako aurrekontuak, edo, hala badagokio, aldatutakoak, eta erregelamendu honetako 4.1. artikuluan jasotako subjektuen aurrekontu-likidazioak, finkatu ondoren eta finantzaketa-ahalmenari dagokionez. Beti ere Nazio eta Eskualde Kontuen Europako Sisteman jasotako definizioaren arabera, 5. artikuluan aipatutako toki-erakunde bakoitzarentzat ezarritako banakako helburua edo gainerako toki-erakundeentzat ezarritako oreka edo superabita betetzen delarik, onartutako plan ekonomiko-finantzarioetan kontuan izanik". Hau da, aurrekontu-egonkortasunaren helburua lortuko da Nazio eta Eskualde Kontuen Europako Sistemari jarraituz, toki-erakundeak finantzatzeko gaitasuna edo ahalmena duenean. Finantzaketa-ahalmen batek toki-erakundearen zorpetzea murriztea ekar dezake; eta finantzaketa-behar batek zehaztuko digu jaulki beharreko zor garbiaren bolumena.

Honen lehenengo ondorioa da aurrekontu-saldo ez finantzarioak hartu behar ditugula kontuan, hau da,

Diru-sarrera ez finantzarioak – gastu ez finantzarioak = aurrekontu-saldoa

Toki-erakundeetako aurrekontu-arauak aplikatzean, TOLTBa eta 500/1990 Errege Dekretua, formula hori beste modu honetara uler daiteke: aurrekontuaren diru-sarreren 1. kapitulutik 7. kapitulura doazen kredituen emaitzari kenduko zaio gastuen 1. kapitulutik 7. kapitulura doazen kredituen emaitza.

Diru-sarrerak (1-7 kapituluak) – gastuak (1-7 kapituluak) = aurrekontu-saldoa.

Kalkulu horretan honako emaitzak eman daitezke:

- Aurrekontu-saldoa = 0 egoeran aurrekontu-oreka dago.
- Aurrekontu-saldoa < 0 egoeran toki-erakundeak finantzazioa behar du eta ez du aurrekontu-egonkortasunik izango.
- Aurrekontu-saldoa >0 egoeran toki-erakundeak finantzatzeko gaitasuna izango du eta, aurrekontuan superabita izanik, egonkortasuna izango du.

Bigarren ondorioa da aurrekontu-saldo ez finantzarioa kalkulatzeko nazioko kontabilitate-sistemaren bitartez egiten dugula eta Nazio eta Eskualde Kontuen Europako

Sistemara pasatu behar dugula dagozkion doikuntzak aplikatuz. Doikuntza horiek gaur egun 2010ekoak dira (SEC2010)[533]. Aurrekontu-oreka edo zero defizitaren inguruan hitz egiten dugunean zera esan nahi dugu: diru-sarreren 1. kapitulutik 7.era bitarteko kapituluen batura gastuen 1. kapitulutik 7.era bitarteko kapituluen batura da, bai aurrekontuarena, bai aldaketena edo haien likidazioarena, modu kontsolidatuan lortuta. Diru-sarrera edo gastu horiei doikuntza batzuk aplikatzen zaizkie, Nazio eta Eskualde Kontuen Europako Sisteman (SEC2010) ezarritako irizpideen arabera, eta, horrela, toki-erakunde baten finantzaketa-gaitasuna edo -beharra lortzen dugu.

Aurrekontuaren onespenean, aldaketetan edo likidazioan arau fiskal hori betetzen ez bada, toki-erakundeak plan ekonomiko-finantzario bat onartu behar du, eta, bertan, zor den oreka lortzeko neurriak hartu beharko ditu urtebeteko epean, desoreka agerian jartzen den urteko hurrengo urtearen hasieratik zenbatzen hasita. Hori aurrekontua onestean edo aurrekontu-aldaketa egitean nahiko argi dago, baina likidazioaren esparruan nahasteak sor daitezke. Aurrekontuaren likidazioa ekitaldia igaro ondoren onetsi behar da eta momentu horretan jabetuko gara aurrekontu egonkortasunaren araua apurtu den ala ez, hau da, n ekitaldian n-1 ekitaldiko aurrekontuaren likidazioa kalkulatzen da eta plan ekonomiko-finantzarioa n+1 ekitaldian aplikatzeko erabili beharko litzateke.

b) Gastu-araua

Gastuaren araua edo gastua mugatzeko arau fiskala AEFJLOren 12. artikuluan araututa dago: *"Administrazio zentralaren, autonomia-erkidegoen eta toki-korporazioen gastu konputagarriaren aldaketak ezin izango du gainditu Espainiako ekonomiaren epe ertaineko Barne Produktu Gordinaren hazkundearen erreferentzia-tasa"*. Toki-erakundeen esparruan azkenengo urteotan arazo eta polemika gehien sortu duen kontzeptuetariko bat da hau. Horren arabera, toki-erakundearen gastu-ahalmena murriztu egiten da, nahiz eta superabita eduki. Arazoa superabit horren erabileran dago: ze gertatzen da toki-erakundeak gastu-arauak ezarritako gastu-muga baino gehiago

[533] Estatuko Administrazioaren Kontu-hartzailetza Nagusiak doikuntzetarako dokumentua erabili dugu, webgunean honako alea dago: https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/InformacionGeneral/Documents/Manual_AATT/ManualCCLL1Edicion2006b.pdf.

gastatzeko ahalmena duenean? COBOS GODOYk gaiaren inguruan honakoa adierazi zuen: *"Gastuaren arau fiskala da, zalantzarik gabe, toki-eremuan polemika gehien sortzen duen gaietako bat, aurrekontu-jardueraren printzipio egituratzaile gisa sartu zenetik. Lerro hauetan alferrikakoa da gastu-araua ez betetzeak dakartzan ondorioak planteatzea, formula horrek gure lan-hiztegian leku garrantzitsua hartu baitu ezinbestean. Foro askotan, denbora batetik hona, gastu-arauaren kalkulua birformulatzeko beharra agertzen da"*[534]. Ez dugu ahaztu behar inondik inora PONS REBOLLOk adierazten duenez, gastu-araua muga dela: *"Arau fiskal berria aplikatzeak nabarmen eragiten dio aurrekontu-kudeaketari, aurrekontua egiteko, gauzatzeko eta likidatzeko fase bakoitzean nola eragiten duen aztertzen dugu. Baimendutako gehienekoa gainditzen duen gastu konputagarriak, Espainiako ekonomiaren epe ertaineko Barne Produktu Gordinaren hazkundearen erreferentzia-tasa gaindituz, neurri zuzentzaileak hartzea dakar, Plan Ekonomiko-Finantzarioan lantzeko beharrarekin"*[535].

Gastu-arauaren helburua gastu publikoaren hazkundea mugatzea da, Espainiako ekonomiaren hazkundeari lotuta gastatzeko gehieneko zenbateko bat jarrita[536]. Toki-erakundeek, gastu ez-finantzarioaren gehieneko muga bat onetsiko dute, aurrekontu-egonkortasunaren helburuarekin eta gastu-arauarekin bat datorrena, beraien aurrekontuetako baliabideak esleitzeko muga ezarriko duela gainera (AEFJLOren 30. art). Beraz, gastu-arauaren bitartez gastuaren muga adieraziko da eta muga horrek aurrekontu-egonkortasunaren helburu positiboarekin bat egin behar du. Ondorioz, aurrekontu-egonkortasunaren helburua betetzeko gastu-araua ere bete behar da.

Zein gastu hartuko da kontuan eta nola ezartzen da muga hori? AEFJLOren 12.1. artikuluak ezarri duenez, toki-erakundeentzat gastu konputagarritzat joko dira Nazio eta Eskualde Kontuen Europako Sistemaren arabera definitutako gastu ez-finantzarioak, zorraren interesak eta EBtik edo beste Administrazio publiko batzuetatik datozen funts

[534] COBOS GODOY, J. C., "Breves notas acerca de la regla de gasto. Comparativa en el entorno europeo, encaje en la ciencia económica y alternativas generales de flexibilización", *El Consultor de los Ayuntamiento*, 10. zkia., 2018, Madril, 41. orrialdean.
[535] PONS REBOLLO, M., "Aplicación de la Regla de Gasto en las Entidades Locales" *El Consultor de los Ayuntamientos*, 2020ko martxoko ale berezia, 2020, Madril, 106. orrialdean.
[536] GARCÍA GUERRERO, D., "Haciendas Locales a la luz de la Ley Organica de Estabilidad Presupuestaria y sostenibilidad Financiera", LÓPEZ ESPADAFOR, C.M. (zuz), *La reforma de las haciendas locales en España* liburuan, Ed. Universidad de Jaen, 2018, Jaen, 120. orr. eta hurrengoak.

finalistekin finantzatutako gastuaren zatia izan ezik. Gastu konputagarri horiek ezin izango dute gainditu Espainiako ekonomiaren epe ertaineko Barne Produktu Gordinaren hazkundearen erreferentzia-tasa. Ekonomia Ministerioari dagokio Espainiako ekonomiaren epe ertaineko BPGren hazkundearen erreferentzia-tasa kalkulatzea, Europako Batzordeak bere erregelamendua aplikatzeko erabilitako metodologiaren arabera. Azkenengo urteotako erreferentzia-tasa honakoa da:

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Erreferentzia-tasa	2,4	2,7	2,9	3,0	3,2	3,3

- Grisean markatzen diren zutabeak COVID19ak ekarritako gastu-arauaren muga bertan behera geratzea adierazten dute[537].

Beraz, toki-erakundeek duten gastua mugaturik dago eta muga hori ez gainditzea aurrekontu-egonkortasunarekin lotzen da. Nola daki toki-erakunde batek gastu-araua bete duen ala ez? Lehenengo eta behin kontuan izan behar dugu n ekitaldiko gastu-muga zein den eta likidazioan gastu-araua bete duen jakiteko n-2 eta n-1 aurrekontu-ekitaldietako likidazioak behar izango ditugula. Lau pausutan diseinatutako prozedura da:

1.- Lehenengo eta behin gastu ez finantzarioak batu behar ditugu. Hau da, aurrekontuaren lehenengo kapitulutik zazpigarren kapitulura doazen gastuak zenbatu behar dira. Gastua aitortutako betebeharra fase kontablean dagoena izango da. Baina, Hirugarren Kapituluan zorpetze-eragiketetatik ondorioztatzen diren interesak zenbatzen dira eta horiek gastu konputagarria kalkulatzeko ez dira beharrezkoak, beraz, kendu egin beharko lirateke. PONS REBOLLOk horrela laburtzen du: *"Gastu konputagarria lortzeko, gastuen 1.etik 7.era bitarteko kapituluetako betebehar aintzatetsi garbiak batzen ditugu, hirugarren kapituluko gastuetatik ("finantza-gastuak") maileguak jaulki, formalizatu, aldatu eta kitatzeko gastuak eta abalak exekutatzeko gastuak bakarrik hartuko ditugu kontuan, zorpetze-eragiketengatiko interesen gastuak kontuan hartu gabe"*[538].

[537] https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2020/300920-reglas_fiscales.aspx.

[538] PONS REBOLLO, M., "Aplicación de la Regla de Gasto en las Entidades Locales"…, Op. Cit. 107. orr.

2.- Zorraren interesik gabeko gastu ez-finantzarioak kalkulatuta ditugu, baina nazioko kontabilitate-sistemara eta horiek Nazio eta Eskualde Kontuen Europako Sistemara pasatu beharko dira, SEC2010ren gastu doikuntzak aplikaturik. Horrela, zorraren interesik gabeko eta SEC2010era egokitutako gastu ez-finantzarioak lortuko ditugu.

3.- Toki-erakundeek bigarren pausuan lortutako gastu ez finantzarioei gastu-arauak berezkoak dituen doikuntzak egin beharko dizkiote eta gastu horiei aurrekontu-finkapenaren doikuntzak (toki-erakundeen mendeko erakundeak ere kontuan sartu behar dira) eta EBtik edota beste Administrazio Publikoetatik datozen izaera finalista duten finantzatutako gastuak kenduko dira. Modu horretara, gastu konputagarria kalkulatu dugu eta hori doitzeko diru-bilketan egondako jarraikako gehikuntzak edo murriztapenak aplikatuko dira.

4.- Gastu konputagarriak n-1 eta n ekitaldietako (edo n-2 eta n-1 ekitaldietan likidazioaren kasuan) aldaketa kalkulaturik, aldaketa portzentaia erreferentzia-tasarekin konparatuko da emaitza posibleak hauek dira:

- Gastu konputagarrien aldaketa portzentaia < erreferentzia-tasa = gastua-araua betetzea.
- Gastu konputagarrien aldaketa portzentaia > erreferentzia-tasa = gastua-araua ez betetzea.

Azkenengo emaitza honetako ondorioa argia da: plan ekonomiko-finantzarioa egiteko beharra, gastua mugatzen. Plan ekonomiko finantzario bat indarrean duten toki-erakundeek euren planean ezarritako bidera egokitu beharko dute gastu publiko konputagarriaren hazkundea. Beraz, ekonomia- eta finantza-planak hurrengo ekitaldietan gastuari egokitzeko behar diren neurriak jasoko ditu.

c) Zor bizia

Aurretik ikusi ditugun bi arau fiskalak aurrekontu-egonkortasunaren printzipioa betetzea bermatzen dute, baina legeak ere finantza-jasangarritasuna bermatu behar du. Lehen adierazi dugun bezala, finantza-jasangarritasuna da gaur egungo eta etorkizuneko gastu konpromisoak finantzatzeko gaitasuna defizit, zor publiko eta merkataritza-zorraren

berankortasuna mugen barruan. Honek bi tresna jartzen ditu zor publikoa kontrolatzeko: zor bizia eta berankortasun-muga. Lehenengo tresnak zor publikoa mugatzen du eta AEFJLOren 13. artikuluko 1etik 5era doazen puntuetan jaso da eta berankortasun-muga artikulu beraren 6. puntuan.

Administrazio publiko guztien zor publikoaren bolumena, gehiegizko defizit-prozedurari buruzko protokoloaren arabera zehaztua, ezin da izan termino nominaletan adierazitako BPGren % 60 baino handiagoa, edo Europako erregelamenduak ezartzen duena baino handiagoa.

Muga horren banaketa honako ehuneko hauen arabera egin behar da, estatuko BPGren termino nominaletan adierazita:
- % 44 Administrazio zentralerako;
- % 13 autonomia-erkidego guztientzat; eta
- % 3 toki-korporazio guztientzat.

Europako erregelamendutik eratorritako betebeharren ondorioz, zor-muga ez bada %60koa, administrazio zentralaren, autonomia-erkidegoen eta toki-korporazioen arteko banaketak aurreko proportzioak errespetatu behar ditu. Zor biziaren erregelari jarraituz, toki-erakundeek sektore publikoaren baitan duten zor publikoari muga jarri nahi zaio. Horrek zuzeneko eragina dauka zorpetze-eragiketei dagokionez. Toki-erakundeek ezin daitezke euren buruak zorpetu %110 baino gehiago. %110etik %75era doan zorpetzeak baimena beharko du eta beste muga berri bat jarri da %60 baino gehiagoko zorpetzeak finantza-jasangarritasuna apurtuko du. Horren harira, AEFJLOaren 13.5 artikuluak zera dio: *"Martxoaren 5eko 2/2004 Legegintzako Errege Dekretuak onetsitako Toki-ogasunak Arautzen dituen Legearen Testu Bateratuaren 53. artikuluan ezarritakoa betez, Estatuak edo, hala badagokio, autonomia-erkidegoek toki-korporazioei kreditu-eragiketak eta zor-jaulkipenak egiteko baimena ematean, kontuan hartuko dira aurrekontu-egonkortasunaren eta zor publikoaren helburuak betetzea, bai eta printzipioak eta betebeharrak betetzea ere"*.

Horrela, toki-erakundeak indarrean duen zorra kontuan izango dugu, baina horrez gain legeak berankortasunean ere muga jartzen du. Administrazio publikoek hornitzaileei

ordaintzeko batez besteko epea argitaratu behar dute, eta diruzaintza-plan bat eduki behar dute. Plan horretan, gutxienez, hornitzaileei ordaintzeko aurreikuspenari buruzko informazioa jasoko da, berankortasunari buruzko erregelamenduak ezartzen duen gehieneko epea betetzen dela bermatzeko. Administrazio publikoek gastu-konpromisoak hartzeko erritmoa diruzaintza-plana gauzatzera egokitzen dela zainduko dute.

Administrazio publiko batek ordaintzeko batez besteko epeak, argitaratutako datuen arabera, berankortasunari buruzko erregelamenduan ezarritako gehieneko epea gainditzen duenean, Administrazioak honako hau sartu beharko du, aipatu argitalpenaren ondorengo diruzaintza-planaren eguneratzean, plan horren zati gisa:

- Hornitzaileei hilero ordaintzeko erabiliko dituen baliabideen zenbatekoa, ordaintzeko batez besteko epea berankortasunari buruzko erregelamenduak ezartzen duen gehieneko epera murriztu ahal izateko.
- Gastuak murrizteko, diru-sarrerak handitzeko edo kobrantzak eta ordainketak kudeatzeko beste neurri batzuk hartzeko konpromisoa, hornitzaileei ordaintzeko batez besteko epea berankortasunari buruzko erregelamenduak ezartzen duen gehieneko epera arte murrizteko, beharrezkoa den diruzaintza sortuz.

Nola kalkulatzen da zor bizia eta ordaintzeko batez besteko epeak? Aurretik adierazi dudan bezala, toki-erakunde bat zorpetzeko eragiketa bat egiteko muga batzuk ditu, TOLTBren 53. artikuluari jarraituta. Orain, muga horiez gain, beste muga bat gehitu behar zaio: zorpetze-eragiketek osotasunean ezin dezakete diru-sarrera ez finantzarioen %60a gainditu. AEFJLOren 13. artikuluak zor publikoaren muga –gehiegizko defizitaren prozedurari buruzko protokoloaren arabera zehaztua– ez gainditzeko betebeharra ezartzen du, eta ezin du BPGaren %60 gainditu. Muga hori Administrazio publikoen artean banatuko da, eta %3koa izango da toki-korporazio guztientzat. Ministroen Kontseiluak 2020/02/11ko bileran hartutako erabakiaren bidez, eta AEFJLOren 15. artikuluan ezarritakoarekin bat etorriz, 2020-2023 aldirako zor publikoaren helburua finkatu da, eta honela zehazten da toki-erakundeen sektorerako:

	2020	2021	2022	2023
Toki erakundeen zorpetze-helburua	2,0	2,0	1,9	1,8

- Grisean markatzen diren zutabeak COVID19ak ekarritako zor biziaren muga bertan behera geratzea adierazten dute[539].

Berankortasunaren eragina kalkulatzeko eta finantza-jasangarritasunaren printzipioaren tresna bezala, hornitzaileei ordaintzeko batez besteko epea kalkulatu behar da. Horrela adierazten du AEFJLOren 13.6. artikuluak. Administrazio publikoek hornitzaileei ordaintzeko batez besteko epea argitaratu behar dute, eta diruzaintza-plan bat eduki behar dute. Plan horretan, gutxienez, hornitzaileei ordaintzeko aurreikuspenari buruzko informazioa jasoko da, berankortasunari buruzko erregelamenduak ezartzen duen gehieneko epea betetzen dela bermatzeko. Lehen adierazi dugun bezala toki-erakundeek gastu-konpromisoak hartzeko erritmoa diruzaintza-plana gauzatzera egokitzen dela zaindu behar dute.

Lege honetan berankortasunari buruzko erregelamenduak hornitzaileei ordaintzeko ezartzen duen gehieneko epea aipatzen denean, indarrean dagoen erregelamenduak une bakoitzean ezartzen duen epea aipatzen dela ulertuko da, eta, lege hau indarrean jartzen denean, hogeita hamar egunekoa dela. Toki-erakundeak gai izan behar dira oraingo eta etorkizuneko gastu-konpromisoak finantzatzeko, baina, horrez gain, merkataritza-zorraren jasangarritasun-printzipioa bete behar dute. Zor komertziala gehienez ere hogeita hamar eguneko epean ordaindu behar da. Administrazioak gaitasuna izan dezake gastu bat finantzatu ahal izateko, baina kontuan hartu behar du, zor komertziala bada, ez dela nahikoa gastu hori finantzatzeko gaitasunarekin, baizik eta, gainera, gai izan behar dela gehienez 30 egun naturaleko epean ordaintzeko.

Hortaz, ondorio moduan VIGO MARTÍNek adierazitakoa ulertu daiteke: *"Azken batean, berankortasun finantzarioa ez da zor publikoaren kontrola bakarrik, baita zor komertzialaren kontrola ere. Merkataritza-zorraren kontrola finantza-jasangarritasunaren printzipioan integratzeko helburuarekin, "Batez besteko ordainketa-epea" delakoa sartzen badu, administrazio publikoak behartuta egongo dira hornitzaileei hogeita hamar eguneko epean ordaintzera, eta ordaintzeko batez besteko aldia haien web-atarian argitaratu beharko dute. Ordaintzeko batez besteko epea betetzen ez bada,*

539 https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2020/300920-reglas_fiscales.aspx.

AEFJLOren neurri prebentiboak, zuzentzaileak eta, hala badagokio, neurri hertsatzaileak hartuko dira"[540].

4.5.3. Finantza-zaintza aurrekontu-egonkortasunaren politikaren barnean

Inolako zalantza barik esan daiteke AEFJLOk, administrazio publikoei, eta bereziki toki-erakundeen finantza-jardueraren kudeaketari eta kontrolari dagokionez, hito bat suposatu duela. Hortik aurrera, asko izan dira egin diren arauketa eta horren aldaketak, aurrekontu-egonkortasuna eta finantza-jasangarritasuna hizpide hartuta. Hitz hauekin adierazten du SERRANO ORTEGAk: *"Aurrekontu-egonkortasunari eta Finantza-jasangarritasunari buruzko apirilaren 27ko 2/2012 Lege Organikoa onetsi zenean, lehenagoko eta ondorengo urratsak eman ziren tokiko finantza publikoen kontrolean eta kudeaketan. Sektore publikoan merkataritza-zorra kontrolatzeari buruzko abenduaren 20ko 9/2013 Lege Organikoak eta, ondoren, Autonomia-erkidegoen Finantzaketari buruzko irailaren 22ko 8/1980 Lege Organikoa eta Aurrekontu-egonkortasunari eta Finantza-jasangarritasunari buruzko apirilaren 27ko 2/2012 Lege Organikoa aldatzen dituen ekainaren 12ko 6/2015 Lege Organikoak egindako aldaketen bidez, nabarmen aurreratu zen Korporazioen egoera finantzarioaren hobekuntzan"*[541]. Toki-erakundeetan aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren politikek finantza-jardueran zuzeneko eragina izan dute eta autonomiaren murriztea ekarri dutela esan daiteke. Aipatutako autoreak horrela dio: *"Arau fiskalak tokiko finantza publikoak kudeatzeko erabilera- eta aplikazio-tresna gisa agertzen dira, eta helburu bera dute: batzuk eta besteak elkarren osagarri dira, eta garrantzi eta babes bera dute. Helburua da finantza publiko arduratsuak lortzea, koherenteak Espainiako Erresumari esleitutako helburuak betetzearekin. Horrela, aurrekontu-diziplinako tresna gisa konfiguratzen dira, gastu publikoa kontrolatuz (gastu-araua), superabita sortuz (aurrekontu-egonkortasuna), pixkanaka zorpetze-maila murrizteko (AEFJLOko 32. art.)"*[542].

[540] FARFAN PÉREZ, M., "Morosidad en las entidades locales", *El Consultor de los Ayuntamientos*, 4. zkia, 2019, Madril, 46. orr.
[541] SERRANO ORTEGA, J. J., "El incumplimiento de las reglas fiscales por las Corporaciones Locales españolas", *El Consultor de los Ayuntamientos*, 2020ko martxoko ale berezia, 2020, Madril, 126. orr.
[542] SERRANO ORTEGA, J. J., "El incumplimiento de las reglas fiscales por las Corporaciones Locales españolas"… Op. Cit. 127. orr.

Aurrekontu-egonkortasunaren politikak izan duten eragina aztertzeko bi gauza eduki behar ditugu kontutan:

- Aurrekontu-egonkortasunak eta finantza-jasangarritasunak ez dute toki-autonomia urratzen. Horrela aitortzen da, besteak beste, KAren uztailaren 20ko 134/2011 Epaian: *"Toki-erakundeen finantza-autonomiari dagokionez, honako hau adierazi dugu: "Diru-sarreren nahikotasun-printzipioa da, eta ez finantza-autonomiarena, Espainiako Konstituzioak toki-ogasunei dagokienez bermatzen duena; askotan adierazi dugun bezala, baliabide horiek ezinbesteko oinarria dira Konstituzioak bermatutako autonomia benetan lortu ahal izateko (Konstituzio Auzitegiaren 96/1990 Epaia, maiatzaren 24koa, 7. oinarri juridikoa). Izan ere, Estatuaren lurralde-antolaketa zuzentzen duen autonomia-printzipioa (2. eta 137. art) –esan dugu–, alderdi ekonomiko oso garrantzitsua eskaintzen du; izan ere, izaera instrumentala izan arren, bitartekoen zabaltasunak xedeak lortzeko aukera erreala zehazten du (Konstituzio Auzitegiaren 237/1992 Epaia, abenduaren 15ekoa, 6. OJ). Orduan, toki-erakundeen autonomia hertsiki lotuta dago haien nahikotasun finantzarioarekin; izan ere, legez esleitu zaizkien funtzioak bete ahal izateko finantza-baliabideak erabat eskura izatea eskatzen du, bidegabeko baldintzarik gabe eta hedadura osoan "(48/2004 KAE, martxoaren 25ekoa, 10. OJ). Ondorioz, toki-erakundeen finantza-autonomia agerian geratzen da "diru-sarreren eskuragarritasun osoa, bidegabeko baldintzarik gabe eta hedadura osoan, beraien eskumen propioak gauzatu ahal izateko"; horrek esan nahi du "diru-sarreren eta gastuen plana ezartzeko askatasuna, azken batean aurrekontua, ez dela konstituzionalki ezartzen izaera absolutuarekin", eta, beraz, autonomia-erkidegoen finantza-autonomia mugatzen duten konstituzio-irizpideak Administrazioaren eremura eraman daitezkeela. Azaldutako guztiarekin bat etorriz, zalantzarik gabe, Estatuaren eskumenak, EKren 149.1.11., 13., 14. eta 18. artikuluek birtualtasuna dute, handiagoa edo txikiagoa, orain aztertzen ari garen manuen Konstituzioa hausteko arrazoiak aztertzeko; EKren 149.1 artikuluak garrantzi berezia du toki-aurrekontuen egonkortasunaren preskripzioak izan lezakeen urraketa aztertzeko, eta artikulu bereko 14. eta 18. arauek EKren 149.1 artikulua eduki behar dute, halaber, tokiko finantza-nahikotasuna urratzen ote den ikusteko, "Ezin baita ahaztu Estatuak eskumen bikoitza duela, hemen bat datorrena, Ogasun Nagusiaren gainean eta administrazio publikoen araubide*

juridikoaren oinarriak ezartzeko (Espainiako Konstituzioaren 149.1.14. eta 18. artikuluak); izan ere, toki-erakundeek Estatuko tributuetan duten parte-hartzearen izaerak, haien autonomiaren berme gisa, ogasun horien funtzionamenduaren euskarri bihurtzen du baliabideak hornitzeko sistema hori ogasun orokor osoan, eta, ondorioz, horren oinarrizko elementu bihurtzen du (Konstituzio Auzitegiaren 237/1992 Epaia, 6. OJ)"[543].

- Toki-autonomiaren egikaritzak finantza-zaintza betetzea behar du eskumen eta zerbitzu berriak emateko. Horrela aitortzen du KAren martxoaren 3ko 43/2016 Epaiak: *"Gaitzen duten arau orokorren ordez, beste bat ezartzen da, udalerriei (eta toki-erakunde guztiei) edozein eskumen baliatzeko aukera ematen diena, baina baldintza material eta formal zorrotzei lotuta (TAOLen 7.4. artikulua, Toki Administrazioaren Arrazionalizazio eta Jasangarritasunari buruzko Legearen 1.3. artikulua). Eskumen horiek "desegokiak" deitzen ziren aurreproiektuan. Artikulu honetan: Toki Araubidearen Oinarriak Arautzen dituen Legearen 7.4. artikuluak "berezkoez eta eskuordetzaz esleitutakoez bestelako eskumenak" du izena. Ez da lege-gaikuntza espezifikorik behar, baina honako kasu hauetan bakarrik da posible: 1) udal-ogasunaren finantza-jasangarritasunerako arriskurik ez dagoenean; 2) zerbitzu bera beste Administrazio batekin batera gauzatzen ez denean; 3) gaiaren arabera eskumena duen Administrazioaren aurretiazko txosten loteslea dagoenean (bikoiztasunik ez dagoela adierazten duena); eta finantza-zaintza esleituta duen Administrazioaren txostena dagoenean (eskumen berrien finantza-jasangarritasunari buruzkoa).*"[544].

Bi irizpide horiek elkarrekin hartuta, argi dago aurrekontu-egonkortasunaren politikek ere toki-erakundeek duten berezko nukleo gaindiezina errespetatu behar dutela. Baina horrek ez du esan nahi jardueraren gainean kontrolik ez dela egongo eta, esangura horretan, aurrekontu-egonkortasunaren politikek aurrera aterako direla bermatzeko, kontrol harremanak ezartzen dituzte aurrekontu-egonkortasunren eta finantza-jasangarritasunaren arauek.

[543] KAren uztailaren 20ko 134/2011 Epaia, EAOean 2011 abuztuaren 17an argitaratua.
[544] KAren martxoaren 3ko 43/2016 Epaia, EAOean 2016ko apirilaren 8an argitaratua.

Lan honen lehenengo zatian aipatu dugu kontrol-jarduera edo kontroleko administrazio-harremana informazioa ematearekin batera hasten dela. Zati honetan ere aipatu egin dugu finantza-jardueraren gainean emandako informazioa ez dela soilik TAOLren 56. artikuluak aipatutako laburpenean gelditzen. Organo eskudunek finantza-zaintzako funtzioak egikaritzean eman behar duten informazioa askoz osatuagoa eta zehatza izan behar dela, kontrolerako tresna ezberdinen egikaritza arinduz. Aurrekontuen gaineko finantza-zaintzari buruz hitz egin dugunean ere egoera horretaz jabetu gara eta aurrekontu-egonkortasunak duen garrantziak informazioa emate hori indartu duela esan daiteke. Hain zuzen ere, AEFJLOren 6. artikuluan gardentasun-printzipioa finkatzen du toki-erakundeen eremuan, hau da, beraien aurrekontuek eta likidazioek informazio nahikoa eta egokia izan behar dutela, beraien finantza-egoera egiaztatzeko, aurrekontu-egonkortasunaren helburuak betetzen direla eta Europako erregelamenduan adostutako eskakizunak betetzen direla egiaztatzeko. Ogasun eta Administrazio Publikoen Ministerioari dagokio informazio ekonomiko-finantzarioa jendaurrean jartzea. Horretarako, honako hauek egin behar dituzte: AEFJLOren xedapenak betetzeko behar den informazio guztia emango dute, kontabilitate-arau eta -prozeduren koherentzia bermatuz[545]. Horregatik informazioa ematean eta horrek sortzen dituen ondorioetan murgilduko gara.

Bestetik, kontuan izan behar dugu aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren legeriak betebehar batzuk sortzen dituela toki-erakundeentzat. Betebehar horiek ez betetzean, finantza-zaintzako organo eskudunak lanean jarriko dira kontrol-teknika ezberdinen bitartez. Arau fiskalak ez betetzean, ondorioak egongo dira eta AEFJLOk berak neurri ezberdinak jaso ditu Legearen IV. kapituluan (18. artikuluak eta hurrengoak). Neurri horiek aurretiazko izaera, izaera zuzentzailea eta xehatzailea izango dute.

4.5.3.1. Informazioa: kontrolaren hasiera

[545] CUEVAS GONZÁLEZ, F. J., "Las obligaciones de suministro de información de las entidades locales: una primera aproximación a la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre", *El Consultor de los Ayuntamientos,* 23. zkia., 2012, Madril, 2630. orrialdea.

AEFJLOren 6. artikuluarekin, gardentasun-printzipioan oinarrituta, informazio-betebeharrak martxan jartzen dira. CUEVAS GONZÁLEZek horrela dio: *"... Administrazio publikoek behar den informazio guztia emango dute AEFJLOen xedapenak betetzeko, kontabilitate-arau eta -prozeduren koherentzia bermatuz, bai eta datuak biltzeko eta tratatzeko sistemen osotasuna ere"*[546]. Administrazio publikoen kontabilitateak honakoa jaso behar du: aurrekontua, horren betepena eta likidazioaren finantza-egoera; aurrekontu-egonkortasunaren helburuak betetzea eta finantza-jasangarritasuna betetzen dela ziurtatuko duten informazio nahikoa. Hori horrela, Administrazio publikoen eta, bereziki, toki-erakundeen aurrekontuek eta kontu orokorrek AEFJLOren 2. artikuluak aipatzen dituen subjektu guztien informazioa eduki behar dute.

Informazio guztia eskuragarri jartzea administrazio publiko eta Ogasun Ministerioari dagokio eta eskuragarri jarriko dute informazioa Estatuak eta Europar Batasunak zehazten duen maiztasunarekin. Modu honetan, betebehar hori ganoraz gauzatu ahal izateko, beste Administrazio publiko guztiek (AEFJLOren 2. artikuluko erakunde publikoek) honako betebeharra edukiko dute: Administrazio publiko eta Ogasun Ministerioak eskuragarri jarri behar duen informazio hura ematea. Estatuari dagokion betebeharra behar bezala gauzatu ahal izateko, beste Administrazio guztien gainean beste betebeharra sortzen da: informazioa Estatuak zehaztutako epean ematea. Zein informazio eman behar zaio Estatuari? AEFJLOk zehazturiko betebehar guztien inguruan, aurrekontu-egonkortasunaren helburuak bete diren ala ez adieraztea eta ez betetzetik eman daitezken bestelakoak.

Informazioa ematearen inguruko ardura handia dauka legegileak eta horregatik AEFJLOren V. kapituluan (Legearen 27 eta 28. artikuluak) gardentasuna bideratzeko modua aipatzen du. Egia esan, AEFJLOren 27. artikulua irakurri eta gero informazio-betebehar bi bakarrik daudela dirudi, baina informazioa emateari buruzko betebeharra lege osoan zehar markatzen da. Aipatu artikuluek adierazten dute infromazioa eman behar dela bakarrik aurrekontuen esparruan. Aurrekontuko diru-sarreren eta gastuen ondoriozko saldoa nazioko eta eskualdeko kontuen Europako sistemaren arauen arabera kalkulatutako finantzaketa-gaitasunarekin edo -beharrarekin lotzeko behar den

[546] CUEVAS GONZÁLEZ, F. J., "Las obligaciones de suministro de información de las entidades locales: una primera aproximación a la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre"… Op. Cit. 2631. orr.

informazioa eman beharko da. Horretarako ere, urriaren 1a baino lehen administrazioek aurrekontu-markoa (lerroburu nagusi moduan ulerturik) bidali beharko diote Ogasun eta Administrazio publikoen Ministerioari. Hirugarren informazio-betebeharra ere zehazten da 6. paragrafoan, baina zentzu barik jaso da puntu horretan: batez besteko ordainketa-epearen inguruko informazioa publiko egiteko betebeharra.

Argi dago legean zehar informazioa emate gehiago aipatzen direla: likidazioa egitean, aurrekontu-aldaketak egitean, zorpetze-eragiketa gauzatzean, etab… egia esan, nire iritziz, 27. artikuluaren mamia laugarren paragrafoan agertzen da: Lege organikoak informazioa emateko zehaztasunak, prozedurak eta epeak Ministerioaren agindu batean jasotzeko ahalmena ematen dio Estatuari. Agindu hori 2012an bertan jaio zen: Aurrekontu Egonkortasunari eta Finantza-Jasangarritasunari buruzko apirilaren 27ko 2/2012 Lege Organikoan aurreikusitako informazioa emateko betebeharrak garatzen dituen urriaren 1eko HAP/2105/2012 Agindua (hemendik aurrera HAP/2105/2012 Agindua, 2012ko urriaren 5eko EAOean argitaratua)[547].

HAP/2105/2012 Aginduak, bere zioen azalpenean dioenari jarraituz, honako helburu orokor hauek ditu:

- Aurrekontu-egonkortasunaren helburuen jarraipen zehatza eta eragingarria egitea.
- Espainiak Europar Batasunaren aurrean aurrekontu-egonkortasunaren helburuak betetzeko duen konpromisoa indartzea.
- Publizitate aktiboa sustatzea.

Aginduaren 1. artikuluak, ordea, helburu zehatzago batzuk markatu egiten ditu:

- Aginduaren 2. artikuluan zehazten diren subjektuek eman behar duten informazio ekonomikoa bidaltzeko prozedurak, edukia eta maiztasuna ezartzea (AEFJLOren 27. artikuluak dioenarekin bat etorriz).
- Ezagupen orokorrerako argitaratu behar den informazioa zein den zehaztea.
- Informazioa argitaratzeko modua.

[547] Agindu hori 2014an aldatu egin zen azaroaren 7ko HAP/2082/2014 Aginduaren bitartez, 2014ko azaroaren 8ko EAOn argitaratua.

GRAJAL CABALLEROri jarraituz, HAP/2105/2012 eta gero hori aldatu zuen HAP/2082/2014 Aginduek *"Informazioa emateko AEFJLOn ezarritako betebeharrak garatzen dituzte, eta gardentasun-printzipioa aplikatzea dute helburu, haren ustez ezinbesteko tresna baita aurrekontu-egonkortasuneko helburuen eta Europako gainerako betebehar fiskalen betetze-mailaren jarraipen eraginkorragoa egiteko"*[548].

Agindua autonomia-erkidegoei eta toki-erakundeei (eta horien mendeko bestelako erakunde publikoei) aplikatu behar zaie. Agindua aplikatuko zaie AEFJLOk zehazten dituen informazio-betebehar guztiei. Lerro hauetan toki-erakundeei dagokien betebeharren inguruan hitz egingo dugu[549].

HAP/2105/2012 Aginduaren 4. artikuluari jarraituz, toki-erakundeetan kontu-hartzaileak edo kontu-hartzailetza funtzioak egiten dituen unitateak informazioa bidaltzeko beharra izango du eta Ogasun eta Administrazio publikoen Ministerioak informazioa jasotzeko betebeharra izango du[550].

HAP/2105/2012 Aginduak toki-administrazioek bidali beharreko informazioaren inguruko sailkapena egiten du 6. artikulutik aurrera. Baina kontuan izan behar dugu Aginduaren 15. artikulutik aurrera informazioa bidaltzeko egutegia ere markatzen digula aginduak. Informazio-betebeharrak bitan sailkatzen ditu HAP/2105/2012 Aginduak: aldizkako betebeharrak eta aldizkakoak ez diren betebeharrak. Autore askok, ordea, sailkapena aldizkakotasunean oinarritu beharrean, jorratutako gaian oinarritzen dira. Ildo

[548] GRAJAL CABALLERO, I., "Catalogo recopilatorio de las consecuencias para las entidades locales de los incumplimientos de las distintas reglas fiscales" *El Consultor de los Ayutamientos*, 22. zkia., 2016, Madril, 2385. orr.

[549] Horretarako, kontuan izan behar dugu HAP/2105/2012 Aginduaren artikuluen egitura: I. kapituluan xedapen orokorrak adierazten dira (aginduaren helburua, subjektuak eta aplikagarritasun-esparru objektiboa), II. kapituluan autonomia-erkidegoei eta toki-erakundeei aplikagarriak zaizkien xedapenak ezartzen dira (4. artikulutik 12. artikulura), gero III. kapituluan autonomia-erkidegoei bakarrik aplikatzen zaizkien arauak zehaztuko dira eta IV. Kapituluan toki-erakundeei bakarrik aplikagarriak zaizkien xedapenak ezarriko dira (15. artikulutik 17. artikulura). Azkenik V. kapituluan informazioa argitaratzeko modua ezarriko da (18. Artikulua) eta informazioa emateko betebeharra ez-betetzeak ekartzen dituen ondorioak xedatzen dira (19. artikulua).

[550] Informazioa modu eta baliabide elektronikoak erabilita bideratuko da ministerioak berak diseinatu beharreko sistemaren bitartez, beti ere identifikatzeko sinadura elektronikoaren sistema erabilita. Informazioa normalizatutako txantiloien bitartez emango da (Aginduaren 5.2. artikulua).

horretatik aipatzekoak dira CUEVAS GONZÁLEZek edota HURTADO LÓPEZek egindako laburpenak[551]. Informazio-betebeharrak horrela sailkatu daitezke:

A. Aldizkako informazioa

- Toki-erakundeek urtean behin honako informazioa bidali beharko dute urtarrilaren 31 baino lehen (HAP/2105/2012 Aginduaren 15.2. art.):
    - Onetsitako aurrekontuak eta toki-erakundearen mendeko subjektu guztien hasierako finantza-egoerak.
    - Aurreikusitako inbertsioak ekitaldian eta hurrengo hiruretan egitekoak.
    - Aurrekontuko diru-sarreren eta gastuen ondoriozko saldoa finantzatzeko gaitasunari edo beharrari buruzko informazioa.
    - Egonkortasun-helburua betetzen den ebaluatzeko esku-hartzearen txostena.
    - Langileei buruzko informazioa HAP/2105/2012 Aginduaren 7. artikuluari jarraituz.
- Martxoaren 15a baino lehen toki-erakundeek epe ertaineko aurrekontu-markoa bidali behar dute (HAP/2105/2012 Aginduaren 6. art.).
- Urtean behin honako informazioa bidali beharko dute martxoaren 31 baino lehen (HAP/2105/2012 Aginduaren 15.3. art.):
    - Likidatutako aurrekontuak eta urteko kontuak.
    - Hirugarrenekiko betebeharrak, mugaeguneratuak, likidoak, aurrekontuari egotzi gabe eska daitezkeenak.
    - Zor biziaren egoera aurreko ekitaldiko abenduaren 31n.
    - Aurrekontuko diru-sarreren eta gastuen ondoriozko saldoa finantzatzeko gaitasunari edo beharrari buruzko informazioa.
    - Aurrekontu-egonkortasunaren, gastu-arauaren eta zorraren mugaren helburuak betetzen diren ebaluatzeko kontu-hartzearen txostena.
- Urtearen urriaren 1a baino lehen toki-erakundeek honako informazioa bidaliko dute (HAP/2105/2012 Aginduaren 15.1. art.):

[551] CUEVAS GONZÁLEZ, F. J., "Las obligaciones de suministro de información de las entidades locales: una primera aproximación a la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre"…, Op. Cit. 2630. orr. HURTADO LÓPEZ, G., "Obligaciones de las entidades locales de suministro de información en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera" *El Consultor de los Ayuntamientos*, 2020ko martxoko ale berezia, 2020, Madril, 148-149 orrialdetan.

  - Hurrengo ekitaldi ekonomikoko aurrekontuaren lerro nagusiak.
  - Zorraren mugimendua eta egoera jasotzen duen aurreikuspena.
  - Aurrekontuko diru-sarreren eta gastuen ondoriozko saldoa finantzatzeko gaitasunari edo beharrari buruzko informazioa.
  - Aurrekontu-egonkortasunaren, gastu-arauaren eta zorraren mugaren helburuak betetzen diren ebaluatzeko kontu-hartzearen txostena.
- Likidatutako aurrekontuaren hurrengo ekitaldi ekonomikoaren urriaren 31 baino lehen toki-erakundeek honako informazioa bidaliko dute (HAP/2105/2012 Aginduaren 15.4. art.):
  - Toki erakundeari lotutako erakunde eta organismoen urteko kontuak.
  - Kontu Orokorraren kopia.
  - Langileriaren inguruko informazioa HAP/2105/2012 Aginduaren 7. artikuluari jarraituz.
- Hiruhilabetero toki-erakundeek honako informazioa bidali beharko dute (HAP/2105/2012 Aginduaren 16. art.):
  - Egikaritzen ari diren aurrekontuak eguneratzea, dagoeneko izapidetutako eta/edo urtea amaitu arte izapidetzea aurreikusita dauden aurrekontu-aldaketak sartuta, bai eta Enpresen Kontabilitate Plan Orokorrari edo haren egokitzapen sektorialei eta egoera osagarriei lotutako erakundeen diru-sarreren eta gastuen aurreikuspenak ere.
  - Hirugarrenekiko betebeharrak, mugaeguneratuak, likidoak, galdagarriak, aurrekontuari egotzi gabeak.
  - Aurrekontuko diru-sarreren eta gastuen ondoriozko saldoa eta finantzatzeko gaitasuna edo beharra lotzea ahalbidetzen duen informazioa, Kontuen Europako Sistemaren arauen arabera kalkulatuta.
  - Egonkortasun-helburua, gastu-araua eta zorraren muga betetzeari buruzko esku-hartzearen txostena eguneratzea.
  - Hiruhileko bakoitzaren amaieran metatutako aurrekontuaren, aurrekontuaren diru-sarreren eta gastuen eta horien egoera osagarrien exekuzio-egoeraren laburpena, uneko ekitaldian eta itxitako ekitaldietan bildutako eskubideak eta aurreikuspenekiko desbideratzeak adierazita.

- Enpresen Kontabilitate Plan Orokorrari edo haren sektore-egokitzapenei lotutako erakundeen diru-sarreren eta gastuen exekuzio-egoerak, aldi berean.
- Urte anitzeko gastuen konpromisoen egoera eta inbertsioen eranskinaren gauzatzea eta finantzaketa.
- Hiru hilean behin batez besteko ordainketa-epearen txostena bidali behar da, uztailaren 5eko 15/2010 Legea, merkataritza-eragiketetan berankortasunaren aurka borrokatzeko neurriak ezartzen dituen abenduaren 29ko 3/2004 Legea aldatzen duenari jarraituz.
- Diruzaintza-planaren eguneraketak.
- HAP/2105/2012 Aginduaren 7.1. eta 7.2. artikuluetan adierazten den udal-egitura organikoari dagokion langileriaren betearazpena.

B. Aldizkakoa ez den informazioa

- Ez-betetzeko arriskua saihesteko neurriak (HAP/2105/2012 Aginduaren 8. art.). AEFJLOren 19. artikuluak esandakoarekin bat eginez, Gobernuak aurrekontu-egonkortasunaren helburuan, gastu-arauan edo zor-mugan ez-betetze arriskua aurreikusten duenetik hilabeteko epean toki-erakundeak Ogasun eta Administrazio publikoen Ministerioari jakinaraziko dizkio arriskua saihesteko hartutako edo hartuko dituen neurriak. Toki-erakundeak neurri horien izaera, indarrean sartzea eta espero den emaitza jakinaraziko ditu.
- Ekonomia- eta Finantza-Plana (HAP/2105/2012 Aginduaren 9. art.)[552]. Aurrekontu-egonkortasunaren helburua, gastu-araua edota zor publikoaren helburua urratzean toki-erakundeek Ekonomia- eta Finantza-Plana egin beharko dute. Kasu horietan bost eguneko epean toki-erakundeek edota finantza-zaintzako autonomia-erkidegoetako organoek plana bidaliko diote Ogasun eta Administrazio publikoen Ministerioari. Planak, gutxienez, honako informazioa jaso behar du:

[552] HAP/2105/2012 Aginduak berrorekatze-plana ere aipatzen du 9. artikuluan. Berrorekatze-plana AEFJLOren 22. artikuluan adierazten denari jarraituz bakarrik Estatuak eta autonomia-erkidegoek egin ahal izango dute, AEFJLOren 11.3. artikuluan adierazten diren kasu berezietan (hondamendi edo horrelako arazoei aurre egiteko egitura-zorra handitzeko betebeharra sortzen denean).

  - Onetsitako, kuantifikatutako eta funtsatutako neurri zuzentzaileak, inplementazio-data adierazita. Neurri horiek koherenteak izan beharko dira aurrekontu-aurreikuspenen urtetik urterako aldaketarekin.
  - Kontabilitate nazionaleko doikuntzen zenbatespena eta justifikazioa, eta gastu ez-finantzarioaren mugarekiko koherentzia, gastu-arauan ezarritako moduan kalkulatuta.
  - Zorraren bilakaera, zorraren muga betetzea, aurrezki gordinaren eta garbiaren magnitudeak, diruzaintzako saldoen estimazioa, atxikitako finantzaketa-soberakina eta gastu orokorretarako diruzaintzako gerakina.
  - TOLTBren 111. eta 135. artikuluetako toki-erakundeek egoera honetan daudenean eta horien finantza-zaintza Estatuari dagokionean, lehenengo hiruhilabete bakoitzaren hamabosta baino lehen planaren jarraipenerako informazioa bidaliko dute.

- Tokiko sektore publikoaren erakundeen inbentarioa (HAP/2105/2012 Aginduaren 11. art.). Erakundearen sorrera, azkentzea edo aldaketa instituzionala, estatutukoa edo finantzarioa, toki-korporazioaren kontu-hartzaileak edo kontu-hartzailetza orokorrak egin eta gehienez ere hilabeteko epean, Ogasun eta Administrazio publikoen Ministerioari jakinaraziko dio toki-erakundeen datu-base orokorra eta tokiko sektore publikoko erakundeen inbentarioa mantentzeko kasu bakoitzean beharrezkoa den xehetasuna. Ondorio horietarako, toki-erakundeari buruzko datuek eta toki-erakundeak parte hartzen duen mendeko edo lotutako organismo, ente, erakunde, partzuergo eta merkataritza-sozietate guztiei buruzko datuek osatzen dute toki-erakundeen datu-base orokorra.

- Ajuste plana duten toki-administrazioek hiruhilabete bakoitzaren lehenengo hamabostaldia igaro aurretik honako informazioa bidali beharko dute (HAP/2105/2012 Aginduaren 10. art.):
  - Jasotako abal publikoak eta kontratatutako eragiketak edo kreditu-lerroak.
  - Merkataritza-zorra, kreditu-erakundeekin sinatutako kontratuak barne.
  - Eragiketak eratorriekin.
  - Beste edozein pasibo kontingente.
  - Egikaritze-egutegian edo doikuntza-planean gertatutako desbideratzeak aztertzea.

- Doikuntza-plana TOALTBren 111. eta 135. artikuluetako udalerri batetik badator, honako hauek ere aurkeztu beharko dituzte:
  - Aurrekontuaren exekuzio-egoeraren hiruhilekoko laburpena.
  - Planean aurreikusitako diru-sarreren eta gastuen neurriak gauzatzea.
  - Informazio-xehetasunak planean jasotako aurreikuspenekin alderatzea.

- Mailegu-eragiketak eta zorraren jaulkipena (HAP/2105/2012 Aginduaren 17. art.). Edozein motatako mailegu-eragiketa bat, kreditu-eragiketa bat edo zor-jaulkipen bat, harpidetzen, kitatzen edo aldatzen denetik hilabeteko gehieneko epean, Ogasun eta Administrazio publikoen Ministerioari jakinaraziko zaizkio honako hauek: edozein kreditu-motatan emandako abalak eta bermeak, finantza-errentamenduko eragiketak eta etorkizuneko finantza-posizioari eragiten dioten bestelako eragiketak, agindu honen eremu subjektiboan sartutako toki-korporazioek edo haien mendeko erakundeek hitzartutakoak, eragiketaren baldintzak eta taula.

Informazio hori guztia Ogasun eta Funtzio Publikoko Ministerioari bidaliko zaio baita finantza-zaintzako organo eskudunei ere. Ekarri dezagun hona berriro ere gardentasunaren instrumentazioari buruzko AEFJLOren 27. artikuluak ezartzen dituen betebeharrak. AEFJLOak ezta HAP/2105/2012 Aginduak ez dute zehazten informazio horrekin zer egin behar den. Argitaratu eta publikoa egin bai, gardentasunaren printzipioa bermatzeko, baina informazio horrek beste erabilgarritasun bat dauka? Defendatu da lan honetan zehar informazioa ematen dela osotasunean eta ez TAOLk 56. artikuluan adierazita bezala. Informazio zehatza emateak eta aurrekontu-egonkortasunaren politikek ekarritako informazioaren indartzeak, kontrola eta koordinazioa handitu egin dute. AEFJLOren 18. artikuluak adierazten duenari jarraituz, Administrazio publikoek datuen jarraipena egingo dute eta 19. artikuluan informazioaren ondoriozko lehenengo kontrol-neurria ezartzen du: *"1. Aurrekontu-egonkortasunaren helburua, zor publikoaren helburua edo autonomia-erkidegoen edo toki-korporazioen gastu-araua ez betetzeko arriskua ikusten bada, Gobernuak, Ogasuneko eta Administrazio Publikoetako ministroaren proposamenez, ohartarazpen arrazoitua egingo dio administrazio arduradunari, hari entzun ondoren. Behin ohartarazpena eginda, Gobernuak horren*

berri emango die Zerga eta Finantza Politikako Kontseiluari (autonomia-erkidegoa bada) eta Toki Administrazioko Batzorde Nazionalari (toki-korporazioa bada). Ohartarazpen hori jendaurrean jarriko da, denek horren berri izan dezaten.

2. Ohartarazpena jaso duen Administrazioak hilabeteko epea izango du arriskua saihesteko beharrezko neurriak hartzeko; neurri horiek Ogasun eta Herri Administrazio Ministerioari jakinaraziko zaizkio. Neurriak hartzen ez badira edo Ogasuneko eta Administrazio Publikoetako ministroak uste badu nahikoak ez direla arriskua zuzentzeko, 20. artikuluan eta 21. artikuluan eta 25. artikuluko 1.a) idatz-zatian aurreikusitako neurri zuzentzaileak aplikatuko dira".

Ohartarazpen hori informazio-betebeharraren zuzeneko ondorioa da. Informazioa jasota, ohartarazpena egiteko ahala ematen zaio gobernuari eta, horren ondorioz, toki-erakundeak egoera zuzentzeko neurriak hartzeko betebeharra dauka eta horiek Ministerioari bidaltzeko betebeharra. Neurri horiek Ogasun eta Administrazio publikoen Ministerioak aztertuko ditu eta, egokiak edo nahikoak jotzen ez baditu, orduan toki-erakundeari ekonomia- eta finantza-plana egiteko betebeharra ezarri ahal izango dio. Beraz, zuzeneko kontrola izango litzateke. Informazioa kontrola gauzatzeko lehenengo urratsa dela esan daiteke.

Zer gertatzen da toki-erakundeek ez badute informazio-betebeharra betetzen? AEFJLOren 27.7. artikuluak toki-erakundeen gain aplikatzeko modukoa izan daiteken neurri automatikoa ekar dezake: epe luzeko zorpetze eragiketa guztiak gauzatzeko finantza-zaintzako organo eskudunaren baimena behar izatea. Baina neurri horren aplikagarritasuna zalantzazkoa izan daiteke AEFJLOren 20. artikuluak neurria zehaztean TOLTBren 111. eta 135. artikuluetako toki-erakundeei zuzentzen diela dirudi[553] eta beste toki erakundeei aplikagarria izango litzateke bakarrik aurrekontu-egonkortasunaren edo zor-biziaren helburuak betetzen ez direnean. Honen inguruan HURTADO LÓPEZek hurrengoa adierazten du: *"Neurri hori AEFJLOren 20. artikuluan jaso da, eta, Estatuko zergak lagatzeko ereduan sartutako toki-erakundeak soilik aipatzen dituen arren, toki-erakunde guztiei aplikatu ahal izango litzaieke gardentasun-printzipioa edo betebehar horiek betetzen ez badituzte. Argitu behar da eredu hartan sartutako toki-erakundeei*

[553] GRAJAL CABALLERO, I., "Catálogo recopilatorio de las consecuencias para las entidades locales de los incumplimientos de las distintas reglas fiscales (II)", Op. Cit. 2526. orr.

soilik aplikatzen zaiela neurria aurrekontu-egonkortasunaren edo zor publikoaren helburua betetzen ez den kasuetan"[554].

Autore berak ere gardentasunaren printzipioaren urratzeari dagokionez, HAP/2105/2012 Aginduaren 19. artikulua eta Gardentasunari, Informazio Publikoa eskuratzeko Sarrerari eta Gobernu Onari buruzko abenduaren 9ko 19/2013 Legearekin lotzen ditu eta honako neurriak hartzeko betebeharren katalogoa ezartzen du[555]:

- Hornidura horretara behartuta daudenek ordezkagarritasun pertsonala eska dezakete.
- Nahitaezkoa da errekerimendua bidaltzea, ez-betetzea zuzentzeko, gehienez ere hamabost egun naturaleko epean.
- Errekerimendu hura betetzen ez bada, ez-betetzeak argitaratu beharko dira, eta toki-erakunde ez-betetzaileek formalizatu nahi dituzten epe luzeko zorpetze-eragiketa guztiak baimendu beharko dira.
- Gainera, errekerimendua egin ondoren, 19/2013 Legearen 28. eta 30. artikuluetan ezarritako arau-hauste oso larriei aplikatu beharreko zehapen-prozedura hasiko da.

4.5.3.2. Aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren printzipioak ez betetzeagatik ondorioztatzen den esku-hartzea

Aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren printzipioen ondorioz zehazten diren arau fiskalak (aurrekontu-egonkortasunaren helburua, gastu-arau eta zor-biziaren muga) ezartzen dira diruzaintzako gerakin likidoa ez erabiltzeko disziplina neurri bezala. Neurri horiek betetzen ez direnean, orduan, martxan jartzen da neurri horiek betetzeari zuzenduta dagoen mekanismoa. AEFJLOk ez betetzea saihesteko asmoarekin hiru neurri mota ezberdin zehazten ditu IV. kapituluan. Legeak horiek bi irizpideetan

[554] HURTADO LÓPEZ, G., "Obligaciones de las entidades locales de suministro de información en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera"…, Op. Cit. 153. orr.
[555] HURTADO LÓPEZ, G., "Obligaciones de las entidades locales de suministro de información en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera"…, Op. Cit. 154. orr. Zentzu berdinean adierazten du SERRANO ORTEGAk arau fiskalen ez-betetzearen ondorioz sortzen diren erantzukizunak aipatzerakoan. SERRANO ORTEGA, J. J., "El incumplimiento de las reglas fiscales por las corporaciones locales españolas"…, Op. Cit. 129. orr.

oinarriturik sailkatzen ditu: alde batetik, neurriak hartzeko momentua kontuan hartzen dute eta, bestetik, horien gainean sortu daiteken larrialditasuna ere. Sailkapen horretan honakoak dira neurriak:

- Prebentzio-neurriak.
- Neurri zuzentzaileak.
- Neurri hertsatzaileak.

SERRANO ORTEGAk sailkapen berdina hartzen du baina legeak neurri hertsatzaileen barruan sartzen dituen derrigorrezko neurriak sailkapen berri bat gehitzen du[556]. Autorearen irizpideak legearen irizpide berdinak dira, baina, horrez gain, mekanismoaren egitura jorratzen duen irizpidea hartzen du. Horrela azaltzen du:

- Prebentzio-neurriak, izaera automatikoa dutenak.
- Neurri zuzentzaileak: ez-betetzea gertaturik ekonomia- eta finantza-plan bat egiteko betebeharra ezartzen dutenak.
- Neurri hertsatzaileak: aurreko neurriak betetzen ez direnean edota horien eragingarritasuna nahikoa ez denean ezarri beharrekoak.
- Derrigorrez betebeharreko neurriak: Toki-erakundea disolbatu aurretik hartu beharreko neurriak dira, hau da, jarraikako ez-betetzea dagoenean edota erruzko edo dolozko ekintzarik dagoenean hartu beharrekoak.

Azkenengo sailkapen hori zehatzagoa da eta mekanismoa ondo azaltzen du. Legeak neurriak aplikatzeko momentua adieraztean aurretiazko sailkapen bat ere falta dela uste dugu: ez-betetzea gertatu aurretik hartu beharreko neurriak eta ez-betetzea gertatu ondoren hartu beharreko neurriak. Lehenengoen barruan sartuko lirateke prebentzio-neurriak eta bigarrenean beste neurri guztiak. Beste autore batzuek zuzenean gaiaren inguruko sailkapena egiten dute[557].

A. Ez-betetzea gertatu aurretik hartu beharreko prebentzio-neurriak. Arriskuaren aurkako neurriak

[556] SERRANO ORTEGA, J. J., "El incumplimiento de las reglas fiscales por las corporaciones locales españolas",… Op. Cit. 129. orrialdean.
[557] GRAJAL CABALLEROk esate baterako urratzetan oinarritutako sailkapena egiten du. GRAJAL CABALLERO, I., "Catalogo recopilatorio de las consecuencias para las entidades locales de los incumplimientos de las distintas reglas fiscales"… Op. Cit. 2385. orr.

Prebentzio-neurriak prebentzio-mekanismo automatikoak dira, ekitaldi bakoitzaren amaieran defizit estrukturala ez dagoela bermatzeko. Neurri horiek inolako zalantza barik gardentasunaren printzipioak ezartzen duen informazio-betebeharrarekin lotuta daude. Gainera, legeak berak, informazio-betebehar honetan oinarriturik, finantza-zaintzaren esku-hartze mekanismoa ere zehazten du, alarma goiztiarreko mekanismo bat ezarriz.

AEFJLOren 18. artikuluak hitzez-hitz esaten duenari jarraituz, Administrazio publikoek *"aurrekontuko betearazpenaren jarraipena egingo dute eta gastu publikoa doituko dute urte amaieran aurrekontu-egonkortasunerako helburua betetzen dela bermatzeko"*. Beraz, aurrekontu-betearazpenaren ekitaldia ixtean, aurrekontu-egonkortasunerako helburuak betetzen direla bermatzeko bide bezala ikusten da. Egia esan, aurreko azpiatalean informazio-betebeharraren inguruan hitz egitean, eta HAP/2105/2012 Aginduak esandakoarekin bat etorriz, AEFJLOren 17. artikuluarekin lotu behar da. Azkeneko artikulu horrek aurrekontu-egonkortasunaren hiru arau fiskalak betetzeari buruzko txostenen gainean hitz egiten du eta toki-erakundearen kontu-hartzailetzak egin beharreko txosten horiek aurrekontu-betearazpenean oinarrituko dira, ekitaldi ekonomikoaren aurrekontua behin onetsita dagoela.

Aurrekontu-egonkortasunaren politikaren helburu nagusienetariko eta praktikoa arau fiskalak betetzea izanik, lege organikoaren lehenengo asmoa betetzea bermatzea izango da, toki-erakundearen jarduera, ORTEGA SERRANOren hitzetan, premisa baten mende geldituz: toki-erakundeek aurrekontu-egonkortasunaren printzipioa betetzen dela ziurtatzea[558]. Lege organikoak berak betebehar hori edo premisa horren jarraipena toki-erakundeari berari eta horren barneko kontrol organoari uzten dio 18.1. artikuluan bertan. Beraz, aurrekontu-betearazpenaren jarraipena egiteko betebeharra dago, ekitaldiaren amaieran aurrekontu-egonkortasunerako helburua betetzeari laguntzen diolako. Betearazpenaren inguruko betebeharrak ere egiten du TOLTBk eta TAOLk ezartzen duten osoko bilkuraren kontrolerako neurriekin. Horien artean kontu-hartzailetzak osoko bilkurari gutxienez hiru hilerik behin aurrekontu-betearazpenaren inguruko informazioa

[558] SERRANO ORTEGA, J. J., "El incumplimiento de las reglas fiscales por las corporaciones locales españolas",… Op. Cit. 131. orr.

emateko betebeharra ezartzen du eta, informazio horrekin batera ere, aurrekontu-egonkortasunari dagokiona sartu ahal izango litzateke.

Era berean, aurrekontu-beterarazpenak duen garrantziarekin jarraituz, toki-erakundeetan Aurrekontu-egonkortasunari buruzko Erregelamendua onetsi zuen 1463/2007 Errege Dekretuaren 16.2. artikuluak ezartzen duen betebeharrarekin lotu behar dugu. Artikulu horren arabera (AEFJLOren 17. artikuluarekin bat etorriz), toki-erakundearen kontu-hartzailetzak aurrekontu-egonkortasunerako helburuak betetzen diren ala ez zehazteko txosten independentea egin beharko du. Txosten hori egin behar da aurrekontua onesten denean, aldatzen denean eta likidatzen denean. Aurrekontu-aldaketaren esparruan (likidazioan aurreko urteko betearazpenaren inguruan egiten da), txostena egin ahal izateko aurrekontu-betearazpenaren egoera kontuan hartu behar izango da. Beraz, aurrekontu-betearazpena prebentzio-neurrien euskarri bihurtzen da.

Argi utzi behar da ere, aurrekontu-betearazpenarekin egiten diren aurrekontu-egonkortasunerako helburuen txosten hori hiru arau fiskalen ingurukoa izango dela, hau da, aurrekontu-egonkortasunerako helburuak betetzen direla konprobatzeaz gain, gastu-araua eta zor biziaren mugak betetzen direla konprobatu behar da. Azkenengo bi horiek ere aurrekontu-egonkortasunaren politikaren irizpideak direlako. Eta 18.5. artikuluaren arabera, kontrolatu behar da ordaintzeko batez besteko epea betetzea.

Aurrekontu-betearazpenarekin batera gauzatu beharreko autokontrol edo aurretiazko prebentzio hauekin batera, toki-erakundearen kontu-hartzailetzak egin behar du ordaintzeko batez besteko epea betetzeari buruzko jarraipena. Epe horrek berankortasunari buruzko legeriak ezartzen duen ordaintzeko hogeita hamar eguneko epea gainditzen badu, toki-erakundearen kontu-hartzailetzak neurriak hartu beharko ditu eta neurri horiek finantza-zaintzako organo eskudunari bidaliko dizkio hamabost eguneko epean. Finantza-zaintzako organo eskudunak informazioa jaso eta gero bestelako neurriak ere ezarri ahal izango dizkio gastua murrizteko, finantza-zaintzaren zuzeneko esku-hartzea ahalbideratuz. Neurri horiek hartuta ere, ordaintzeko batez besteko epea hogeita hamar egun baino handiagoa bada, orduan Estatuko administrazio orokorrak, finantza-zaintzako organo eskudunari entzun eta gero, baliabideen txikipena egiteko ahalmena izango du (zuzeneko esku-hartzea hemen ere).

Hortaz, prebentzioaren lehenengo neurria autokontrola da. Toki-erakundeak berak aurrekontu-betearazpenaren datuekin egoeraren jarraipena egin beharko du aurrekontu-egonkortasunerako neurriak betetzen eta beteko diren ziurtatzeko eta ordaintzeko batez besteko epea berankortasun-arauek zehaztutako gehieneko epea gainditzen ez duela ziurtatzeko. Horiekin kontu-hartzailetzak txostenak eta neurriak ezarriko ditu eta, aurreko azpiatalean adierazi bezala, horiek guztiek AEFJLOren 6. eta 27. artikuluetan garatutako gardentasun-printzipioaren mende gelditukо dira, informazio-betebeharraren mende alegia. Informazioa ematea betetzearekin batera, 27.7. artikuluak ez-betetzeak dakartzan ondorioak adierazten ditu. Hori horrela, informazio-betebeharra betetzen ez denean edo urratzen denean neurri zuzentzaileak hartzeko betebeharra zehazten du[559].

Dena den, hasieran esan dugun bezala, legeak berak, neurri zuzentzaileen zuzeneko aplikazio gogorra egin aurretik, AEFJLOren 19. artikuluan falta den informazioa eskatzeko aukera zehazten du. Modu honetara, AEFJLOk arriskuan oinarritzen den alerta goiztiarreko mekanismoa eratzen du. Gobernuak informazioa jasota duelarik edo jaso barik duelarik arau fiskalen ez-betetzea gertatzeko arriskuaren zantzua izanik, arriskuaren inguruko ohartarazpena egingo dio Administrazio arduradunari, aurretik horri entzun eta gero. Ohartarazpena publikoa izango da eta Administrazio arduradunari egoera zuzentzeko edo arriskua saihesteko beharrezkoak dituen neurriak hartzeko aukera emango zaio.

Ohartarazpena jaso eta gero, ohartarazia izan den Administrazio arduradunak hilabeteko epean egoera zuzentzeko eta arriskua saihesteko hartu diren neurriak jakinaraziko dizkio Ogasun eta Administrazio publikoen Ministerioari. Neurririk ez bada hartzen edo Ministerioak hartutako neurriak nahikoak ez direla ulertzen badu, orduan bai, 27.7. eta 19.2. artikuluak ezarri bezala neurri zuzentzaileen mekanismoa martxan jarriko da.

B. Arau fiskalak ez betetzearen ondorioz hartu beharreko lehenengo neurriak: neurri zuzentzaileak

[559] GRAJAL CABALLERO, I., "Catálogo de las consecuencias para las entidades locales de los incumplimientos de las distintas reglas fiscales", *El Consultor de los Ayuntamiento*, 22. zkia., 2016, Madril, 2530. orrialdean.

Neurri zuzentzaileak dira Administrazio bakoitzak aurrekontu-egonkortasunaren helburuak ez betetzeagatik bere erantzukizunpean hartu beharreko neurriak. Modu honetara, toki-erakundeak, ez-betetzeaz konturatzean bere ardurapean egoera zuzentzeko eta ez-betetzea saihesteko neurriak hartzeko betebeharra du. Neurri horiek AEFJLOren IV. Kapituluko 2. atalean zehazten dira eta horien inguruan honako bi ezaugarriak aurreratu daitezke:

- Neurri zuzentzaileen mekanismoa martxan jarriko da arau fiskalen bat betetzen ez denean.
- Neurri zuzentzaileak Administrazio urratsaileak hartuko ditu, nahiz eta hartutako neurriak ikuskatuak izan.

AEFJLOren 20. artikuluak neurri zuzentzaile automatikoak definitzen ditu. Neurri zuzentzaile automatiko horietatik bakarrik 2. paragrafoan zehaztutakoak aplikagarriak izango zaizkie toki-erakundeei eta, gainera, ez toki-administrazio guztiei, TOLTBren 111. eta 135. artikuluetan zehaztutako toki-erakundeei baizik. Toki-erakunde horiek arau fiskalak urratzean edozein epe luzeko zorpetze-eragiketa onartzeko, aurretiaz finantza-zaintzako organo eskudunaren baimena behar dute. SERRANO ORTEGAk modu honetara adierazten du ideia hori: *"Erratzeko arriskuan egonda ere, esan genezake 20. artikulua gehiago pentsatuta dago autonomia-erkidegoei aplikatzeko; izan ere, bertan jaso diren erreferentziak toki-korporazioentzat zuzenketa-neurri automatikoa zergak lagatzen dituzten erakundeetara mugatzen da (20.2). Zaintza-organoaren baimena beharko da aurrekontu-egonkortasunaren edo zor publikoaren helburua betetzen ez bada epe luzeko zorpetzera jotzeko (gogora dezagun, azpisektore-mailan), toki-korporazio batek duen zorpetze-maila zehatza gorabehera"*[560].

Hortaz, egoera zuzentzea duen lehenengo neurria modu automatikoan ematen da eta finantza-zaintzako organo eskudunaren zuzeneko esku-hartzea ekarriko du. Kasu horretan, kontrol-teknika aurretiazko baimena izango da zorpetzearen inguruko kontrolari buruz, TOLTBren 53. artikuluaren inguruan hitz egin dugun bezala.

[560] SERRANO ORTEGA, J. J., "El incumplimiento de las reglas fiscales por las corporaciones locales españolas"…, Op. Cit. 137. orr.

Lege organikoan ezarritako bigarren neurri zuzentzailea neurri zuzentzaile nagusia izango da: ekonomia- eta finantza-plana (hemendik aurrera EFP). Legeak 21. artikuluan arautzen du, baina aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren legeria guztian zehar aipatzen den neurri nagusia da. Estatuak eta autonomia-erkidegoek AEFJLOren 11.3. artikuluak ezarritako ezbeharren ondorioz defizit estrukturala eratzen dutenerako beste neurri zuzentzaile bat ezartzen da: Berrorekatze Plana. Honen inguruan ez dugu ezer esango lan honetan zehar, toki-erakundeei ez zaielako berrorekatze-plana aplikatzeko aukerarik zabaltzen, ezin dutelako defizita eduki. Gogoratu behar dugu toki-erakundeek defizit zero araua dutela.

EFP AEFJLOren 21., 23. eta 24. artikuluetan, HAP/2105/2012 Aginduaren 9.2. artikuluan, TAOLren 116.bis. artikuluan eta horiekin guztiekin kontraesanean sartzen ez denean Aurrekontu Egonkortasunari buruzko 18/2001 Legea garatzen duen Erregelamendua onetsi zuen 1463/2007 Errege Dekretuaren 19., 20. eta 21. artikuluetan araututa egongo da. Horien guztien arabera, aurrekontu-egonkortasunaren helburua, gastu-araua edota zor publikoaren muga apurtzen denean, toki-erakundeek EFP bat egin beharko dute. EFP horrek indarreko ekitaldi ekonomikoan eta hurrengoan arau fiskalak betetzea izango du helburu. Beraz, bi urteko indarraldia izango duela esan daiteke, nahiz eta gero epemuga hori gainditzeko aukera izan (batez ere, zor publikoaren mugara heltzeko).

Autore batzuen artean, SERRANO ORTEGA barne, EFP egin beharko da aurreko ekitaldia ixterakoan arau fiskalak betetzen ez direnean, eta horrela indarreko ekitaldian eta hurrengoan arau fiskalen bidera bueltatzeko neurriak hartuko lirateke[561]. Modu eskematiko batean esateko, n ekitaldi ekonomikoan n-1 ekitaldia likidatzean arau fiskalak apurtzen badira n ekitaldian onartuko da EFP n eta n+1 ekitaldietan arau fiskalen bidera bueltatzeko. Iritzi horrek logika guztia dauka, ekitaldiko benetako emaitzak ekitaldia likidatutakoan ateratzen direlako eta beste guztia aurreikuspenez josita dagoela ulertu daitekeelako. Beste autore batzuek, ordea, GRAJAL CABALLERO bezala, ez dira iritzi

[561] SERRANO ORTEGA, J. J., "El incumplimiento de las reglas fiscales por las corporaciones locales españolas"…, Loc. Cit.

honetakoak[562]. Horien iritziz, ez da AEFJLOn likidazioa edo ekitaldia ixtea, aipatzen eta edozein aurrekontu-egonkortasunaren helburuen ebaluazioaren ondorioz ez-betetzea gauzatzean EFP egiteko betebeharra sortuko da. Iritzi hori bat egiten du 1463/2007 Errege Dekretuaren 19. artikuluak adierazitakoarekin eta logika ere badu: neurri zuzentzaileak zenbat eta arinago hartu, lehenengo konponduko da arau fiskalen urratzea eta, gainera, bat egiten du AEFJLOren 18. artikuluak adierazitako prebentzio-neurriekin.

Legeak EFP onartzeko bi araubide ezberdintzen ditu: lehenengoa, TOLTBren 111. eta 135. artikuluetako toki-erakundeentzat zehazten da eta horretan finantza-zaintzako organo eskudunak zuzeneko esku-hartzea izango du; eta bigarrena, beste toki-erakunde guztientzat izango da eta horretan finantza-zaintzako organo eskudunak ez dauka parte-hartzeko aukerarik. Azkenengo kasu honetan, EFP toki-administrazio ez-betetzaileak berak behin betiko izaerarekin onetsiko du. Lehenengo kasuan, aldiz, toki-administrazio ez-betetzaileak behin behineko izaerarekin onetsiko du EFP eta gero finantza-zaintzako organo eskudunak EFPren behin betiko onespena egingo du. Edozein kasutan ere, EFP behin betiko izaerarekin onetsi eta gero, bost eguneko epea izango dute onetsi dutenek hori Ogasun eta Administrazio publikoen Ministerioari bidaltzeko eta azken honek AEFJLOren 23. artikuluan eta HAP/2105/2012 Aginduaren 9.2. artikuluan zehaztutakoari jarraituz argitaratu egingo du.

EFPren edukiari dagokionez, hori AEFJLOren 21. artikuluan, HAP/2105/2012 Aginduaren 9.2. artikuluan eta Aurrekontu Egonkortasunari buruzko 18/2001 Legea garatzen duen Erregelamendua onetsi zuen 1463/2007 Errege Dekretuaren 20. artikuluan araututa dago. EFPk honako eduki hau izango du:

a) Ezarritako helburua ez betetzeko edo, hala badagokio, gastu-araua ez betetzeko arrazoiak.
b) Diru-sarreren eta gastuen joera-aurreikuspenak, zerga- eta gastu-politiketan aldaketarik gertatzen ez bada. Aurrekontu-proiekzioetan, hala badagokio, inbertsio-aurreikuspenak eta horien finantzaketa-proposamena jasoko dira. Aurreko informazioa finkatu egingo da, eta bakoiztutako banaketa izango du,

[562] GRAJAL CABALLERO, I., "Catálogo de las consecuencias para las entidades locales de los incumplimientos de las distintas reglas fiscales"..., Op. Cit. 2531. orr.

mendeko erakunde integratuen agregazioa eta dagozkien bateratze-doikuntzak egiaztatzeko.

c) Planean jasotako neurrien deskribapena, kuantifikazioa eta aplikazio-egutegia, kontabilizatuko diren aurrekontu-partidak edo aurrekontutik kanpoko erregistroak adierazita. Gutxienez, TAOLren 116.bis artikuluari jarraituz, honako neurriak hartuko dira:
    a. Toki-erakundeak bere eskumenak eta eskuordetzaz baliatutakoak ez diren beste eskumen batzuk kentzea.
    b. Toki-erakundeak, kostuak murrizteko, ematen dituen nahitaezko zerbitzuen kudeaketa integratua edo koordinatua.
    c. Diru-sarrerak handitzea, toki-erakundeak ematen dituen nahitaezko zerbitzuak finantzatzeko.
    d. Antolamendua arrazionalizatzea.
    e. Udalerria baino lurralde-eremu txikiagoko erakundeak kentzea, baldin eta aurreko aurrekontu-ekitaldian aurrekontu-egonkortasunaren helburua edo zor publikoaren helburua bete ez badute, edo hornitzaileei ordaintzeko batez besteko epeak berankortasun-erregelamenduan ezarritako gehieneko epea hogeita hamar egun baino gehiago gainditzen badu.
    f. Probintzia bereko udalerri mugakide batekin bat egiteko proposamena.

d) Onetsitako, kuantifikatutako eta funtsatutako neurri zuzentzaileak, inplementazio-data adierazita. Neurri horiek koherenteak izan beharko dira aurrekontu-aurreikuspenen urtetik urterako aldaketarekin.

e) Planaren abiapuntuko ekonomia- eta aurrekontu-aldagaien aurreikuspenak, bai eta aurreikuspen horien oinarri diren kasuak ere, 15. artikuluaren 5. paragrafoan aipatzen den txostenean jasotakoarekin bat etorriz. Egindako doikuntzen banakako azalpena, planaren indarraldiko urte bakoitzean diru-sarreren eta gastuen aurrekontu-aurreikuspenei dagokienez, aurrekontu-informazioa Nazio eta Eskualde Kontuen Europako Sisteman ezarritako irizpideetara egokitzeko, hala dagokionean.

f) Sentsibilitate-analisia, egoera ekonomiko alternatiboak kontuan hartuta. Diru-sarreren eta gastuen aurreikuspenetan izandako urte arteko aldaketen azalpen-memoria, ekitaldi bakoitzean hartu beharreko jarduera eta neurri zehatzak eta

horiek ekitaldian bertan eta plana amaitu arte izango dituzten ondorio ekonomikoak adierazita.

g) Kontabilitate nazionaleko doikuntzak zenbatestea eta justifikatzea, eta gastu ez-finantzarioaren mugarekiko koherentzia, gastuaren arauak ezartzen duen moduan kalkulatuta.

h) Zorraren bilakaera, zorraren muga betetzea, aurrezki gordinaren eta garbiaren magnitudeak, diruzaintzako saldoen estimazioa, atxikitako finantzaketa-soberakina eta gastu orokorretarako diruzaintzako gerakina.

i) Mendeko erakundeen zerrenda, aurrekontu-egonkortasunari buruzko erregelamenduaren 2. artikuluan jasoa, honako hauek berariaz aipatuz: forma juridikoa, partaidetza osoa edo partziala, zuzenekoa edo zeharkakoa, eta erakunde bakoitzaren sektore-mugaketa, Nazio eta Eskualde Kontuen Europako Sistemaren arabera.

j) Egonkortasun-helburua ez betetzeari buruzko ebaluazio-txostena, organo eskudunak emana, aurrekontu-egonkortasunari buruzko erregelamenduaren 16. artikuluan jasoa.

k) Toki-erakundeak aurreko informazioa osatu ahal izango du, bere iritziz berroreka lortzeko erabil daitekeen beste informazio garrantzitsu batekin.

Behin EFP onetsirik eta neurriak harturik, horiek betetzen direla egiaztatzeko jarraipena egin beharko litzatekeela logikoa da eta horrela ulertu du lege organikoak. Hau horrela, AEFJLOren 24. artikuluak EFPren jarraipenaren inguruan arau orokorra ezarri du: Ogasun eta Administrazio publikoen Ministerioak hiruhileko bakoitzean EFParen jarraipen-txostena egingo du eta, hori egiteko beharrezkoa duen informazio guztia eskatzeko aukera izango du. Berriro ere SERRANO ORTEGAk adierazten duen bezala, bi araubide ezberdin izango ditugu jarraipen-txostenak egitean:

- TOLTBren 111. eta 135. artikuluetan jasotzen diren toki-administrazioetan tokiko kontu-hartzailetzak hiruhileko bakoitzean, aurrekontu-betearazpenarekin batera, indarrean duen EFPren jarraipen-txostena egingo du. Horrez gain, finantza-zaintzako organo eskudunak seihileko bakoitzean toki-erakundearen jarraipen txostena ere egin beharko du eta argitaratu ere.
- Beste toki-administrazio guztietan kontu-hartzailetzak, ekitaldi amaierako likidazioarekin batera, urtean behin EFPren jarraipen-txostena egin beharko dute.

SERRANO ORTEGAren hitzetan, jarraipen-txostenak honakoa jaso beharko du: *"Jarraipen-txostenean, planean proposatutako neurrien betearazpena, gauzatze-maila eta, hala badagokio, desbideratzeak azalduko dira, bai eta planean bertan aurreikusitakoez gain beste neurri gehigarri edo berri batzuk hartzeko gomendioak edo proposamenak ere, urratutako arau fiskalak berrezartzen laguntzeko"*[563].

Toki-erakundeetako kontu-hartzailetzek eta finantza-zaintzako organo eskudunek Ogasun eta Aministrazio publikoen Ministerioak eskatutako jarraipen-txostenak eginda, horri bidaliko dizkiote. Ministerioak, orduan, horien gaineko ikuskaritza egin ahal izango du eta EFPren gaineko desbideraketarik ikusiz gero, desbideraketa izan duen Administrazio arduradunari desbideraketa justifikatzeko, neurriak aplikatzeko edota neurri berriak hartzeko eskatu ahal izango dio.

Hortaz, toki-administrazioen esparruan EFPren onespenean eta jarraipenean zuzeneko esku-hartzea izango du finantza-zaintzako organo eskudunak toki-erakunde horiek TOLTBren 111. eta 135. artikuluetako baldintzak betetzen dituztenean. Beste toki-administrazioetan EFPren gaineko kontrola informazioa ematearen ondorioz etorriko da, Ogasun eta Administrazio publikoen Ministerioak egiten duen ikuskaritzarekin eta errekerimenduekin.

Jarraipen-txostenik ez bada bidaltzen eta Ministerioak egindako eskaerei ez bazaie kasurik egiten edota ez-betetzea mantentzen bada, orduan neurri hertsatzaileen mekanismoa martxan jarriko da.

C. Arau fiskalak ez betetzearen ondoriozko neurri zuzentzaileak bete ez direnean hartu beharreko neurriak: neurri hertsatzaileak

Neurri hertsatzaileak AEFJLOren IV. Kapituluko 3. atalean zehaztuta daude, 25. eta 26. artikuluan. Neurri hauek aplikatuko dira hartutako prebentzio-neurriek eta neurri

[563] SERRANO ORTEGA, J. J., "El incumplimiento de las reglas fiscales por las corporaciones locales españolas"…, Op. Cit. 138. orr.

zuzentzaileek ondoriorik ez dituztenean izan edota neurri horiek ez direnean hartu[564]. GRAJAL CABALLEROk adierazten duenez, neurri hertsatzaileak hartuko dira: *"... ekonomia- eta finantza-plana edo berroreka-plana aurkeztu ezean edo bete ezean..."*[565]. AEFJLOren 25. artikuluak jasotzen duenaren arabera, honakoa eman behar da neurri hertsatzaileen mekanismoa martxan jartzeko:

- EFP ez aurkeztea edota ez onestea.
- EFPk ezartzen dituen neurri zuzentzaileak ez hartzea.
- EFPren neurriak aplikaturik, horiek eraginik ez dutenean eta ez-betetzea jarraitzen denean.
- Ordaintzeko batez besteko epea AEFJLOren 20.6. artikuluak ezartzen duen jakinarazpenetik zenbatzen hasita bi hilabete jarraian berankortasun-legeriak ezarritako epea gainditzen denean.

Toki-administrazioak egoera horietariko batean egonez gero, neurri hertsatzaileen mekanismoa martxan jarriko da eta horien esparruan neurri nagusia[566] xedatze ezaren akordioa izango da. Horietako ez-betetze bat gertatzen denean, bi dira hartu ahal diren erabakiak:

- Ez-betetzea gertatu eta hamabost eguneko epean, ezarritako helburua betetzeko bermatzen duen krediturik ez dagoela onartzea.
- Ogasun Ministerioak eskatuta, Espainiako bankuan urteko BPGaren %0,2ko interesak dituen gordailu bat eratzea. Gordailua ezeztatu egingo da helburuak betetzen direla bermatzeko neurriak aplikatzen diren unean[567].

Lehenengo neurriari dagokionez, krediturik ez izateari buruzko akordioan, gastua murrizteko neurriak zehaztu beharko dira, eta eragindako aurrekontu-kreditua identifikatu, eta ezin izango da ezeztatu onetsitako aurrekontu-ekitaldian edo ezarritako helburua betetzea bermatzen duten neurriak hartzean. SERRANO ORTEGAren esanetan:

[564] SERRANO ORTEGA, J. J., "El incumplimiento de las reglas fiscales por las corporaciones locales españolas"…, Op. Cit. 140. orr.
[565] GRAJAL CABALLERO, I., "Catálogo de las consecuencias para las entidades locales de los incumplimientos de las distintas reglas fiscales"..., Op. Cit. 2530. orr.
[566] SERRANO ORTEGA, J. J., "El incumplimiento de las reglas fiscales por las corporaciones locales españolas"…, Op. Cit. 140. orr.
[567] GRAJAL CABALLERO, I., "Catálogo de las consecuencias para las entidades locales de los incumplimientos de las distintas reglas fiscales"..., Op. Cit. 2530. orr.

"Eskuragarritasunik ezari buruzko akordioa erakundearen gastu-estutasunari berari lotutako kredituen gainekoa izan beharko da; izan ere, hala egin ezean, arauak lortu nahi duen benetako eragina kendu egingo litzateke, hala nola ez-betetze egoera betetzeko bideratzea, gastu publikoa bere errealitate normal eta naturalera egokitzeko"[568]. Ildo horretan, argi dago helburua dela egonkortasuna sortzea eta superabita sortzea, zorra murrizteko jarraibide orokor gisa.

Bigarren neurriari dagokionez, gordailua zenbatzen hasi eta hiru hilabeteko epean plana aurkeztu edo onetsi ez bada, edo neurriak aplikatu ez badira, gordailuak ez du interesik sortuko. Hiru hilabeteko epe berri bat igarota, ez-betetzeak bere horretan jarraitzen badu, gordailua hertsapen-isun bihurtuko dela erabaki ahal izango da. Neurri horren helburua bikoitza da, zigortzekoa eta zuzentzekoa, eskuragarritasunik ezaren akordioarekin alderatuta: batetik, eskudirua edo erakundearen maniobra-gaitasuna murrizten duten gordailuak mobilizatzea, eta, bestetik, neurriak hartzeko akuilu izatea.

Neurri horiek funtzionatzen ez badute edo hartzen ez badira edo nahikoak ez badira, AEFJLOren 25. artikuluaren bigarren paragrafoaren arabera, finantza-zaintzako organo eskudunaren zuzeneko esku-hartzea ezartzen da. Gobernuak, ogasun-ministerioak proposatuta eta gainbegiratuta, adituen batzorde bat izendatu ahal izango du, ukitutako administrazioaren ekonomia- eta aurrekontu-egoera baloratzeko. Batzorde horrek diru-sarreren eta gastuen partidei buruzko edozein datu, informazio edo aurrekari eskatu ahal izango du, eta Administrazioak eman beharko du. Batzorde horrek neurrien proposamen bat aurkeztuko du eta ondorioak astebetean argitaratuko dira. Proposatutako neurri horiek nahitaezkoak izango dira ukitutako administrazioarentzat.

Hori guztia ez bada funtzionatzen, orduan derrigorrez bete beharreko neurri hertsatzaileak agertuko dira (AEFJLOren 26. artikulua). Tokiko korporazio batek ez badu xedagarritasunik ezaren erabakia hartzen, edo Ogasuneko ministerioak eskatutako gordailua eratzen ez badu, edo adituen batzordearen neurriak hartzen ez baditu, finantza-zaintzako organo eskudunak, dela gobernuak, dela autonomia-erkidegoak, Korporazioko presidenteari eskatuko dio, adierazten den epean, xedagarritasunik ezaren erabakia

[568] SERRANO ORTEGA, J. J., "El incumplimiento de las reglas fiscales por las corporaciones locales españolas"…, Op. Cit. 141. orr.

hartzeko, adituen batzordeak proposatutako neurriak gordailutzea edo abian jartzea eskatutakoa ezagutzen ez bada, finantza-zaintzako organo eskudunak nahitaez behartuko du Administrazio ez-betetzailea ezarritako neurriak betetzera. Aipatutako betebeharren bat ez betetzeak aurrekontu-egonkortasunaren helburua, zor publikoaren helburua edo gastu-araua ez betetzea badakar, kudeaketa larriki kaltegarritzat jo ahal izango da. Hori posible balitz, TAOLaren 61. artikuluan ezarritako neurriak eta prozedurak aktiba litezke, azterlan honen lehen blokean aipatu ditugunak, eta toki-korporazioko organoak desegitera ere irits litezke.

4.5.4. Finantza-zaintza eta udalaren eskumen eta zerbitzuak

Toki-erakundeek eskumenak[569] egikaritzean eta zerbitzuak ematean baliabide ekonomikoak erabiltzen dituzte eta horregatik TAOLk eragin ekonomiko horien inguruko hausnarketa ahalbideratzeko prozeduran finantza-zaintzako funtzioak aitortu egin ditu. Ez ditugu momentu honetan errepikatuko eskumen banaketaren inguruan eta toki-autonomiaren inguruan egindako hausnarketak. Horren inguruan luze hitz egin dugu lan honen lehenengo zatian. 1924ko Udal Estatututik hona eskumen banaketa eta eskumen horien barnean eman daitezke gutxieneko zerbitzuen eskema jarraitu da. TAOLk ere bide berdina jorratzen du eskumen eta zerbitzuen sistema eraikitzean. TAOLren 2. artikuluaren arabera, toki-autonomiaren eragingarritasuna bermatzeko ekintza publikoen sektore ezberdinak zehazteko Estatuaren eta autonomia-erkidegoen legeriak udalerriei, probintziei eta irlei berezkoak dituzten interesetan esku-hartzeko duten eskubidea ziurtatu behar dute. Ildo horretatik, Estatuak eta autonomia-erkidegoek jarduera publiko bakoitzaren ezaugarriak ikusirik, horiek arautzean toki-erakundeei eskumenak banatuko dizkiete, toki-erakundeek dituzten berezko interes horiek garatzeko.

Toki-erakundeen eskumen-banaketari buruzko eskema TAOLren 7. artikuluan topatzen dugu. Artikulu horren arabera, honakoak izango dira toki-erakundeen eskumen-motak:

[569] Udal eskumenen inguruan adierazgarria da ZURITA LAGUNA, A.-k eta ARANA AGUIRRE, L., *Manual del Concejal en el Pais Vasco 2014*, ed. Fundación Popular de Estudios Vascos, 2014, Bilbao, liburuan egindako laburpena 154. orr. eta hurrengoak.

a) Berezko eskumenak: Toki-erakundeen berezko eskumenak legearen bitartez ezarriko dira eta toki-autonomiaren bitartez egikarituko dira. Eskumen hauek toki-erakundeen ardurapean eta erantzukizunpean egikarituko dira eta horiek programatzean eta betetzean koordinazioa mantenduko dute[570].
b) Eskuordetutako eskumenak: Eskuordetutako eskumenak dira Estatuak edota autonomia-erkidegoek berezkoak dituzten eskumenen egikaritza toki-erakundeei egikaritzeko betebeharra ematen dietean. Eskumen hauek eskuordetze-hitzarmenaren bitartez ezarriko dira eta hitzarmen horietan zehaztuko da eskumenen egikaritza ikuskatzeko eta kontrolatzeko teknikak (TAOLren 27. artikulua).
c) Berezkoak edo eskuordetuak ez diren eskumenak: Esan bezala, horiek izango dira berezkoak ez diren eta eskuordeturik ez dauden eskumenak. Hauek honako baldintza hauetan egikaritu ahal izango dira:
    a. Toki-ogasunaren finantza-jasangarritasuna ez denean arriskuan jartzen.
    b. Aurrekontu-egonkortasunerako eta finantza-jasangarritasunerako arauketak ezartzen dituzten baldintzak eta betekizunak betetzen direnean.
    c. Eskumenetik eratorritako zerbitzu publikoa ez duenean beste Administrazio publiko batek ematen, hau da, zerbitzuen bikoiztasunik ez egotea.

TAOLk, 25. artikulutik aurrera, eskumen-banaketaren zerrendak eta gutxieneko zerbitzuak zeintzuk diren adieraziko ditu. Ikerketa honen lehenengo zatian adierazi genuen bezala, eskumenen egikaritza eta zerbitzuen ematea toki-autonomiaren bermearekin batera emango dira, baina horrek ez du esan nahi kontrolik ez dagoela. Kontrol hori beti gauzatuko da berezko eskumenen gain eta berezkoak edo eskuordetuak ez diren eskumenen gain (lehen adierazi dugun bezala eskuordetutako eskumenak beste

[570] Koordinazio horrek honakoa suposatzen du:
o Gainerako Administrazioek beren eskumenak modu legitimoan balia ditzaten errespetatzea, bai eta eskumen horiek beren eskumenei ekar diezazkieten ondorioak ere.
o Eskumen propioak baliatzean, tartean diren interes publiko guztiak haztatzea, eta, zehazki, Administrazioei esleituta dauden interesak.
o Gainerako Administrazioei beren kudeaketari buruzko informazioa ematea, beren zeregina behar bezala garatzeko garrantzitsua bada.
o Beren jarduerek aurrekontu- eta finantza-arloan duten eragina balioestea, gainerako Administrazio publikoetan eragin dezaketenean.
o Norberaren esparruan, lankidetza eta laguntza aktiboak ematea, beste Administrazioek beren zereginak eraginkortasunez bete ditzaten.

baten izenean egikaritzen direnez, eskuordetze-sistemek kontrol-sistema zehaztuak ezarriko dituzte).

Ildo horretatik, argi dago gure sisteman eskumenak egikaritzeak eta zerbitzuak emateak eragin ekonomikoa eta finantzarioak dituela eta zuzenean toki-ogasunen finantza-jardueran ondorioak sortuko dituela. Legeak honen ingurukoa arautzen zuen, baina TAAJLtik aurrera arauketa hori indartu da eta lege horrek TAOLn sartutako aldaketak nabariak dira. GONZÁLEZ BUSTOSek horrela adierazten du: *"Eskumenen eta tokiko ogasunen arteko lotura eta aurrekontu-politikari buruzkoa agerian geratu dira 2012ko Aurrekontu Egonkortasunaren eta Finantza Jasangarritasunaren Legean, Espainiako Konstituzioaren 135. artikuluak, ildo horretan, TAAJLen Zioen Azalpenak argi eta garbi zehazten du arau berriaren xedea eta horrek udalerrien eskumen-araubidean duen eragin garrantzitsua; izan ere, honako hau adierazten du: Konstituzioaren babes horrekin, Estatuak toki-administrazioa erreformatzeko eskumena gauzatzen du, toki-administrazioak zehaztu behar dituen eskumenak zehaztasunez definitzen saiatzeko, Estatuaren eta autonomia-erkidegoen eskumenetatik bereizita. Esangura horretan, udalerriek, nolanahi ere, beren eskaeren bidez gauzatu behar dituzten gaien zerrenda bat egiten da, eta horiek zehazteko lege-erreserba formal bat ezartzen da, bai eta horiek zehazteko eta egikaritzeko berme batzuk ere. Toki-erakundeek ez dituzte beren gain hartu behar legeak esleitzen ez dizkien eskumenak eta finantzaketa egokia ez duten eskumenak. Beraz, udal-ogasun osoaren finantza-jasangarritasuna arriskuan jartzen ez denean eta zerbitzu publiko bera beste Administrazio publiko batekin aldi berean gauzatzen ez denean bakarrik erabili ahal izango dituzte berezkoak ez diren edo eskuordetzaz esleitutakoak ez diren eskumenak. Era berean, aurrekontu-egonkortasunak zuzenean lotzen du Administrazioen arteko hitzarmenak egitea eta administrazio-bikoiztasunak ezabatzea"*[571].

Ikusi dugu lan honetan zehar atal askotan TAAJLren helburuetariko bat toki-erakundeetan aurrekontu-egonkortasunerako eta finantza-jasangarritasunerako printzipioak aplikatzea dela. Ez dugu ahaztu behar EKren 135. artikuluaren aldaketak 2.

[571] GONZÁLEZ BUSTOS, M. A., "Incidencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre,de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Localen las competencias municipales en materia de mercadode abastos", *REALA*, 6. zkia., 2016, Madril, 80. orr.

paragrafoan toki-erakundeak aurrekontu-oreka mantentzeko beharra dutela adierazten duela. Adierazi dugu ere, finantza-jasangarritasuna gaur eta etorkizuneko gastuei aurre egiteko gaitasuna den heinean, gastu eta diru-sarreren gaineko epe luzeko finantza-oreka suposatzen du. TAAJLren ostean, TAOLk toki-erakundeen eskumenak finantza-jasangarritasunaren mende uzten ditu. Zerbitzuak ere eskema honetan sartzen dira, jakina. TAOLk horrela adierazten du:

a) TAOLren 25.3. artikuluari jarraituz, toki-erakundeek berezkoak dituzten eskumenak finantza-jasangarritasun printzipioari jarraituz egikarituko dituzte.
b) Udal-ogasun osoaren finantza-jasangarritasuna arriskuan jartzen ez denean bakarrik erabili ahal izango dira berezkoak ez diren eta eskuordetzaz esleitutakoez bestelako eskumenak. Eskumen berri horiei dagokienez, nahitaezkoa eta loteslea izango da finantza-jasangarritasunari buruzko finantza-zaintzako organo eskudunaren txostena.
c) Eskumenen eskuordetzeak bat etorri beharko du aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren arloko legeriarekin.
d) Beste Administrazio publiko batzuekin hitzarmenak sinatzeko eta partzuergoak eratzeko, aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruzko legeria bete beharko da.
e) Toki-erakundeek ekimena erabili ahal izango dute jarduera ekonomikoa garatzeko, betiere bermatuta badago beren eskumenak gauzatzean aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren helburua betetzen dela.

Horiek horrela, TAOLk finantza-jardueraren gaineko kontrolak areagotzen ditu aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren printzipioen ikuspuntutik, eta horien legeria aplikaturik, aurretik gaiaren inguruan adierazitako kontrolak agerraraziz. Baina, horrez gain, eskumenen esparruan finantza-zaintzako organo eskudunaren derrigorrezko parte-hartzea ere aldarrikatzen da. Goazen, bada, horien inguruan hitz egitera.

Lehenengo eta behin eta TAOLren 7.4. artikuluari jarraituz, toki-erakundeek eskumen propioak eta eskuordetzaz esleitutakoak ez diren beste eskumen batzuk erabili ahal izango dituzte, baldin eta udal-ogasun osoaren finantza-jasangarritasuna arriskuan jartzen ez bada, aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruzko legeriaren

eskakizunen arabera, eta zerbitzu publiko bera beste Administrazio publiko batekin aldi berean gauzatzen ez bada. Ondorio horietarako, beharrezkoak eta lotesleak izango dira gaiaren arabera eskumena duen Administrazioaren aurretiazko txostenak, bikoiztasunik ez dagoela adierazten dutenak, eta eskumen berrien finantza-jasangarritasunari buruzko finantza-zaintza esleituta duen Administrazioarenak. Artikuluak argi adierazten duenez, toki-erakunde batek berari ez dagokion eskumen bat egikaritu ahal izateko, bikoiztasun txostenaz gain, finantza-zaintzako organo eskudunaren txostena beharko du. Txosten hori derrigorrezkoa eta loteslea da. Loteslea izatea izaera berezia ematen dio txostenari eta finantza-zaintzako organo eskudunari kontrolerako tresna ematen dio. Baina, txostenak finantza-jasangarritasunaren inguruan dihardu, hau da, finantza-zaintzako organo eskudunak eskumen berriarekin toki-ogasuna gaurko eta etorkizuneko gastu-konpromisoak finantzatzeko gaitasuna izango duela konprobatuko du, AEFJLOrekin bat etortzen jarraituko duela adieraziz.

Ez dugu ahaztu behar eskumenen eragin finantzarioa aztertu behar duen finantza-zaintzako txostenak, hau da, finantza-jasangarritasunaren gaineko txostenak legezkotasun-kontrolaren barnean sartu behar dela, KAren ekainaren 9ko 111/2016 Epaiak adierazten duen moduan: *"Andaluziako Autonomia Erkidegoari esleitutako "finantza-zaintza"-k (60.3. AndAE) ez du babesten toki-erakundeen jarduera ekonomiko-finantzarioa arautzea, baizik eta erregulazio hori betearaztea edo aplikatzea, adibidez, baimenen, ikuskapenen edo fiskalizazio-egintzen bidez. Konstituzio Auzitegiaren 179/1985 Epaiak, abenduaren 19koak, 1. OJ, adierazi zuen toki-ogasunak onbideratzeko eta arautzeko premiazko neurriei buruzko abenduaren 21eko 24/1983 Legeak urratu egiten zituela autonomia-erkidego baten estatutu-eskumenak, ez toki-erakundeen gaineko finantza-ikuskapenak izan behar zituen alderdiak arautzeagatik, baizik eta zeregin hori Estatuko organo bati agintzeagatik. Horregatik beragatik, nahiz eta Estatuari dagokion toki-erakundeek Estatuko tributuetan duten partaidetza banatzeko irizpideak arautzea (Espainiako Konstituzioaren 149.1.14. art.), haren aplikazioa (kopuruak zehaztuz eta banaketa benetan eginez) autonomia-erkidegoen zeregin betearazlea da (guztien izenean, 171/1996 KAE, urriaren 30ekoa, 5. OJ)"*[572].

[572] KAren ekainaren 9ko 111/2016 Epaia, EAOn 2016ko uztailaren 15ean argitaratua.

Eskumenekin loturik aipamen bat gehiago egiten zion TAOLk finantza-zaintzari, TAAJLren ondorioz. TAOLren 26. artikuluak 2013an jaso zuen idazketa berrian agertzen zen erreferentzia. Artikulu horrek, 2013an zuen idazketan, udalei biztanle-kopuruaren arabera gutxieneko zerbitzu batzuk emateko beharra ezartzen zien (1985tik aurrera gertatzen zen bezala). Legeak artikulu berdinak bigarren paragrafoan 20.000 biztanle baino gutxiagoko udalerrietan probintziako diputazioei honako zerbitzu hauek koordinatzeko beharra ematen die:

- Hondakinen bilketa eta tratamendua.
- Ur-edangarriaren etxez-etxeko hornidura eta ur-hondakinen estolderia sarea eta tratamendua.
- Bide-garbiketa.
- Biztanle nukleoetara sartzea.
- Herri-bideen zolaketa.
- Argiteri publikoa.

Zerbitzu hauek udalek eman behar dituzten gutxieneko zerbitzuen artean daude, baina TAAJLk, TAOLren bitartez, probintziako diputazioei koordinazioaren bitartez esku-hartzeko aukera ematen zien. 2013an koordinazio hori ahalbideratzeko honako prozedura edo bidea ezartzen zen: probintziako diputazioek udalerrien oniritziarekin Ogasun eta Administrazio publikoetarako Ministerioari zerbitzua emateko modua proposatuko diote eta Ministerioak zerbitzua emateko moduaren erabakia hartuko du, zerbitzuen kostu eragingarria murrizteko irizpidearekin finantza-zaintza funtzioak egikaritzen dituen organo eskudunari entzun eta gero. GALAN VIOQUE autoreak horrela laburtu zuen: *"Printzipio horiek bermatzeko obsesioan, Toki Administrazioaren Arrazionalizazio eta Jasangarritasunari buruzko Legearen 26.2. artikuluan sartu zen, zehaztasun falta nabarmenez, zerbitzuen benetako kostuaren kontzeptu polemikoa, ustez tokiko zerbitzu publikoak modurik eraginkorrenean eman zitezkeena. Baldin eta udalerriak egiaztatzen badu probintziako diputazioek baino kostu txikiagoan eman ditzakeela, orduan bakarrik har dezake bere gain prestazioa. Logikoa dirudi pentsatzea probintzietako diputazioek kostu txikiagoa lortzeko modua dela enpresa pribatuetan kanpora ateratzea, kontratu bidez, zerbitzu publiko horiek ematea. Beraz, nabarmen mugatuko litzateke udalerriek beren zerbitzu publikoak zuzenean kudeatzeko izango luketen tartea, eta, aldi berean, ekimen pribatuak lizitazio publiko baten bidez prestazioa bere gain hartzeko aukera*

zabaltzen zen"[573]. Hori horrela, zerbitzuen kostu eragingarria murrizteko beharra ikusiz gero Diputazioek egin beharreko zerbitzuen koordinazioa Ministerioaren eskuetan uzten zen, hark hartu behar zuen erabakia.

Dena den, KAk probintziak zerbitzuak koordinatzeko ahala aitortu arren, ekainaren 9ko 111/2016 Epaian kontrol horiek indargabetu zituen: *"Ezta TAOLaren 26.2 artikuluak, hain zuzen ere, "Koordinazio-teknika" bat edo bestea (borondatezkoa) gaitzen duten inguruabarrak zehazten ditu. Hala ere, horrek ez du arriskuan jartzen Konstituzioak bermatzen duen toki-autonomia (Espainiako Konstituzioaren 137. eta 140. artikuluak udalerriari teknika horietako edozeinen aurka egiteko aukera ematen diola kontuan hartuta, eta, beraz, baita autonomia gehien mugatu dezaketenen aurka ere. Artikulu honen arabera: TAOL 26.2. probintziak planifikatzen dituen kudeaketa-formulak abian jartzea, hain zuzen ere, udal-autonomiaren mende dago. Irizpide erabakigarria ez da ekonomikoa, ezta beste Administrazio publiko batzuen erabakia ere; udalaren borondatea bera da. Udalerriak adostasuna edo desadostasuna eman diezaioke bere zerbitzuak kudeatzeko modua baldintzatuko duen plan bati. Autonomia gal daiteke; izan ere, udalerria dagokion "koordinazio" teknikaren mende gera daiteke, eta, kasu horretan, egoera irauli besterik ezin izango luke egin, baldintzarik gabeko kudeaketaren benetako kostu txikiagoa justifikatuz. Hala ere, galera hori onartua da, eta, hala den heinean, ez da kaltegarria. Espainiako Konstituzioaren 137. eta 141. artikuluak udal-autonomia aldi baterako baino ez da galduko, eta udalak onartzen badu soilik, edo, bestela esanda, "ukitutako udalerrien adostasunarekin". Horri dagokionez, azpimarratu behar da TAOLen 26.2. artikulua bat dator labur-labur adierazten denarekin. Toki Araubidearen Oinarriak Arautzen dituen Legearen 36.1.h) artikuluak ez du zalantzarik ematen koordinazio-formula horiek borondatezkoak edo onetsiak diren: "Diputazioak antzematen badu kostu horiek berak koordinatutako edo emandako zerbitzuenak baino handiagoak direla, udalerriei lankidetza eskainiko die zerbitzuen kudeaketa koordinatu eraginkorragoa egiteko, kostu horiek murriztu ahal izateko". Gainerakoan, borondatezko formula horiekin zuzenean lotzen dituzte 2/2004 Legegintzako Errege Dekretuaren hamabosgarren xedapen gehigarrian, "Zerbitzuen kudeaketa integratu edo koordinatuari" buruzkoan, aurreikusitako finantza-pizgarriak, 27/2013 Legearen 2.5.*

[573] GALÁN VIOQUE, R., "La progresiva apertura de los servicios públicos locales a la libre competencia" *REALA*, 14. zkia., 2020, Madril, 75. orr.

artikulua"[574]. Beraz, koordinazio-teknika hori Estatuak zuen esku-hartzea ikusirik bertan behera utzi zuen Epaiak, bi irizpide aintzat harturik: zerbitzuen kostu eragingarriaren nondik-norakoa eta toki-autonomia. Argi dago toki-autonomia oso kalteturik irtetzen zela ebazpenarekin, toki-erakundeak koordinazioaren oniritzia eman behar duelako eta hori toki-erakundearen oinarrizko muinaren edo nukleoaren barnean dagoelako.

Azkenik, TAOLk, 26. artikulu horrekin loturik zerbitzuen inguruan, zerbitzuen kostu eragingarriaren kontzeptua ezarri zuen, udal-zerbitzuak merkatura hurbiltzeko asmoarekin, alegia. Zerbitzuen kostu eragingarriak ez du inolako lege-definiziorik DIEGO GÓMEZek esaten duen bezala: *"Zerbitzuen benetako kostua Toki Administrazioaren Arrazionalizazio eta Jasangarritasunari buruzko abenduaren 27ko 27/2013 Legeak (TAAJL) gardentasun-neurri gisa txertatzen duen kontzeptua da. Herritarren eta Administrazioaren erabakiak hartzeko, eskuragarri dagoen informazioa hobetzeko funtsezko urratzat hartzen da, asimetriak ezabatuz, eta jasangarritasun-printzipioa betetzen lagundu behar du etengabe, apirilaren 7ko Finantza Legearen 2. artikuluan xedatutakoaren arabera. Ez dago zerbitzuen benetako kostuaren definiziorik ez TAAJLen ez azaroaren 6ko HAP/2075/2014 Aginduan (toki-erakundeek ezarritako zerbitzuen benetako kostua kalkulatzeko irizpideak ezartzen dituena). Azken hori abenduaren 3ko EHA/3565/2008 Aginduari soilik egiten dio erreferentzia, zeinak toki-erakundeen aurrekontuen egitura onartzen baitu, eta horrek aukera emango baitu zehaztasun handieneko sailkapena egiteko"*[575].

Dena den, TAAJLak TAOLren 116.ter artikulua sartu zuen eta urtero, azaroaren 1a baino lehen, toki-erakundeek zerbitzuen kostu eragingarria kalkulatzeko beharra izango dute eta epe horretan zerbitzuen kostu hori Ogasun eta Administrazio publikoen Ministerioari bidaliko diote. Beraz, finantza- eta ekonomia-sisteman zerbitzuen kostua merkatu kostuekin konparatzeko aukera ematen dute eta hori kontrolpean mantendu nahi da horren inguruko informazioa jasota. Esangura horretara, informazioa berriro ere kontrol-teknika bezala ulertzen da, baina ez egintza edo prozedura baten gainean, baizik eta jarduera baten gainean. Legezkotasun-kontrolik egin daiteke honen inguruan? Nire ustez, egin daitekeen

[574] KAren ekainaren 9ko 111/2016 Epaia, EAOn 2016ko uztailaren 15ean argitaratua.
[575] DE DIEGO GOMEZ, A., "Relación entre el coste de los servicios y la planta local", *REALA*, 8. zkia., 2017, 129. orr.

gauza bakarra datu estatistikoak ateratzea da, aipatutako autoreak egiten dituen proposamenak gauzatzeko.

Amaitzeko, eskumenen esparruan udalek finantza-kontrola euren gain jasango dute. Horretarako, TAAJLk erabilitako bidea, TAOLaren aldaketarekin, bikoitza da: alde batetik, egoera konkretu batzuetan finantza-zaintzako organo eskudunaren zuzeneko esku-hartzea eskatzen du, aurretiazko txostenaren teknika erabilita (batzutan loteslea eta bestetetan loteslea ez dena); eta bestetik, GALAN VIOQUEk lehen aipatutako hitzak erabilita, aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren printzipioetara egokitzeko "obsesioarekin", finantza-zaintzari AEFJLOk eta horrekin bat datozen arauek ezartzen dituzten kontrolak jarrita.

4.5.5. Finantza-zaintzaren teknikak eta organoak

Gaiaren inguruan hausnarketa hasi dugunetik adierazi egin dugu toki-erakundeen finantza-jardueran toki-erakundez gaineko erakundeek egiten duten kontrola handia dela eta zuzeneko esku-hartzeak baimentzen dituen sistema eratu dela. Kontrol-funtzio horiek finantza-zaintza funtzioak deitu ditugu eta funtzio horiek Estatuak edo autonomia-erkidegoek aplikatzeko ahala dute. Horregatik, finantza-zaintzari buruz hitz egitean beti esamolde berdina erabili dugu: finantza-zaintzako organo eskudunak. Aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren printzipioen barneko politikei buruz hitz egitean, zalantzak sortzen zaizkigu bai kontrol-funtzioak egiteko tekniken inguruan baita funtzio horiek gauzatzen dituen organoen gainean.

Egia esan, aurrekontu-egonkortasunaren printzipioaren eta finantza-jasangarritasunaren printzipioaren politikak aurrera ateratzeko hiru arau fiskalak toki-erakundeek eurek aplikatu eta konprobatu behar dituzte, hau da, toki-erakundeen barneko kontrolerako organoen gainean jausi egin da. Toki-erakundeen kontu-hartzailetzek aurrekontu-egonkortasunerako helburua, zor-biziaren muga eta gastu-araua betetzen dela konprobatuko dute. Lan horrez aparte, ordea, euren gainean dago Estatuari, Ogasun eta Administrazio publikoen Ministerioari, aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-

jasangarritasunaren gaineko informazioa bidaltzeko beharra. Betebehar horretatik hasita Ogasun Ministerioaren ikuskaritza hasten da.

AEFJLOk ezartzen duen gardentasun-betebeharra toki-erakundeen organoen gainean ikusmira jartzen du, baita barneko kontrolerako organoen gainean ere. Informazio guztia ikuskatu ondoren, aurrekontu-egonkortasunerako helburuak eta arau fiskalen aplikazioaren inguruko ikuskaritza egingo du Estatuak, eta horiek argi ikusten dira AEFJLOk prenbentzio-neurriak jartzen dituenean. Informazioa bidali den kontrolatuko du Ogasun Ministerioak eta informazio horretatik arriskuak erator badaitezke errekerimendua egingo dio toki-erakundeari aurrekontu-egonkortasunera bideratzeko neurriak hartzeko. Beraz, kontrola informazioa ematearekin batera ematen da. Kasu honetan, informazioa bidaltzea zaintzarako zuzeneko kontrol-teknika izango da, egoera finantzarioa kontrolatzeko modua. Zaintza-teknika hau aukerazkoa da nahiz eta legean oinarritu. Arriskuaren nondik norakoa non zehazten da? Zer da arriskua? Esan bezala zalantza ugari ikus daitezke.

Behin ez-betetzea gertatu eta gero, finantza-zaintzak dakartzan funtzioak hurrunago doaz: EFPk ikuskatu, horiek behar bezala aplikatzen diren ikuskatu, etab… Horrez gain, ez-betetzeek ekartzen dituzten neurri automatikoen bitartez zuzeneko esku-hartzeak ekarriko ditu: aurretiazko baimenaren bitartez datozenak, esate baterako. Azkenean, ikuskaritzaren bitartez eta errekerimenduen bitartez jardungo du Ministerioak eta azkenena ez-betetzeek aurrekontu-egonkortasuna zalantzan jartzen dutenean zuzeneko esku-hartzea izan leike eta toki-erakundeen etendura ekar dezakete, TAOLren 61. artikulua aplikatuz.

Aurrekontu-egonkortasunean finantza-zaintzako funtzioen egikaritza Estatuari dagokiola esan daiteke, lan honen ondorioetariko bat aurreratuz. AEFJLOk berak, informazioa ematetik hasita, Estatuaren eskuetan uzten du betetzea bermatzea, eta legez finantza-zaintzako funtzioak egikaritu beharko zituzten organo eskudunak Estatuaren laguntzaile bihurtu direla esan daiteke.

4.6. FINANTZA-ZAINTZA TOKI-ERAKUNDEAREN ANTOLAKETAN

Atal honen barruan toki-administrazioen gainean eman daitezke bestelako finantza izaerako zaintzak jaso nahi ditugu. Finantza-zaintza udalaren antolaketan eragina izango du. Baina antolaketa alderdi bietatik ikusita. TAOLren arabera, toki-administrazioak hiru osagai ditu: populazioa, antolaketa (erakunde bezala ulerturik) eta lurraldea. Azkenengo bi osagaien inguruan eragin handia dauka finantza-zaintzak, horietan oinarriturik batez ere toki-erakundeen finantza-jarduera gauzatzen delako. Bi osagai horien inguruan finantza-zaintza aipatzen du TAOLk bi esparrutan: lurralde eraldaketa (udalen arteko bat-egitea edo udal baten/batzuen zatiketa) eta udal eskumenen egikaritza eta zerbitzuen ematea. Bigarrenaren inguruan aurrekontu-egonkortasunaren printzipioarekin eta kontrol -teknikekin aipatu dugu eta lehenengoaren gainean hitz egingo dugu momentu honetan. Dena den, gauza bat kontuan eduki behar dugu: probintzia atal honetatik kanpo utziko dugu momentu honetan horien inguruko gauza gutxi esaten baitu TAOLk eta udalaren araubidea aipatzen da gehien bat.

Gai hauen inguruko aldaketa sakonenak 2013an eman ziren TAAJLren ondorioz eta horreri erreferentzia egingo diogu momentu oro. Baina ez dugu ahaztu behar TAAJLk egoera ekonomiko baten zuzeneko ondorioa dela, MARTÍNEZ DE LA CASA RODRÍGUEZek hitzak adierazten duten bezala: *"Espainiako gobernuaren agendan beharrezko eta espero zen erreforma agertzeak zerikusia du Arrazionalizazio Legearen lanketak markatu duen testuinguru ekonomikoarekin. Krisi ekonomikoko testuinguru bat da, eta Bruselari defizit publikoan aurreztea proposatu behar zaio. Eta udalei aurrezten zaie; zehazki, Bruselari 9.000 milioi euro inguruko aurrezpena helarazten zaio aurrekontu-kapitulu horretan. Horrela jasotzen zen Gobernuak Europako erakundeei aurkeztutako Espainiako Erresumako Erreformen Programa Nazionalean (2012). Programa horretan, toki-erakundeen kopurua arrazionalizatzeko neurri gisa, udalerriak elkartzea planteatzen da, "Biztanleriaren atalase jakin batera iristen direnak bakarrik hartzen dira halakotzat" (programaren 95. or.). Toki Administrazioaren Arrazionalizazio eta Jasangarritasunari buruzko Legea (aurrerantzean TAAJL), 2013ko abenduaren 27koa, leial zaio bere enuntziatuari: toki-administrazioaren erreforma islatzen du, aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruzko legeriak ezarritako finantza ikuspegitik (apirilaren 27ko 2/2012 Lege Organikoa)."*[576].

[576] MARTÍNEZ DE LA CASA RODRÍGUEZ, E, "Vetos y resistencias a la reforma de la planta local en España" *REALA*, 5. zkia., 2016, Madril. 122. orr.

Udalerria, udal lurralde mugarte bezala ulerturik, administrazio-osagaien artean oinarrizkoa dela adierazi dugu. Kontuan izan behar dugu Estatutuaren lurralde osoa udalerriz zatituta dagoela eta, udalerrien batasunetik abiatuta, Estatuko lurralde osoa probintzietan zatitzen dela. EKk berak horrela adierazten du 137. artikuluan toki-administrazioak Estatuaren derrigorrezko zatiketa eta egituraren oinarria direla. Atal honen sarreran esan dugunez, probintziaren inguruan gutxi esateko daukagu eta udalerriaren arauketan oinarrituko gara. Probintziaren lurraldetasuna aldatzeko orduan arauketa txikia da: EKren 141. artikulua eta Toki-Erakundeen Biztanleriari eta Lurralde Mugaketari buruzko Erregelamendua onetsi duen uztailaren 11ko 1690/1986 Errege-Dekretuaren 51. eta 52. artikulua. Horien arabera, probintziaren mugartea aldatzeko, Lege organikoa beharko da. Hori da egiten den aipamen bakarra.

Hori horrela, udalerriko udal-mugartearen inguruan hitz-egingo dugu. Arauketa zehaztean finantza-zaintzako organo eskudunak zeresana izango du, TAOLk aitortzen dion moduan. Gai honen inguruan TAOLren 13. artikuluak eta Toki-Erakundeen Biztanleriari eta Lurralde Mugaketari buruzko Erregelamendua onetsi duen uztailaren 11ko 1690/1986 Errege-Dekretuaren lehenengo zati guztiak hitz egiten dute. Finantza-zaintzako organo eskudunaren eginbeharra zehazteko eta kontrola zehazteko, lurraldetasunaren eraldaketari errepasoa eman behar diogu. DE DIEGO GOMÉZek gaiaren inguruan, udal-plantaren inguruko ikerketa beharrezkotzat jotzen du: *"Espainia ez da hirien herrialdea, hirien eta herrien herrialdea baizik; izan ere, udalerrien %95 ez da 20.000 biztanlera iristen, %60k 1.000 biztanle baino gutxiago dituzte, %47k 500 baino gutxiago eta %14 ez dira 100era ere iristen, eta ia guztietan udalak eskaintzen ez dituen zerbitzuak ez ditu beste Administrazio publikorik ematen. Hemen ez dago bikoiztasunik, baina bai prekarioan dauden zerbitzuak edo horien falta, gure toki-administrazioaren arazoa bere oinplano-mapa delako. Gure legeria bat-egitearen figurari bizkarra emanda bizi izan da, eta hala egiten jarraitzen du, nahiz eta TAAJL izan; izan ere, nahiz eta horrek pizgarriak sartzen dituen, prozesuak borondatezkoa izaten jarraitzen du, eta horrek behera egingo du ziurrenik, ez baita eraginkorra izango, batetik, denboran luzatuko delako, eta, bestetik, egon daitezkeen bakarrak kidetasunagatik edo enpatiagatik izango direlako, eta ez dira izango antolamendu- eta arrazionalizazio-printzipioengatik. Bestalde, nahitaezko bat-egiteak daude, eta horien barruan, ordenatuak eta aldi baterako*

prozesu bat dutenak, aldez aurretik zerbitzuak emateko lurralde-eremu batzuk ezarriz traumatikoak izan ez daitezen. Horiek proposatzen dira azterlan honetan, nire ustez hori baita gaiari heltzeko modurik "arrazionalena", benetan toki-administrazio "jasangarria" izan ahal izateko"[577].

TAOLren 13.1. artikuluak udalerrien lurralde-aldaketarako arau orokor batzuk ezartzen ditu: *"Udalerriak sortzea edo ezabatzea eta udal-mugarteak aldatzea autonomia-erkidegoek toki-araubideari buruz duten legeriaren bidez arautuko dira, eta udal-mugarteak aldatzeak ez du inola ere probintzia-mugak aldatzea ekarriko. Nolanahi ere, udalerri interesdunei entzun beharko zaie, eta Estatuko Kontseiluaren edo autonomia-erkidegoetako gobernu-kontseiluetako organo aholku-emaile gorenaren irizpena beharko da, halakorik badago, bai eta finantza-zaintza gauzatzen duen administrazioaren txostena ere. Irizpen hau eskatzearekin batera, Estatuko Administrazio Orokorrari jakinaraziko zaio"*. Artikulu honen objektu izan zen TAAJLk TAOLren inguruan egin zuen aldaketariko bat.

KAren 41/2016 Epaiak aipatzen duenez, TAAJLren helburuetariko bat toki-administrazioan aurrekontu-egonkortasunerako eta finantza-jasangarritasunerako politikak aplikatzea izan zen[578]. TAOLren 13. artikuluaren 1. paragrafoan ñabardura egin zuen TAAJLk: finantza-zaintzari buruzko txostena aipatzea. CARBONELL PORRASek horrela adierazten du: *"Bitxia bada ere, eta gure udal-plantaren beharrezko zirrikituan behin eta berriz doktrinan tematuta egotearen ondorioz, erreformaren aurreproiektuen zirriborroek ez zuten TAOLeko 13. artikulua aldatzea aurreikusten (...) Aldaketek irismen*

[577] DE DIEGO GOMEZ, A., "Relación entre el coste de los servicios y la planta local"…, Op. Cit. 145. orr.
[578] KAren martxoaren 3ko 41/2016 Epaia, EAOn 2016ko apirilaren 8an argitaratua. Epaiaren 2. oinarri juridikoan honakoa adierazten da: *"Toki Administrazioaren Arrazionalizazio eta Jasangarritasunari buruzko Legearen helburua da tokiko baliabide publikoak eraginkortasunez erabiltzea eta tokiko Administrazioa arrazionalizatzea, jasangarritasuna eta aurrekontu-egonkortasunaren eskakizunak betetzen direla bermatzeko. Aurrekontu-egonkortasunaren printzipio konstituzionalarekin bat dator (Espainiako Konstituzioaren 135. artikulua) eta haren garapena Aurrekontu Egonkortasunari eta Finantza Jasangarritasunari buruzko apirilaren 27ko 2/2012 Lege Organikoan. Zioen azalpenaren arabera, Espainiako Konstituzioaren 135. artikuluak eta aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruzko Lege Organikoak "toki-administrazioaren arloko oinarrizko erregelamenduaren egokitzapen berriak" eskatzen dituzte; "botere publiko guztien aurrekontu-politika, tokikoak barne, 2/2012 Lege Organikoaren printzipio gidarietara egokitu beharko da". Helburu orokor hori hitzaurrean identifikatzen diren oinarrizko lau helburutan ebazten da: a) toki-administrazioaren egitura arrazionalizatzea; b) toki-eskumenak argitzea, "Administrazio bat, eskumen bat" printzipioaren arabera; c) finantza- eta aurrekontu-kontrola indartzea; eta d) ekimen ekonomiko pribatuaren alde egitea, Administrazioaren neurriz kanpoko esku-hartzeak saihestuz…"*.

desberdina dute: lehenik eta behin, udal-mugarteak aldatzeko prozedura guztietan finantza-zaintza egikaritzen duen Administrazioaren txostena eskatzen da; bigarrenik, udalerri berriak sortzeko baldintzak gogortzen dira; eta, hirugarrenik, udalerrien bat-egitea sustatzeko neurriak garatzen dira, 1985etik aurrera 3. paragrafoan aurreikusten zirenak...''[579]. Udalerriaren udal-planta aldatzean, honako pausu hauek derrigorrezkoak izango dira: ukitutako udalerriei audientzia eman, autonomia-erkidegoaren aholkularitza-kontseiluaren edo Estatuko Kontseiluaren irizpena eta finantza-zaintzako organo eskudunaren txostena.

Hasieratik igartzen da udalerri baten lurralde-mugartearen aldaketak toki-erakundeen gaineko ekonomia- eta finantza-egoeran zuzeneko eragina duela. Horregatik, legegileak finantza-zaintzako administrazio-organo eskudunen parte-hartzea ezartzen du. Horrez gain, mugarte-aldaketak bestelako muga bat ere badauka: Toki Gobernuen Modernizaziorako Neurriei buruzko 57/2003 Legearen ondorioz, lurralde-mugarteari muga jartzen zaio: udal-mugartearen aldaketak ezin ditzake gainditu probintziaren mugak (gogora ekarri dezagun probintziaren lurralde-mugartea aldatzeko Gorte Nagusien lege organikoa behar dela). Zalantza sortzen da udalerri bat osotasunean beste probintzia batera pasatzea erabakitzen duenean, horretan ez delako udal-mugartearik aldatzen.

Nola aldatzen da lurralde-mugartea? TAIXTBren 3. artikuluak adierazten duenez, udalerriko planta edo lurralde-eremua modu honetara aldatu daiteke:

- Udal bat edo gehiago beste udalerri mugakide batean edo batzuetan sartzeagatik.
- Mugakide diren bi udalerrik edo gehiagok bat egiteagatik.
- Udalerri bateko edo batzuetako lurraldearen zati bat banandu delako, beste udalerri independente bat eratzeagatik.
- Udalerri baten lurraldearen zati bat banandu eta mugakide den beste bati eransteagatik.

Oinarri hauekin TAOLren 13. Artikuluak, EKren 148.1.2. artikuluarekin batera, toki-erakundeen lurralde-mugarteak aldatzeko edota udalerriak sortzeko edo ezabatzeko arauketa autonomia-erkidegoei dagokiola adierazten du, legeak ezartzen duen 5.000

[579] CARBONELL PORRAS, E.L, "La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado", *REALA*, 11. zkia., 2018, Madril, 117. orr.

biztanleko gutxienekoa errespetatuz. Honen inguruko errepasoa luzea egiten dute KAren 103/2013, KAren 143/2013 Epaiak edota KAren 41/2016 Epaiak[580]. Autonomia-erkidegoek lurralde-mugartea aldatzeko arauketa garatu dezakete. CASTELAO RODRÍGUEZek horrela laburtu zuen: *"Toki-administrazioaren arloan, EK-k autonomia-erkidegoei berariaz esleitzen dien eskumen bakarra, "bere lurraldean dauden udal-mugarteen aldaketei" buruzkoa da; izan ere, gainerako "Estatuko Administrazioari toki-korporazioen gainean dagozkion funtzioei" dagokienez, toki-araubideari buruzko legeriak transferentziak baimentzera baldintzatzen ditu. Katalunia, Euskal Autonomia Erkidegoa, Galizia, Andaluzia, Aragoi, Balear Uharteak, Kanariak, Kantabria, Valentzia, Madril eta Nafarroako Autonomia-erkidegoen autonomia-estatutuek eskumen esklusibo gisa esleitzen dituzte udal-mugarteen aldaketak. Era berean, Asturiasko, Gaztela-Mantxako, Gaztela eta Leongo, Extremadurako, Errioxako eta Murtziako autonomia-estatutuek beren eskumentzat hartzen dute udal-mugarteen lege-garapena eta aldaketak gauzatzea, Estatuko oinarrizko legeriaren esparruan eta, hala badagokio, legeria horrek ezartzen dituen baldintzetan. Beraz, udal-mugarteen aldaketei buruzko gaia da, legeria autonomikoak duen eskuragarritasun osoarena, TAOLen jasotako prozedura-izapideek eta irizpide material urriek soilik lotzen dutena*"[581]. Autonomia-erkidegoek toki-erakundeen lurralde-mugarteen aldaketaren inguruan egiten duten arauketak honako muga hauek izango ditu:

- Udalerri berrien eraketa edo udalerri berria sortzeko lurralde aldaketak lurraldearen biztanle nukleotan oinarrituko dira eta gutxieneko 5.000 biztanle izan beharko dute.
- Sortutako udal berriek (sortzeko bidea edozein dela) finantzen ikuspuntu batetatik jasangarriak izan behar dira eta baliabide nahiko izan beharko dituzte, legez

[580] KAren apirilaren 25eko 103/2013 Epaia, EAOn 2013ko maiatzaren 25ean argitaratua; KAren uztailaren 11ko 143/2013 Epaia, EAOean 2013ko abuztuaren 1ean argitaratua; eta KAren martxoaren 3ko 41/2016 Epaia, EAOn 2016ko apirilaren 8an argitaratua.

[581] CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Reglamento de Población y Demarcación Territorial*, ed. El Consultor de los Ayuntamientos, 3. edizioa, 2011, Madril. El Consultor de los Ayuntamientos webgunean modu digitalean argitaratua: https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAEAE2OwW6DMAyGn2a5VKqgLVAOuTCOUzVtbHeTWBA1JG3isPL2M6OHWfpsy_5l__eEYenwQRIsYQBlvNtxMxnnd1NyRpkbWBEX590yyS4kFAR9lEWZvVRqJWcOzJE5MSVTMWemZopDseayEKAogW29kvXamxk76OVJ-KAxNIvMBHkC-4FRnvNSxNH_XGA2AxC7aiBs743Wsu0yjryq6vooZgyRBfLbDOgIxWiG8Y2hTR8RghrfYUDZpHhPqGEP8fYQ1l3Zy-ff-nk6fjl2FcH-n24HmkTET3py204oy7UFwlew6PTT3i_5c-5lUQEAAA==WKE. Azkenengo ikuskapena 2021/02/06an.

dagozkien eskumenak garatzeko eta zerbitzuak emateko. Ondorioz, udalerri berriko biztanleek ez dituzte ordutik aurrera zerbitzu gutxiago izan behar.

- Autonomia-erkidegoen eskumenei kalterik egin gabe, Estatuak gizarte-, ekonomia-, geografia- eta kultura-arrazoiengatik udalerrien arteko bat-egiteak areagotzeko neurriak hartu ahal izango ditu, beti ere toki-erakundeen gai publikoen kudeaketa hobetzeko helburuarekin. Neurri horien artean TAAJLk berak udal-plantaren erreformarako sustapen-neurria hartu zuen, TAOLren 13. artikuluan zuzenean sartu zen hitzarmen bidezko borondatezko bat-egiteak[582]. Horrez gain, ez dugu ahaztu behar TOLren 116bis artikuluak berak arau fiskalak hausten direnerako neurri bezala jasotzen duela udalerrien arteko bat-egitea aurrekontu-egonkortasunaren politikoaren arabera[583].

Udalerrien lurralde-eremua aldatzeko arauketari errepaso txiki hau eman eta gero argi dago lurralde-aldaketak udalerrien finantza-egoeran zuzeneko eragina duela. Horren adierazlea ere Toki-Erakundeen Biztanleriari eta Lurralde Mugaketari buruzko Erregelamendua onetsi duen uztailaren 11ko 1690/1986 Errege-Dekretuaren 14. artikuluan aurkitu dezakegu. Artikulu horren lurralde aldaketarako espedientean jaso beharreko dokumentuak aipatzen dira (TAOLren 13. artikuluak aipatzen dituen udalerriz gaineko administrazioen txostenez gain). Horien artean izaera ekonomikoa dutenak gehienak dira:

- Memoria, udalerrien lurralde-aldaketak eratzen dituen udalerri "berrien" kaudimena gutxitzen ez dela adierazteko.
- Zorrak eta kredituak likidatzeko moduak zehaztuko dituen dokumentua.
- Lurralde-aldaketaren bitartez sortutako udalerrien ondarea kudeatzeko modu ezberdinak edo udalerrien zatiketaren kasuan zatitzeko proiektua.
- Zatiketaren ondorioz eratutako udalerriek dituzten helburuak betetzeko, baliabide nahiko dutela adierazten duen txostena.

[582] Honen inguruan luze hitz egiten dute TAOLren inguruan KAren abenduaren 21eko 214/1989 Epaia, EAOean 1990ko urtarrilaren 11an argitaratua; eta 57/2003 Legearen inguruan KAren apirilaren 25eko 103/2013 Epaia, EAOn 2013ko maiatzaren 23an argitaratua.

[583] CARBONELL PORRAS, E.L, "La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado"… Op. Cit. 11. orr.

Lurralde-eraldaketak duen eragin honegatik TAAJLk beharrezkoa ikusi zuen udalerrien lurraldea aldatzeko prozeduretan finantza-zaintzako organo eskudunen parte-hartzea. Organo horiek lurralde-aldaketaren gaineko txostena egin behar dute eta txosten hori erabakia hartu aurretik gehitu behar zaio espedienteari. Kontuan izan behar dugu udalerrien zatiketa, bat-egitea, ezabatzea edo lurralde-eraldaketa orokorrean udalerriek sustatuko dutela, baina horien inguruko azkeneko ebazpena autonomia-erkidegoen gobernu-kontseiluek izango dutela. Prozedura, beraz, toki-erakundeetan garatu egiten da baina espedientea autonomia-erkidegoak ebatziko du eta bitartean aholkularitza-kontseiluen irizpena eta finantza-zaintzaren txostena beharko da.

Zein da orduan finantza-zaintzaren helburua? Udalak espedientea jorratu eta gero hiru betebehar izango ditu: Estatu kontseiluari edo autonomia-erkidegoaren aholkularitza-kontseiluari irizpena eskatu, Estatuko Administrazio Orokorrari prozeduraren berri eman eta finantza-zaintzako organo eskudunari txostena eskatu. Ondorioz, hiru kontrol ezberdin jasotzen ditu espediente honek: autonomia-erkidegoak ebazpena eman behar du; Estatuko administraziak TAOLren 56. artikuluaren bitartez eta 61. artikuluaren bitartez gauzatu dezakeena eta finantza-zaintzako funtzioak sortu berri den egoera finantzarioaren ingurukoa. Azken hau da guri interesatzen zaiguna.

Finantza-zaintzako funtzioak kontrol- eta koordinazio-teknikak dira. Kasu honetan, legezkotasuna kontrolatzeko asmoa daukate. Adierazi dugu mila bider aukera-kontrolak eman daitezkeela toki-erakundeen finantza-kontrolaren esparruan, baina kasu honetan legezkotasun-kontrol huts baten aurrean aurkituko gara. Honen zergatia TAOLn bertan topatzen dugu. TAOLren 13.2. artikuluak berak adierazten duenez, lurralde-eraldaketak ekartzen dituen udalerriek ekonomiko eta finantzarioki jasangarriak izan behar dira eta, 116.bis artikuluarekin batera interpretatuz, udalerri horiek ere aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren printzipioek zehazten dituzten arau fiskalak bete behar izango dituzte. Beraz eta orain arte esandako guztia kontuan izanik, finantza-zaintzako organo eskudunak honako hauek ikuskatu beharko ditu:

- Lurralde-aldaketak ekarritako udal berrien kaudimena bermaturik dagoela.
- Lurralde-aldaketak ekarritako udal berrien ondarea behar bezala batu, zatitu eta kudeatuko dela bermatzea.

- Lurralde-aldaketak ekarritako udal berrien zorrei eta krediturei aurre egiteko gaitasuna dagoela.
- Lurralde-aldaketak ekarritako udal berriek aurrekontu-egonkortasunerako eta finantza-jasangarritasunerako arau fiskalak beteko direla bermatzea, hau da, udalerri horiek aurrekontu-egonkortasunerako helburuak beteko dituztela, gastu-araua beteko dutela eta zor publikoaren mugaren barnean egongo direla bermatzea.

Hori horrela, txostenak gai horiek guztiak egiaztatu behar ditu autonomia-erkidegoak ebazpena eman aurretik. Baina, zein da txosten horren balioa? Zein da txostena egiteko epea? TAOLk ez du ezer esaten. Txostena derrigorrezkoa da, horrela adierazten baitu TAOLren 13. artikuluak, baina txostena emateko eperik ez du zehazten eta txostenak duen eragina edo sortzen dituen ondorioak ere ez dira zehazten. APELra jo behar dugu orduan eta 80. artikuluari jarraituz: *"Espresuki kontrakorik xedatu ezean, txostenak borondatezkoak eta ez-lotesleak izango dira"*. Kasu honetan txostena derrigorrezkoa da, baina horren ondorioak ez direnez zehazten, ez da loteslea izango. Dena den, lotesleak ez diren txostenetatik aldentzeko organo ebazleak aldentze hori arrazoitu beharko du (APELren 35.1.c) artikulua). Txostena egiteko eperik ez zaio ematen finantza-zaintzako organo eskudunari eta, eperik egon ezean, aipatu APELren 80.2. artikuluaren arabera, hamar laneguneko epea egongo da txostena egiteko. Teorian, artikulu berdinaren araubideari jarraituz, organo eskudunak txostena dagokion epean eman ezean, espedientearen izapidetzarekin jarraitzeko aukera egongo da eta epez kanpo emandako txostena ez da kontuan hartuko dagokion ebazpena emateko.

Dena den, ikuspuntu praktiko batetik txostenari itxarotea egokiena izango litzateke. Lehenengo eta behin, espedientea toki-erakundeak izapidetuko du baina erabakiaren gaineko ebazpena autonomia-erkidegoak emango du. Ez dut uste autonomia-erkidegoak gaiaren inguruan ebazpena emango duenik eragin ekonomikoen inguruko finantza-zaintzaren txostena eskuartean izan barik. Horrez gain, kontuan izan behar dugu, finantza-zaintzako txostenaz gain, Estatu kontseiluaren edota autonomia-erkidegoaren aholkularitza-kontseiluaren txostena ere behar dela. Organo aholkulari horiek espediente osoaren kopia behar dute euren irizpena eman ahal izateko eta ikuspegi ekonomikoari dagokion txostena ere behar izango dute. Irizpen hori emateko sei hilabeteko epea dago,

aholkularitza-kontseiluei buruzko lege ezberdinek adierazten dutenari jarraituz. Beraz, espediente luze baten aurrean gaude eta finantza-zaintzako txostenaren garrantziak espediente osoaren inguruko izapidetza baldintzatzen du.

4.7.- FINANTZA-ZAINTZA: KONTROL-JARDUERA ETA KOORDINAZIO-JARDUERA

Lehen, Administrazioen arteko harremanak jorratzean adierazi dudan bezala, eta toki-erakundeen eta bestelako toki-erakundez gaineko Administrazioen arteko harremanak jorratzerakoan, koordinazio-harremanen eta kontrol-harremanen inguruan hitz egin dugu. Horien arteko lotura eta ezberdintasunak deskribatzen saiatu gara, eta horretan oinarrituko dugu finantza-zaintzako jarduera koordinazio-harremanak edo kontrol-harremanak diren zehazteko.

Administrazioen arteko harremanetan borondatezko-harremanak eta alde-bakarreko harremanak bereiztu ditugu. Lehenengoen artean, elkarlana eta kooperazioa sartu ditugu; eta bigarrenen artean, hau da, toki-erakundez gaineko Administrazioen alde-bakarreko harremanen artean koordinazioa eta kontrola sartu ditugu. Azkenengo hauen artean kokatu behar dugu finantza-zaintza, eta horretan gauzatu beharreko teknikak. Alde-bakarreko bi harremanen artean ezberdintasunak egon arren, argiak dira bien arteko amankomuneko puntuak. Egin dezagun bada horren gaineko laburpena, horren ostean finantza-zaintza eman behar den kasuetan, prozeduretan eta administrazio-egintzetan koordinazio-teknika baten edo kontrol-teknika baten aurrean gauden zehaztu ahal izateko.

KAren 14/2018 Epaiak adierazten duenarekin bat eginez, bi harreman horiek, koordinazioa eta kontrola, Estatuak edota automonia-erkidegoek egiten duten goi-ikuskaritza esamoldearekin identifikatzen dira: *“Beste eremu material batzuetan gertatzen den bezala (adibidez, osasuna, lan-legeria eta Gizarte Segurantza), Estatuak hezkuntzaren arloan duen zaintza-boterea "goi-ikuskaritzaren" figura bereziaren bidez adierazten da. Ikuskapen hori autonomia-estatutuen bidez sortu zen, eta gaur egun HLOk arautzen du. Puntu honetan azaldu den bezala, HEALO onetsi ondoren ez da aldaketarik izan. Estatuaren goi-ikuskaritzaren mugak argi eta garbi mugatu ditu konstituzio-*

jurisprudentziak. Konstituzio Auzitegiaren otsailaren 22ko 6/1982 Epai goiztiarrean sortutako noziotik hasita, goi-ikuskaritzak "definizioz bi administrazioren arteko mugako eremu batean jarduten du: estatukoa eta autonomia-erkidegoetakoa" (3. OJ). Kontrol-sistema ez da Konstituzioak adierazitakoekin agortzen; aitzitik, autonomia-estatutuak eta lege organikoak defini ditzaketenekin osatu behar da. Hezkuntzako goi-ikuskapena, lege organikoan aurreikusia, aipatutako bigarren afektazioan kontrol-prozedura zilegi gisa har daiteke —baldin eta haren erregelamendu-erregulazioak konfigurazio organiko hori gainditzen ez badu— (7. OJ). EKren 27. eta 149.1.1. eta 30. artikuluetatik eratorritako estatu-eskumenak "arauzko eduki hertsiki baten ahalmenak dira, eta ikuskapenaren bidez ezin dira beste eskumen betearazle batzuetara hedatu, arau-edukiak betetzen direla fiskalizatzea (hau da, 'Goi-ikuskaritza') eta fiskalizazio horri dagozkionak ez badira" (8. OJ)"[584]. Ildo horretatik, goi-ikuskaritza harreman bi horiek, koordinazioak eta kontrolak, helburu orokor berdina dute: administrazio-sistema koherente eta harmonizatu bat eratzea, toki-autonomiaren printzipioa muga bakarra izanik.

Horrez gain, kontrolak eta koordinazioak elkarrekin beste ezaugarri bi amankomunean dituzte: Alde batetik, bi harremanek esku-hartzea suposatzen dutenez, ezin daitezke orokortasunean oinarritu eta momentu edo administrazio-egintza konkretua ematean gauzatu behar dira; eta bestetik, legeak zehaztu behar du koordinazio-harremana edo kontrol-harremana egikaritzeko unea. Aipatutako 14/2018 Epaiak horrela adierazten du: *"Lehenik eta behin, Administrazioaren esku-hartzea behar bezain objektiboa izan behar da, edo lege-mailako arauetan zehaztuta egon behar du. Konstituzio Auzitegiaren 107/2017 Epaiak (3. ZO, c), eta 111/2016 Epaiak, 12. ZO, a) eta c) epaiek, toki-erakundeei dagokienez, adierazten dute autonomiaren berme konstituzionalak kontrol- eta koordinazio-tresnen "arauak aurrez zehazteko agindua" duela. Hala arrazoitu zuen jada Konstituzio Auzitegiaren 4/1981 Epaiak, 3. oinarri juridikoan: administrazio-kontrolak lege-arauetan aurreikusita egon behar dira; zehatzak izan behar dira, ez "generikoak eta zehaztugabeak", lurralde-instantzia bat "Estatuko Administrazioaren edo beste lurralde-erakunde batzuen mendetasun edo mendetasun ia hierarkikoan" kokatzen dutenak [zentzu berean, Konstituzio Auzitegiaren 6/1982 Epaia, 7. OJ], 154/2015, 6. OJ, 4 b) eta 7. OJ). Eskakizun hori jarduera autonomikoaren kontrolera edo*

[584] KAren otsailaren 20ko 14/2018 Epaia, EAOn 2018ko martxoaren 23an argitaratua. Honen inguruan ere adierazgarria da KAren irailaren 21eko 107/2017 Epaia, EAOn 2017ko urriaren 13an argitaratua.

koordinaziora zabal daiteke, Konstituzio-doktrinaren arabera (Konstituzio Auzitegiaren 32/1983 epaia, 2. OJ; 86/1989 epaia, 31. OJ; 134/2011 epaia, 10. OJ, eta 101/2016 epaia, 7. OJ, besteak beste). Bigarrenik, aldez aurreko "errekerimendua ordezkapenezko administrazio-kontrol ororen beharrezko baldintza da, toki-autonomiaren berme konstituzionalean zuzenean sustraitzen dena. Ez da konstituzionalki onargarria Administrazio autonomikoak, bere lurralde-erkidegoaren interesak babesteko, legegileak udalerriari esleitu ohi dizkion eskumen-eremuak betetzea, baldin eta lehenago ez badio aukerarik ematen bere betebeharrak arrazoizko epe batean betetzeko eta, beraz, egiaztatutako disfuntzioak zuzentzeko. Beste era batera esanda: legeak behar bezala definitu behar ditu kontrolaren oinarri materialak eta prozedurazkoak, eta, bereziki, toki-erakundeari subrogazioa saihesteko aukera emango dioten bermeak, bere eskumenak modu autonomoan betez "[Konstituzio Auzitegiaren 154/2015 epaia, 7 c) oinarri juridikoa]. Jakina, toki-autonomiaren berme konstituzionalean itxita dagoen aurretiazko errekerimenduaren eskakizuna autonomia-erkidegoen eskumen- eta autonomia-bermeetan ere egon behar da, nahiz eta kasu honetan konstituzionalki onargarria ez izan izapide hori Auzitegi honek, aipatutako jurisprudentzian, gehiegizkotzat jo dituen kontrol-modalitateetako batean amaitzea".

Amankomuneko puntuak horiek izanik bi harremanen arteko ezberdintasunak ere laburbilduko ditugu:

- Kontrol-harremanetan jardueraren edo administrazio-egintza jakin baten gainean gauzatu behar da eta egintza horrek ekarri ahal dituen ondorioak ezarriko ditu. Koordinazioan, aldiz, ez da inolako egintza edo jarduera konkretua behar, toki-erakundeei norabidea zehazten zaie, guztiek modu koherente eta harmonizatuan jarduteko.
- Kontrola, egintza eman aurretik edo gero gauzatu daiteke, baina egintza edo jarduera jakin baten gainean. Koordinazioan, aldiz, koordinatzailearen jarraibideak egintza eman aurretik gauzatuko dira, modu abstrakto baten emandako zuzentarauak izango dira.
- Kontrol-harremanek legezkotasuna ikuskatuko dute eta koordinazio-harremanek egokiak jotzen dituzten aurretiazko jarraibideak ezarriko dituzte (egokitasun-ikuskaritza).

- Kalteen edo ondorioen ikuspuntutik, kontrol-harremanetan hartutako erabakiak bertan behera geratuko dira, organoak ordezkatuko dira edota erakundea disolbatuko da. Koordinazio-harremanetan ez da horrelakorik gertatzen administrazio-egintza edo -jarduera jarraibideetatik aldentzean ebazpena berez zuzenbideko osoko desuseztasuna izango dute, berez deusezak izango dira.

Finzantza-zaintzaren esparruan bi harremanak ematen diren edo ez ezartzen saiatuko gara, baina gauza bat argi izan behar dugu: toki-erakundeen finantza-jardueraren gaineko kontrolak, lege-kontrolak izateaz gain, aukera-kontrolak ere izan daitezke. Jarraian adierazten den koadroan finantza-zaintzaren esku-hartze guztiak aipatuko ditugu eta koordinazio-teknika baten edo kontrol-teknika baten aurrean gauden adieraziko dugu.

FINANTZA-ZAINTZAREN GAINEKO JARDUERAK ETA KONTROLAK: ESTATUA					
JARDUERAK				**KONTROL-TEKNIKA**	**FINANTZA-ZAINTZA ORGANOA**
1.	AURREKONTU JARDUERA				
	1.1.	Aurrekontuaren onestea		Informazioa eman	Estatua / autonomia-erkidegoa
	1.2.	Aurrekontuen aldaketa		Informazioa eman	Estatua / autonomia-erkidegoa
	1.3.	Diruzaintza gerakin negatiboaren likidazioa		Informazioa eman	Estatua / autonomia-erkidegoa
2.	ZORPETZEA				
	2.1	Epe laburreko zorpetzea			
		2.1.1.	Abalak, berrabalak eta bestelako berme publikoak	Baimena eman	Estatua / autonomia-erkidegoa
		2.1.2.	Ebtik kanpo itundutako zorpetzea	Baimena eman	Ogasun Ministerioa
		2.1.3.	Zor-jaulkipena edo kreditu publik	Baimena eman	Ogasun Ministerioa
		2.1.4.	Beste kreditu-eragiketak	Informazioa eman	Ogasun Ministerioa
	2.2.	Epe Luzerako zorpetzea			
		2.2.1.	Abalak, berrabalak eta bestelako berme publikoak	Baimena eman	Estatua / autonomia-erkidegoa
		2.2.2.	Ebtik kanpo itundutako zorpetzea	Baimena eman	Ogasun Ministerioa
		2.2.3.	Zor-jaulkipena edo kreditu publik	Baimena eman	Ogasun Ministerioa
		2.2.4.	Berankortasun eta finantza arazoak RDL 8/2013	Baimena eman	Ogasun Ministerioa
		2.2.5.	Hornitzaileei ordaintzeko mekanismoa PRE/966/2014	Baimena eman	Ogasun Ministerioa
		2.2.6.	75.000+ biztanle egonkortasuna ez bete	Baimena eman	Ogasun Ministerioa
		2.2.7.	%60tik %110era doazen kreditu-eragiketak	Baimena eman	Ogasun Ministerioa

		2.2.9.	Beste kreditu-eragiketak	Informazioa eman	Estatua / autonomia-erkidegoa
3.	FINANTZA ETA EKONOMIA JARDUERA				
	3.1.	Ekonomia sustatzeko ebazpenak		informazioa eman	Estatua / autonomia-erkidegoa
	3.2.	Dirulaguntzak ematea		informazioa eman	Estatua / autonomia-erkidegoa
	3.3.	Dirulaguntzak jasotzea		ikuskapena	Estatua / autonomia-erkidegoa
4.	ONDAREAREN KUDEAKETA				
	4.1.	Ondasun higiezinen eskualdaketa baliabide arrunten -%25		Informazioa eman	autonomia-erkidegoa
	4.2.	Ondasun higiezinen eskualdaketa baliabide arrunten +%25		Baimena eman	autonomia-erkidegoa
5.	AURREKONTU-EGONKORTASUNA ETA FINANTZA-JASANGARRITASUNA				
	5.1.	AE eta FJ arau fiskalak betetzea		Informazioa eman	Estatua / autonomia-erkidegoa
	5.2.	AE eta FJ arau fiskalak ez betetzea			
		5.2.1.	Aurretiazko prebentzio neurriak	Informazioa eman	Ogasun Ministerioa
		5.2.2.	Neurri zuzentzaileak	ikuskapena	Ogasun Ministerioa
		5.2.3.	Neurri hertsatzaileak	Esku-hartzea	Ogasun Ministerioa
6.	FINANTZA-ZINTZA TOKI-ERAKUNDEEN ANTOLAKETAN				
	6.1.	Lurralde antolaketan: sortu, ezabatu eta mugartea aldatu		Aurretiazko txostena	
	6.2.	Eskumen eta zerbitzuak			
		6.2.1.	Eskumen propioak ez diren eta eskuordeturik ez eskumenak	Aurretiazko txostena	Estatua / autonomia-erkidegoa
		6.2.2.	Zerbitzuen kostu eragingarria	Informazioa eman	Ogasun Ministerioa
7.	UDALEZ GAINEKO TOKI-ERAKUNDEAK				
	7.1.	Mankomunitateak eratu eta disolbatu		Aurretiazko txostena	Estatua / autonomia-erkidegoa

V. KAPITULUA
EAE-KO FINANTZA-JARDUERAREN GAINEKO KONTROLA: FINANTZA-ZAINTZA

Administrazio-zuzenbidean, zaintzaren kontzeptua Administrazioak esku hartzeko teknika bat da, eta, horren arabera, erakunde babesleak diziplina unitario jakin baten mende jartzen ditu beste administrazio-erakunde batzuk, maila apalagokoak baina hierarkian haren mendekoak ez direnak, eta, legez aurreikusitako moduan, administrazio-ahal jakin batzuk baliatzen ditu zaintzapeko erakundearen antolamenduari, egintzei edo jarduerari buruz (legezkotasun- edo aukera-kontrolak, ebazpenen, baimenen, eta abarren bidez egiten direnak). Gaiaren inguruan aurretik luze hitz egin dugu, baina kapìtulu honetan EAEko toki-erakundeen gaineko finantza-zaintzaren inguruna hitz egingo dut.

EAEko lurralde historikoetako toki-erakundeen gaineko finantza-zaintzak, Estatuan kontrolak daukan garapena izan arren, ezberdintasunak ere baditu. Ezberdintasun horiek subjektiboak izango dira batez ere. Hori horrela, EAEko lurralde historikoetako toki-erakundeen gaineko finantza-zaintzako teknika ezberdinak aztertu aurretik, teknika horien gaineko titulartasuna nork duen ikertu behar dugu. Bestetik, alderdi subjektiboa aztertu aurretik, lurralde historikoei finantza-zaintzarako eskumena nondik datorkien ere aztertu behar dugu.

EAEko toki-erakundeen gaineko finantza-zaintzaren inguruabar guztiak aztertu eta gero, zaintza horren tresnak aztertzen hasiko gara. Lehen egin dugun sistematika berdina erabiliz. EAEko toki-erakundeen diru-sarreren gaineko finantza-zaintzako tresnak aztertu eta gero, gastuen gaineko finantza-zaintzako teknikak jorratuko ditugu. Kontrolen azterketa hori egiteko lurralde historikoetako arau ezberdinak erkatzeaz gain, Estatuaren arauekin ere erkatuko dira.

Dena den, gai honen inguruan kontuan izan behar dugu, LARRAZABAL BASAÑEZek hitzak erabilita, titulartasunari buruzko eztabaida juridikoa inola ere baztertu gabe, *"herritarrentzako zerbitzurik onena izan beharko luke, esan berri dudan bezala, eta, kasu honetan, bereziki, euskal toki-erakundeen interesik onena kontuan hartuta. Ez da izango istripuetan geratzea eta funtsezkoena eta funtsezkoena dena ahaztea: euskal udalerriei esparru juridiko propioa ematea, herritarren eskaerei erantzun ahal izateko, harengandik hurbilen dagoen Administrazioa den aldetik, eta, horrela, beren helburu nagusia betetzeko"*[585]. Ildo horri eutsirik, lan honetan garrantzia emango zaio, nahiz eta horren gaineko hausnarketa egin, finantza-zaintzako tekniken aplikazioari eta ez eskumenen gaineko edo titulartasunaren gaineko eztabaidei.

Hori horrela, kontuan izan behar dugu EAEren eta Estatuaren finantza-harremanak (tributu-harremanak barne) Ekonomia Itunaren bitartez garatzen direla eta EAErekin Ekonomia Ituna arautzen duen maiatzaren 23ko 12/2002 Legean, bakarrik aipatzen da finantza-zaintza 48. artikuluko 5. atalean: *"Estatuak toki-erakundeen arloan une bakoitzean gauzatzen dituen finantza-zaintzako ahalmenak Euskal Autonomia Erkidegoko erakunde eskudunei dagozkie, baina horrek ez du esan nahi, inola ere, EAEko toki-erakundeen autonomia-maila araubide erkidekoena baino txikiagoa denik"*.

Xedapen horren irakurketa arin bat eginez gero, badirudi Estatuak finantza-zaintza funtzioak egikaritu behar dituenean EAEko organo eskudunek funtzio horiek beteko dituztela, beti ere EAEko toki-erakundeen autonomia-maila lurralde erkideko toki-erakundeen autonomia-maila baino txikiagoa ez dela bermatzen bada. Honek galdera batzuk uzten ditu airean: zeintzuk dira finantza-zaintzako funtzioak? Zeintzuk dira finantza-zaintzako funtzioak egikarituko dituzten organo eskudunak? Zein autonomia-maila bermatu behar da? Zelako eragina dauka EAEko toki-erakundeen gainean gauzatzen den finantza-zaintzak? Antzeko galderak egiten ditu ENDEMAÑO AROSTEGIk honakoa adierazten duenean: *"Transkribatutako testuak ez du zehazten finantza-zaintzako ahalmen horiek autonomia-erkidegoko erakunde erkideen edo lurralde historikoetako foru-organoen eskumenekoak diren (ez du aurrez finkatzen eskumenaren titulartasuna); ez ditu identifikatzen aipatzen dituen finantza-zaintzako*

[585] LARRAZABAL BASAÑEZ, S., "Zume hauekin… ekin lanari. Reflexiones sobre la génesis, naturaleza e inserción de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi…, Op. Cit. 37. – 38. orr.

ahalmenak... ”[586]. Galdera horiek erantzuteko asmoarekin edo horien inguruan argi pickat emateko helburuarekin honako epigrafea garatzen da hiru ardatzekin: finantza-zaintzaren arauketa, finantza-zaintzaren alde subjektiboa eta finantza-zaintzako tresnak.

5.1. EAE-KO TOKI-ERAKUNDEEN GAINEKO FINANTZA-ZAINTZA: ARAUKETAREN NONDIK NORAKOA

EAEko autonomia-estatutuan ez da finantza-zaintza inondik inora aipatzen. Autonomia erkidegoa antolatzean edo eskumenen banaketa egitean EAEko autonomia-estatutua ez da finantza-zaintzarekin gogoratzen. Beste autonomia erkidegoetako estatutuek bai aipatzen dute (Katauinako autonomia-estatutuaren[587] 218.5. artikulua, Galiaziako autonomia-estatutuaren[588] 49.1. artikulua edota Andaluziako[589] autonomia Estatutuaren 60.3 artikulua, esate baterako), baina EAErako ez zen bide hori jarraitu.

EAEko autonomia-estatutuaren 10.4. artikuluak toki-araubidearen gaineko eskumen generikoa jasotzen du. Eskumen generiko horrek toki-administrazioari dagozkion gai guztiak jasotzen dituela ulertu behar da KAren doktrinak, besteak beste, 233/1999 Epaian adierazi zuenari jarraituz: *“Azken batean, "Toki-araubidea" esamoldeak izaera globalizatzailea eta substantiboa du, eta, 9.8 Kataluinako Autonomia Estatutuaren eremu materialean sartzen dira toki-administrazioari dagozkion alderdi guztiak, "Toki-ogasunak" barne hartuta, eta hori, jakina, Estatuari dagozkion oinarriei kalterik egin gabe”*[590]. Ildo horretatik, toki-araubide esamoldeak toki-administrazioari dagozkion gai guztiak barneratzen baditu eta horien artean toki-ogasuna sartzen bada, logikoa dirudi toki-erakundeen ogasunen gaineko finantza-zaintza ere horien artean jasotzea. Beraz, finantza-zaintza toki-araubide eskumen generikoaren barruan sartzen da.

[586] ENDEMAÑO AROSTEGUI, J. M., “Alcande y ubicación del título competencial tutela financiera…, Op. Cit. 167. orr.
[587] Uztailaren 19ko 6/2006 Lege Organikoa, Kataluinarako autonomia-estatutua onartzen duena.
[588] Apirilaren 6ko 1/1981 Lege Organikoa, Galiaziako autonomia-estatutua onartzen duena
[589] Martxoaren 19ko 2/2007 Lege Organikoa, Andaluziarako autonomia-estatutua onartzen duena.
[590] KAren abenduaren 16ko 233/1999 Epaia, EAOn 2000ko urtarrilaren 20an argitaratutakoa. 4. Oinarri juridikoan.

Baina, EAEn, Estatuaren eta autonomia-erkidegoaren arteko harremanak Ekonomia Itunaren bitartez bideratu dira eta Konstituzio garai honetako Ekonomia Itun ezberdinek toki-araubide eskumen generikotik finantza-zaintza atera egin dute eta eskumen espezifikoa sortu dute. Hori 1981eko Ekonomia Itunetik aurrera gertatu da eta indarrean dagoen Ekonomia Itunean ere horrela jaso da, lehen transkribatutako 48.5 artikuluaren bitartez. Baina Ekonomia Itun ezberdinetan finantza-zaintzak hedadura ezberdina izan du, kontrolaren gaineko berezitasunak ekarriz.

Gaur egungo finantza-zaintzaren azterketa egiteko, gaiaren inguruan komenigarria da azkenengo 40 urteetako egoeraren errepasoa egitea. Errepaso labur hau EKren aldarrikatzearekin berarekin hasten da. Horretan toki-autonomiaren aldarrikapena jasotzean aurreko erregimenaren kontrolak ezabatzeko bidea hasi zutelako. Oraindik kontrolaren eta autonomiaren arteko oreka behar bezala antolaturik ez zegoela (KAren 4/1981 Epaia otsailekoa baita) maiatzaren 13ko 12/1981 Legearen bitartez konstituzio garaiko lehen Ekonomia Ituna onetsi zen. Ekonomia Itunaren 45.2. artikuluak honakoa jasotzen zuen: *"Estatuak une bakoitzean zerga horiek ezarri eta antolatzearen arloan egikaritzen dituen finantza-zaintzako ahalmenak foru-aldundiei dagozkie, eta horrek ez du esan nahi, inola ere, EAEko toki-korporazioen autonomia-maila araubide erkidekoek dutena baino txikiagoa denik"*. Artikuluak toki-ogasunei dagozkion zergen inguruan hitz egiten du, tributuen kapituluan toki-ogasunei buruzko atalean jasotzen baita eta momentu horretan indarrean zeuden zergen inguruko arauketa egiten da Ekonomia Itunaren 41. eta 44. artikuluen artean. Horrez gain, 45.1. artikuluak lurralde historikoei toki-erakundeei dagozkien bestelako tributuak mantendu, ezarri eta eguneratzeko aukera zabaltzen zuen. ENDEMAÑO AROSTEGUIk 45.2. artikuluko finantza-zaintza bakarrik azkenengo hauen inguruan diharduela adierazten du[591] eta nire ustez ez da horrela eta Ekonomia Itunak aipatzen dituen toki-tributu guztien gainekoa dela uste dut.

Ekonomia Itunak finantza-zaintzako funtzioak, beraz, Foru Aldundien eskuetan utzi egin zituen eta, ondorioz, finantza-zaintzarako jarduerak duen administrazio-izaera aitortu zuen. Horrela adierazten du ENDEMAÑO AROSTEGUIk: *"... agerian uzten du zaintzaren izendapenaren barruan sartzen diren administrazio-izaerako ahalmenak*

[591] ENDEMAÑO AROSTEGUI, J. M., "Alcande y ubicación del título competencial tutela financiera… Loc. Cit.

direla"[592]. Administrazio-izaeradun kontrol-jarduera hori 1981ean tributuak ezartzean eta antolatzean gauzatuko da momentu horretan indarrean zegoen 1955eko Toki-Araubidearen Legeari buruzko Testu Bateratuak 717. eta 730. artikulu bitartean jasotzen zenari jarraituz.

Egoera horrela, gauza bat argi utzi behar dugu momentu honetan: 1955eko TAOLak finantza-zaintza teknika moduan baimenak eta onespenak zekartzan (batez ere, ordenantza fiskalen inguruan) eta kontrol-teknika horiek bateraezinak ziren EKren 137. eta 140. artikuluek aitortutako autonomiarekin. Estatuko legegileak, horretaz jabeturik, urriaren 28ko 40/1981 Legearen bitartez Estatuak gauzatzen zuen kontrol-jarduera ezabatu zuen. Horien artean aurrekontu-jardueren inguruko kontrolak eta tributuen ezarpen eta xedapenen ingurukoak. Modu horretara Ekonomia Itunak 45.2. artikuluan ezarritako finantza-zaintza ere bertan behera gelditu zen[593]. FANLO LORASen ustetan 40/1981 Legeak EKren aurreko legeria EKk aldarrikatutako toki-autonomiari egokitzeko sortu zen: *"Horrela, toki-araubideari buruzko lege-erreforma edo -neurri batzuekin lotzen da; izan ere, araubide hori 1978ko Konstituzioak toki-autonomiaz egiten duen aitorpenera egokitzen saiatu dira. Neurri legegile horiek administrazio-kontrolak pixkanaka murriztu dituzte, eta Administrazioen arteko harremanak (Estatuko Administrazioa eta autonomia-erkidegoak toki-korporazioekin) gatazka judizializatura mugatu dira ia"*[594].

Bi urte geroago 1983an gure artean famatua den LHL onetsi egin zen. LHLak 2. xedapen gehigarrian finantza-zaintzaren inguruan honakoa jasotzen du: *"Foru Aldundiek, beren udalerrien gainean legez dagozkien finantza-zaintzako ahalmenak baliatzean, bermatu beharko dute, udalerri guztientzat, baliabide-maila hori ez dela izango, inola ere, araubide erkideko legeria aplikatuz lurraldeari dagokiona baino txikiagoa, hargatik eragotzi gabe foru-aldundiek zenbateko horiek egoki iritzitako irizpideekin banatzeko duten ahalmena, Ekonomia Itunaren 46. artikuluan xedatutakoaren arabera"*.

[592] ENDEMAÑO AROSTEGUI, J. M., "Alcande y ubicación del título competencial tutela financiera… Loc. Cit.
[593] Ezin izango litzateke zaintzarik mantendu, ere ez, Ekonomia Itunaren 3. xedapen gehigarriari eutsirik. Xedapen hura ezin dezake toki-autonomiaren kontra egin.
[594] FANLO LORAS, A., "Problemática actual del control de legalidad de los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales. Estudio de los artículo 8 y 9 de la Ley 40/1981, de 28 de octubre", *RVAP*, 11. zkia., 1985, Oñati, 27. orr.

Aurrekariak kontuan izanik argi dago LHLak bakarrik mantentzen zituela indarrean hitzartutako tributuen gaineko diru-sarreren parte-hartzean egin beharreko kontrola. Modu horretara Euskadiko legegileak Foru Aldundiek udal-finantzazioan duten partaidetza aitortu zuen. ENDEMAÑO AROSTEGUIri jarraituz[595] aldarrikapen horrek bi norabide ditu:

- Alde batetik, Foru Aldundiek EAEko toki-erakundeen gutxieneko autonomia-maila bat bermatzeko betebeharra izango dute. Autonomia-maila hori ezin daiteke izan lurralde erkideko toki-erakundeena baino gutxiagokoa eta, zentzu berdinean, ezin ditzazkete lurralde-erkideko toki-erakundeek baino baliabide gutxiago izan.
- Bestetik Foru Aldundiek toki-erakundeen artean baliabideak banatzeko ahalmena aitortzen zaie, egoki ikusten dituzten irizpideak erabilita.

LHLa eta gero, toki-erakundeen garapenerako Estatuaren oinarrizko legeak etorri ziren: TAOL eta TOL. TAOLren 2. xedapen gehigarriaren ez zuen finantza-zaintza beren-begeri aipatzen, baina 5. puntuan EAEko toki-ogasunen eta Estatuaren harremanak Ekonomia Itunaren bitartez bideratuko direla xedatzen du eta 10. puntuan barne-kontrolaren esparruan ere aipamena egiten du. Beraz, finantza-zaintzaren nondik norakoa honetan ezarri zitekeen. Bestetik, TOLk 1988an horrela zihoen: *"Euskal Autonomia Erkidegoko lurralde historikoek beren araubide berezia izaten jarraituko dute udal-gaietan, Ekonomia Itunari buruzko Legearen arabera ekonomia- eta finantza-araubideari dagokionez, baina horrek ez du esan nahi EAEko toki-korporazioen autonomia-maila txikiagoa denik gainerako toki-korporazioena baino, hargatik eragotzi gabe Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen apirilaren 2ko 7/1985 Legean xedatutakoa eta Autonomia Erkidegoari dagozkion eskumenak aplikatzea"*. Bi xedapenek toki-araubidearen finantza-izaeradun harremanak Ekonomia Itunaren esparruan garatuko direla adierazi zuten.

Ekainaren 8ko 2/1990 Legearen bitartez 1981eko Ekonomia Ituna aldatu egin zen eta, gaiari dagokionez, 45.2. artikulua ere aldatu egin zen honako idazketa hau emango zitzaiolarik: *"Toki-erakundeen tributu eta prezio publikoak ezarri eta antolatzearen arloan Estatuak unean-unean betetzen dituen finantza-zaintzako ahalmenak foru-*

[595] ENDEMAÑO AROSTEGUI, J. M., "Alcande y ubicación del título competencial tutela financiera…, Op. Cit. 174. orr.

aldundiei dagozkie, eta horrek ez du esan nahi, inola ere, euskal toki-erakundeen autonomia-maila araubide erkidekoek dutena baino txikiagoa denik". Funtsean idazketa berriak ez dauka aldaketa handirik. Bakarrik prezio publikoak gehitzen ditu zaintzaren objektu bezala, baina horrek ikuspuntu praktikoan ez zuen eraginik izan.

2002an gaur egun indarrean dagoen Ekonomia Ituna onetsi zen eta horren 48. artikuluan finantza-zaintzaren inguruan aldaketa handiak ekarri zituen. Geroago garatuko ditudan arren honako modu honetara labur bildu daitezke:

- Finantza-zaintzari dagokion 48.5. artikulua finantza-harremanen inguruko kapituluan printzipio orokorren artean jasotzen da. Ez da toki-tributuekin batera arautzen, baizik EAEko finantza-harremanak jasotzen dituen kapituluan printzipio oroko gisa.
- Finantza-zaintzaren esparrua handitu egiten da. 2002 urtera arte tributu eta prezio publikoen ezarpen eta xedatzearen inguruko finantza-zaintza jasotzen zen eta orain objektu hori zabaldu egin da. Orain finantza-zaintza emango da Estatuak finantza-zaintzako ahalmenak gauzatzen dituen esparru osoan, hau da, Estatuak finantza-zaintzako ahalmenak egikaritzeko beharra duen esparru guztiari hedatu zaio.
- 2002ko Ekonomia Itunak ez du zehazten nor den finantza-zaintzako ahalmenak egikaritu behar dituen organoa. Lehen berariaz aipatzen zituen lurralde historikoak eta orain Euskadiko erakunde eskudunak aipatzen ditu.

Ekonomia Itun berriak zalantza asko piztu zituen eta EAEren barruan ere Euskadiko Arbitraje Batzordeak zer esan handia izan zuen (2/2003, 1/2008 eta 3/2012 Erabakiak, besteak beste). Eztabaidaren egoera horretan gogoratu behar da 2008an krisi ekonomiko larria etorri zela eta horrekin batera aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruzko politikak areagotu zirela. 2011an EKren 135. artikulua aldatu zen eta 2012an AEFJLO onetsi zen. Horrekin batera, toki-erakundeen gainean eragin handia izan behar zuen 2013ko TAAJLa eman zen TAOLren 2. xedapen gehigarria eta TOLTBren 8. xedapen gehigarria aldatu egin ziren[596]. Horrekin guztiarekin, aurretik

[596] Ideia, besteak veste, honako autore hauek jorratu dute: RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., "La reforma local en la Comunidad Autónoma del Pais Vasco: la necesidad perentoria de una Ley Municipal de Euskadi", *RVAP*, 99. – 100. zkia., 2014, Oñati, 2506. orr; JIMENEZ ASENSIO, R., "La Ley Municipal de

askotan adierazi den bezala, finantza-zaintzako ahalmenak handitu eta indartu egin ziren. Bitartean EAEn toki-erakundeen araubidea zehazteko aurrerapausuak ematen ziren ahalegin ezberdinak mahaiganeratuz eta azkenean 2016an ETELa onetsi zen. Aurrekari hauek guztiak aipatu eta gero, gaur egungo egoerara arte heltzen gara. Goazen, bada, gaur eguneko egoera aztertzen.

5.1.1. EAEko toki-erakundeen gaineko finantza-zaintza Estatuko legeetan

Estatu-mailan hiru dira EAEko toki-erakundeen gaineko finantza-zaintzaren arloan zuzeneko eragina duten oinarrizko arauak: TAOL, TOLTB eta AEFJLO. Hirurek gaur egun gaiaren inguruan zehazten dituzten xedapenek 2008ko krisi ekonomikoaren ondorioz gertaturiko EKren 135. artikuluaren aldaketaren ondorioa dira. Gogora dezagun momentu honetan 2008ko krisialdi ekonomikoaren ondorioz gertatutako arau aldaketek finantza-zaintza indartu zutela. Toki-erakundeen gaineko finantza-jardueraren kontrola indarberritu zen eta, horretan, hiru kontzeptu izan ziren eragile zuzenak:

- Aurrekontu-egonkortasuna.
- Finantza-jasangarritasuna.
- Berankortasuna.

Hiru kontzeptu horiek toki-erakundeen finantza-jardueran zuzeneko eragina izan zuten RAZQUIN LIZARRAGAk adierazten duen bezala: *"Toki Administrazioaren Arrazionalizazio eta Jasangarritasunari buruzko Legea Espainiako Konstituzioaren 135. artikuluaren erreforman eta haren garapenean oinarritzen da. Xedapen horiek guztiak Europar Batasunaren zuzenbidean gertatutako erreforma garrantzitsuen barruan sartzen dira, eta, batez ere, Ekonomia eta Diru Batasunaren Egonkortasun, Koordinazio eta Gobernantzari buruzko 2012ko martxoaren 2ko Tratatuaren onespenean, 2013ko urtarrilaren 1ean indarrean jarri zena"*[597]. Toki-erakundeen gainean printzipio horien eraginaren adierazlea izan zen TAAJL eta egoera berriei egokitzeko asmo osoa zuen.

Euskadi: ¿Y ahora que?..., Op. Cit. 651. orr. VELASCO CABALLERO, F., "Aplicación asimétrica de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", *Anuario de Derecho Municipal* liburuan, ed. UAM, 2013, Madril, 23. orr. eta hurrengoak.

[597] RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., "La reforma local en la Comunidad Autónoma del Pais Vasco: la necesidad perentoria de una Ley Municipal de Euskadi"…, Op. Cit. 2508.-2509. orr.

Lege horrek, lehen adierazi dudan bezala, TAOL eta TOLTBk aldatu zituen eta EAEko toki-erakundeen araubidean zeresan handia ekarri zuen[598]. Ogasun eta Administrazio publikoen Ministerioak 2014ko martxoaren 5ean onetsitako toki-erreformaren azalpen-oharrak xedatzen duenez, egindako toki-erreforma sakona da. Zeharka bada ere, Estatuaren erreforma da, eta EKk jatorrian ezarritako printzipioei Espainiako Konstituzioaren 135. artikulu berrian ezarritako aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-iraunkortasunaren printzipioak gehitu zizkien[599]. Autore askoren ustetan, TAAJLk orokorrean toki-autonomiaren murrizketa ekarri zuen[600].

Ordena kronologiko bat jarraitzearren, EKren 135. artikulua aldatu eta gero, AEFJLOk 3. amaierako xedapenean eskubide historikoei zor dien errespetua adierazten du. Adierazpenak labur horrela dio: *"Bere foru-araubidearen indarrez, lege honetan xedatutakoa Euskal Autonomia Erkidegoari aplikatzeak ez dio kalterik egingo Ekonomia Itunaren Legean xedatutakoari"*. Horrek, finantza-zaintzaren esparruan zuzeneko eragina dauka Ekonomia Itunean gaiaren inguruan 48.5. artikuluak dioena kontuan harturik. Aurreko ataletan adierazi dudan bezala, aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruzko politikek finantza-zaintzako funtzioen aregotzea ekarri dute eta horietan Estatuari finantza-zaintzako funtzioak ematen zaizkionean, printzipioz, horiek EAEn lurralde historikoaren finantza-zaintzako funtzioak egikaritzen dituen organoari dagozkio.

Egoera horretan eta gaiaren garrantzia ikusirik, lurralde historikoek eta Eusko Jaurlaritzak TAAJLren idazketa prozeduran zehar parte-hartze handia izan zuen lurralde historikoetako toki-araubidearen gaineko eskubideak defendatzeko. RAZQUIN LIZARRAGAk honela adierazi zuen: *"Hasiera-hasieratik, egin nahi ziren aldaketei adi egon gara, eta horien aurrean eskubide historikoetan oinarritutako salbuespen berriak*

[598] FUENTES I GASO, J. R., "Consecuencias de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña", *RVAP*, 101. zkia., 2015, Oñati, 57. orr.
[599] Ogasun eta Administrazio Publikoen Ministeriorak 2014ko martiaren 5ean egindako azalpen nota: http://femp.femp.es/files/3580-825-fichero/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local-2.pdf.
[600] LARRAZABAL BASAÑEZ, S., "Zume hauekin… ekin lanaria. Reflexiones…" Op. Cit. 28 orr; BAZAKO ATUTXA, P., eta ETXANOBE LANDAJUELA, E., "Ley Municipal de Euskadi ¿Esta vez si?..." Op. Cit. 69. orr.; ATELA URIARTE, A., "Ley Municipal de Euskadi en tiempos de la LRSAL" http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1506037, Op. Cit.; RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., "La Ley de Instituciones Locales de Euskadi…" Op. Cit. 61. orr.; CEBRIAN ABELLÁN, M., *El Régimen Local tras la reforma de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad*, ed. BOSCH, 2014, Bartzelona, 44. orr. eta hurrengoak.

sartzea defendatu dugu"[601]. TAAJLren aurreproiektuan idatzitako xedapenetatik hasita, Kongresuan izan zuen izapidetza guztian zehar EAEko eta NFEko ordezkariek foru-lurraldeen eskubideen babeserako lanari ekin zioten. Amaieran onetsitako legeak EAEri dagokionez xedapen gehigarri bat jasotzen du (Nafarroarentzat beste bat) eta TAOLren 2. xedapen gehigarria eta TOLTBren 8. xedapen gehigarria aldatu zituen.

Horiek lurralde historikoen toki-araubidearen (eta honen barnean, toki-ogasunei buruzko araubidea) gaineko eskumenak babesteko nahiko izan behar du. Salbuespen-klausula horiek berme nahikoa izan beharko lirateke lurralde historikoen eskumenak eta eskubideak babesteko. Zentzu horretan BAZAKO ATUTXA eta ETXANOBE LANDAJUELAk horrela adierazi zuten: *"Nahiz eta erregulazio berriak dituen berritasun guztien azalpen xehekatuan zabaltzerik ez izan, artikulu honetan lortu nahi den xedea ez delako, beharrezkoa da horren funtsezko alderdi jakin batzuk jorratzea, bai legegile autonomikoak Euskadiko Udal Legearen Proiektua idazterakoan aurre egin behar izan dien mugak, bai dituen marjinak, Autonomia Erkidego guztietarako berdinak ez direlako, EAErako aurreikusitako klausulei esker"*[602].

VELASCO CABALLEROk EAEko toki-erakundearen inguruan TAAJLk ezartzen dituen salbuespen-klausulen inguruan horrela adierazten du: *"Hiru salbuespen-klausula horien edukia eta zentzua legearen izapidetze parlamentario konplexutik dator, eta, bereziki, Alderdi Popularrak Eusko Alderdi Jeltzalearekin Diputatuen Kongresuan eta, batez ere, Senatuan egindako akordioetatik. Salbuespen-klausula hirukoitzak lehen begiratuan aldrebesa irudi lezakeen arren, litekeena da haren edukia modu sistematikoan eta arrazionalean azaltzea, honela: hiru klausuletatik bik zuzeneko lotura dute foru-lurraldeen eskubide historikoekin: TAOLen 2. xedapen gehigarri eta LHLren 8. xedapen gehigarri berriek egokitu egiten dituzte lehendik zeuden foru-salbuespenak TAAJLen erregulazio berrira. Aldiz, TAAJLen 1. xedapen gehigarri berriak salbuespen berriak sortzen ditu, TAAJLek berak udalerrien gainean ezartzen dituen muga eta kontrol berrien harira. Salbuespen aplikagarri berri horiek ez dituzte beti zehazten lurralde*

[601] RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., "La reforma local en la Comunidad Autónoma del Pais Vasco: la necesidad perentoria de una Ley Municipal de Euskadi"…, Op. Cit. 2508.-2509. orr.
[602] BAZAKO ATUTXA, P., eta ETXANOBE LANDAJUELA, E., "Ley Municipal de Euskadi ¿Esta vez si?..." Op. Cit. 70. orr.

historikoetako foru-araubideak. Horren arabera, TAAJLek euskal erakundeekiko duen begirune nabarmenak bi oinarri ditu: batetik, «Foru-lurraldeen eskubide historikoak»; eta, bestetik, Euskal Autonomia Erkidegoko Estatutua, nekez da bateragarria TAAJL arautzeko aukera batzuekin"[603]. Goazen banan-banan salbuespen-klausula bakoitza aztertzen.

TAAJLak lehenengo eta behin TAOLren 2. xedapen gehigarria aldatu zuen. Jatorrian xedapen horrek EAEko lurralde historikoentzat TAOLren aplikaziotik salbuetsirik zeuden xedapenak ezartzen zituen. Orain gauza berdina egiten du eta idazketa berriarekin egiten den gauza bakarra da TAOLren arauketa berria lurralde historikoei egokitu. Gaiari dagokionez, 2. xedapen gehigarriaren bosgarren eta seigarren parrafoak Foru Aldundiei finantza-zaintzaren inguruko eskumenak aitortzen dizkie. Zehazt-mehatz bostgarren parrafoak Ekonomia Itunaren Legearen berariazko aipua jasotzen du, Estatuko Administrazioa euskal toki-erakundeetan sartzearen aurrean aterki babesle bihurtzen dena[604].

TAAJLak 2.4. artikuluan TOLTBren 8. xedapen gehigarria ere aldatu egiten du. Aldaketaren inguruan VELASCO CABALLEROk honakoa esaten du: *"Testu alanbikatu batekin, LHLren 8. xedapen gehigarriaren hasierako testuak ezartzen zuen euskal lurralde historikoek beren ekonomia- eta finantza-araubide bereziari eusten diotela, Ekonomia Itunaren Legearen arabera. Foru-babes horrek bere horretan dirau 8. xedapen gehigarri berrian (LHL). Baina orain beste zehaztapen batzuk gehitu zaizkio, TAAJLek sartutako toki-araubide berritik eratorriak"*[605]. Berezitasunen artean aipagarria da xedapen gehigarriak finantza-zaintzako teknika berrien argitan, TOLTBak 193.bis eta 218. artikuluetako txostenak (diru-bilketa zaila edo ezinezkoa duten eskubideei eta kontu-hartzaileak egindako eragozpenei buruzkoak, hurrenez hurren), bai eta udalerrien gaineko kontrol ekonomiko-finantzarioa geldiarazteko hitzarmenak ere (TAOLen 7. xedapen gehigarria), printzipioz, lurralde historikoen eskuetan uzten dituzte.

[603] VELASCO CABALLERO, F., "Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local"…, Op. Cit. 27. orr.
[604] RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., "La reforma local en la Comunidad Autónoma del Pais Vasco: la necesidad perentoria de una Ley Municipal de Euskadi"…, Op. Cit. 2508.-2519. orr.
[605] VELASCO CABALLERO, F., "Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local"…, Op. Cit. 30. orr.

Azkenik, TAAJLren lehenengo xedapen gehigarriak foru-lurraldeei dagokionez zehatz-mehatz horrela adierazten du: *"1. Lege hau Euskal Autonomia Erkidegoan izango da aplikagarria, betiere Konstituzioaren 149. artikuluko 1.14. eta 1.18. paragrafoetan eta lehen xedapen gehigarrian zehaztutako terminoetan; dena den, Euskal Herriaren Autonomia Estatutuaren abenduaren 18ko 3/1979 Lege Organikoan, Aurrekontu Egonkortasunari eta Finantza Jasangarritasunari buruzko apirilaren 27ko 2/2012 Lege Organikoan, eta foru-lurraldeetako eskubide historikoak eguneratzen dituzten gainerako arauetan jasotzen diren xehetasunak bete beharko dira. Legea aplikatzean, eta dagozkien koordinazio- eta zaintza-ahalmenei kalterik egin gabe, zerbitzuak eskaintzeko moduari –Toki-araubidearen oinarriak arautzen dituen legearen 26.2. artikuluan jasotzen denari– buruzko eskumena foru-aldundiei dagokie, ukitutako udalerriek aurretiaz beren adostasuna ematen badute"*. Honen inguruan eta VELSACO CABALLEROren hitzak jarraituz, TAAJLren 1. xedapen gehigarriak salbuespen berriak jasotzen ditu Estatuko toki-zuzenbidea EAEn aplikatzeko. Horren arabera, legea EAEn aplikatuko da, EAEko Autonomia-Estatutuak, AEFJLOk eta foru-lurraldeen eskubide historikoak eguneratzen dituzten gainerako arauek dakartzaten berezitasunei kalterik egin gabe. TAAJL Euskadin aplikatzeko berezitasunari buruzko klausula orokor horrek, berez, oso bestelako kasuak biltzen ditu: bata euskal zuzenbide propioaren aplikazio-hurrenkera orokorra da, eta horri tratamendu berezia eskainiko zaio jarraian; bestea, berriz, 2/2012 Lege Organikoaren aplikazio-hurrenkera da[606].

Hori guztia kontuan izanik oso baliogarria izan da Toki-administrazioekin Harremanetarako eta Erregistro Publikoetarako Zuzendaritzak 2014ko marxoaren 11an emandako Zirkularra[607]. Zirkular horren bigarren puntuan finantza-zaintzari dagozkion funtzioak beren-beregi Foru Aldundiei aitortu zitzaizkielako:

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

[606] VELASCO CABALLERO, F., "Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local"…, Op. Cit. 33. orr.

[607] Toki-administrazioekin Harremanetarako eta Erregistro Publikoetarako Zuzendaritzak 2014ko marxoaren 11an emandako Zirkularra, EHAOean 2014ko martxoaren 21ean argitaratua.

- 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 onesteko 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.
- «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).

5.1.2. Ekonomia Itunaren Legeak EAEko toki-erakundeen gaineko finantza-zaintzaren hedadura

Azpiepigrafe honetan ez dugu berriro aztertuko EAEko Autonomia-Estatutuak edo Ekonomia Itunak araututakoa. Baina, derrigorrezkoa da horiei aipamena egitea lehenengoa EAEko arau egituratzailea izanik, zuzenean finantza-zaintzaren inguruan ezer esan ez arren, eta bigarrena Estatuko legegilearen produktua izan arren. Bi arau horiek EAEko barne antolaketa eta arauketa zehazten dute, baina sistema osoaren egituraketa borobiltzeko bestelako lege bi behar dira: LHL eta ETEL. LHLk tentsio ugari sortu zituen legea izan zen eta finantza-zaintzari zuzeneko aipamenak egiten dizkio 2. xedapen gehigarrian. Azkenik, ETELk finantza-zaintzaren inguruko eztabaida ugarirekin amaitu egin du eta gaiaren inguruko arauketa eguneratu egin du. LARRAZABAL BASAÑEZk adierazten duenari jarraituz, ETELk toki-ogasunen eskumen-titulartasunari buruzko argia

ekarri du finantza-zaintzako ahalmenak lurralde historikoei egotziz eta finantza-zaintzaren esparrua toki-erakundeen aurrekontu-jarduerari hedatuz[608].

LHLri dagokionez, arauak zeresan handia dauka finantza-zaintzaren inguruan eta hori egikaritzeko esparru subjektibo eta materialaren inguruan. LHLren azterketa gaurkotua egin nahi dugun arren, kontuan izan behar dugu araua 1983an onetsi egin zela eta arauaren 2. xedapen gehigarriko lehenengo parrafoak garai horretan modu honetara idatzi zen: *"Foru Aldundiek, beren udalerriei legez dagozkien finantza-zaintzako ahalmenez baliatuz, baliabideen maila bat bermatu beharko dute udalerri guztientzat, eta hori ez da izango, inola ere, araubide erkideko legeria aplikatuta lurraldeari dagokiona baino txikiagoa. Nolanahi ere, Foru Aldundiek ahalmena izango dute kopuru horiek egoki iritzitako irizpideekin banatzeko, Ekonomia Itunaren 46. artikuluan xedatutakoaren arabera"*. Xedapen horren inguruan bi ñabardura egin behar dira: lehenengo eta behin, garaian zegoen Ekonomia Ituna 1981ekoa zen eta horrek finantza-zaintzako ahalmenak tributuen ordenazioan eta zergapetzean ematen ziren, hau da, diru-sarreren esparruan; eta bigarrena, finantza-zaintzaren ahalmenak toki-erakundeen artean hitzartutako tributuen banaketari hedatzen dio indarrean zegoen Ekonomia Itunaren 46. artikuluarekin bat eginez.

Baina 2002an Ekonomia Ituna onartzen zuen Lege berria onetsi zen, gaur egun indarrean jarraitzen duena, eta Lege berriak 48.5. artikuluan finantza-zaintzako ahalmenen hedadura zabaldu egiten du, Estatuak duen finantza-zaintzako ahalmenekin berdinduz. Artikulu berriak finantza-zaintzaren hedadura handitu egiten dela adierazten dugu Estatuak duenarekin berdintzen duelako, nahiz eta beste autore batzuek, GONZÁLEZ DE ZARATE LORENTEk besteak beste, finantza-zaintzako ahalmenen murriztapenaz hitz egin. Autore horrek dioenez 1981eko Ekonomia Itunaren 45.2. artikuluak zehazten zituen Foru Aldundien finantza-zaintzako ahalmenak desagertzen dira horiek Foru Aldundiel toki-erakundeen gainean duten lehenespena gutxituz[609]. Ez nator bat iritzi horrekin, 1981eko xedapenak finantza-zaintzako ahalmenak mugatzen zituelako eta orain Estatuak

[608] LARRAZABAL BASAÑEZ, S., "Zume hauekin… ekin lanari. Reflexiones sobre la génesis, naturaleza e inserción de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi…, Op. Cit. 36. orr.
[609] GONZÁLEZ DE ZARATE LORENTE, R., *El ordenamiento político-administrativo de los Territorios Históricos…* Op. Cit. 327. orr.

egikaritzen dituenekin berdintzen ditu. 2002an erabilitako formula Estatuak edozein momentuan finantza-zaintzako ahalmenak arautzean, horiek automatikoki EAEn organo eskudunei ere aitortuko zaizkie. Ideia hori izan dela esan daiteke AEFJLOren ondorioz indartutako finantza-zaintzako ahalmenetan, esate baterako, Estatuak Ekonomia Itunaren indarra aitortzen duelako.

Horrez gain, kontuan izan behar dugu, ATXABAL RADAk eta MUGURUZA ARRESEk esaten duten bezala 48.5 artikuluak ezartzen dituen ahalak desagertzen dira Estatuak finantza-zaintza ahalmenak bertan behera utzi ezgero: *"Era berean, Estatuak unean-unean dituen finantza-zaintzako ahalmenek, foru-aldundiei dagozkienek, ez dute esan nahi Estatuak eskumen horiek araubide erkidean betetzeari utziko balio, foru-aldundiak haiekin jarraitu ahal izango lukeenik, orduan gainerako toki-korporazioek lortutako autonomia-kuotaren muga gaindiezina sartuko litzatekeelako jokoan"*[610]. Ideai argia da: lurralde historikoetako toki-erakundeek ezin dezakete euki lurralde erkideko toki-erakundeek baino autonomia txikiago.

LHLren 2. xedapen gehigarria indarrean ere jarraitzen du eta hori ere kontuan izan behar da. Bi arauen xedapenak kontuan harturik hausnarketa erreza egin daiteke: Ekonomia Itunaren 48.5. artikuluaren arabera EAEko erakunde eskudunek Estatuak dituen finantza-zaintzako ahalmen berdinak egikarituko dituzte, hau da, EAEko erakunde eskudunek EAEko toki-erakundeen gain Estatuak egikaritzen dituen finantza-zaintzako ahalmenak egikarituko dituzte. LHLren 2. xedapen gehigarria horrekin batera interpretatzen badugu, badirudi Foru Aldundiek finantza-zaintzako funtzioak egikarituko dituztela eta horiek legeek aitortzen dituen finantza-zaintzako ahalmenenak izango dituzte. Ildo horretatik, gaur egun ahalmen horiek dira Estatuak lurralde erkideko toki-erakundeen gain egikaritzen dituen finantza-zaintzako ahalmen berdinak. Esangura horretan, bakarrik gelditu litzateke jakitea ahalmenok zeintzuk diren eta horiek nola egituratu daitezkeen Ekonomia Itunaren 3. amaierako xedapenarekin: *"Beraz, oraindik zehazteke dago zer irismen duen foraltasunaren berme instituzionalak legegile autonomikoarentzat, egungo Kontzertu Ekonomikoaren azken xedapenetatik hirugarrenak indartuta, duen mugak, Foru Aldundiak mantentzen baititu 1906ko abenduaren 13ko Errege Dekretuaren 15.*

[610] ATXABAL RADA, A., eta MUGURUZA ARRESE, J., *Recopilación del Concierto Económico Vasco: Legislación, jurisprudencia y bibliografía 1981-2004*, ed. Ad Concordiam, 2006, Bilbao, 39. orr.

artikuluak arlo ekonomiko eta administratiboan aitortu zizkien ahalmenen titulartasunean"[611]. Dena den, ENDEMAÑO AROSTEGUI ez dator bat egindako hausnarketa horrekin eta ez du uste LHLren bitartez zuzenean Foru Aldundiei finantza-zaintzako ahalmenen gaineko titulartasuna eman behar zaienik horiei beren-beregi ahalmena aitortzen dien Estatu-lege edo lege-autonomikorik ez dagoelako[612]. Autoreak eta berarekin batera Arbitraje Batzordearen kide batzuek uste dute lege batek beren-beregi aitortu behar duela Foru Aldundien finantza-zaintzako ahalmenak. Finantza-zaintzako ahalmenen esparru subjketiboari buruz hurrengo epigrafean arituko naiz, baina gaur egun argi dagoena da EAEko erakunde eskudunek Estatuak egikaritzen dituen finantza-zaintzako funtzio berdinak dituztela. Hau da, zalantzak ditugu finantza-zaintzako ahalmenen esparru subjketiboaren inguruan, baina ez esparru materialaren inguruan[613].

2002ko Ekonomia Itunez geroztik gauza asko gertatu dira. Egitez Foru Aldundiek finantza-zaintzako ahalmen gehienak egikaritu dituzte, 2008an munduko krisi ekonomikoak eta horren ondorioz toki-erakundeen finantza-jardueraren inguruko arau ezberdinek finantza-zaintzako ahalmenak handitu eta indartu zituztenetik (hor dagoz, besteak beste, aurretik aipatutako AEFJLO, Ekonomia Jasangarriari buruzko martxoaren 4ko 2/2011 Legea eta TAAJL). Horrek guztiak eragina izan zuen EAEko toki-erakundeen gain eta finantza-zaintzaren gainean ere. Egoera horretan 2016an jaio zen ETEL eta arau horrek finantza-zaintzaren inguruan zehaztapen handiak egin zituen. Finantza-zaintzaren titulartasunari buruzko arazoaren gainean argi pixkat eman zuen, gero adieraziko dugun bezala, baina finantza-zaintzaren esparru materialaren edo ahalmenen gainean ere argia eman zuen aurrekontu-jardueraren, zorpetzearen eta kontabilitatearen gaineko zaintzak arautuz.

5.2. FINANTZA-ZAINTZAREN FUNTZIOAK EGIKARITZEN DITUEN ORGANO ESKUDUNA

[611] ENDEMAÑO AROSTEGUI, J. M., "Alcance y ubicación de la titulo competencial tutela financiera…, Op. Cit. 178. orr.
[612] ENDEMAÑO AROSTEGUI, J. M., "Alcance y ubicación de la titulo competencial tutela financiera…, Op. Cit. 184. orr.
[613] RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., "La reforma local en la Comunidad Autónoma del Pais Vasco: la necesidad perentoria de una Ley Municipal de Euskadi"…, Op. Cit. 2520. orr.

EAEko toki-erakundeen gaineko finantza-zaintzako ahalmenak egikaritzen dituen organoaren inguruko eztabaida handia izan da orain arte. Lurralde historikoak diren, Autonomia Erkidegoak zehaztu beharreko organo eskudunak diren, Estatua den, etab… Eztabaida hori toki-ogasunek gauzatzen duten jardueren gaineko araubidea zehazteko eskumenaren eztabaidarekin lotu da. LARRAZABAL BASAÑEZk ETELk lortutako helburuen inguruan horrela adierazten zuen: *"Herri honetan beti delikatua den gai bati buruzko eztabaida: toki-ogasunaren arloko eskumenen titulartasunari buruzkoa, toki-erakundeen finantza-zaintza lurralde historikoei dagokien ala ez eta zein neurritan"*[614]. Lehenago adierazi dugunez, autore batzuen ustetan ENDEMAÑO AROSTEGUI barne uste dute[615] Estatuko lege batek edo EAEko lege batek zehaztu behar duela zeinek duen finantza-zaintzaren titulartasuna. Gaia oso polemikoa izan da eta EAErako udal-lege bat garatu nahi izan den bakoitzean polemika hori areagotu da.

EAEn toki-erakundeen finantza-zaintzako ahalmenak egikaritzeko organo eskudunaren gaineko eztabaida handia izan da eta gaur egunera arte jarraitzen du. Epigrafe honetan ikuspegi ezberdinak ikertuko dira, ikuspuntu zehatzak ikusi ostean nire ikuspegia ere adieraziko dut, baina ez dut emaitza zehatzik emango. Lan honen helburua ez da finantza-zaintzaren organo eskudunaren gaineko eztabaida argitzea, finantza-zaintzaren esparru materiala aztertzea baizik. Esangura horretan, LARRAZABAL BASAÑEZekin bat egiten dut honakoa adierazten duenean: *"Batzuetan, gai horietako eskumenaren titulartasunari buruzko eztabaida juridikoetan murgiltzen gara, eta iraganeko zenbait bando-borroka gogorarazten dizkidate, zilegi bada; oraingoan, eskumen-arlo juridikoan, eta horrek eragotzi egiten digu ikustea zein den logikoena eta zentzuzkoena sistemaren funtzionamendu zuzenerako, horixe baita, azken finean, herritarrek gure erakundeengandik espero dutena"*[616].

Ildo horretatik, autoreak adierazten duen bezala eta bere ikuspuntuarekin bat eginez, badirudi batzuetan titulartasunaren inguruko eztabaidan erakunde-maila ezberdinen

[614] LARRAZABAL BASAÑEZ, S., "Zume hauekin… ekin lanari. Reflexiones sobre la génesis, naturaleza e inserción de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi…, Op. Cit. 36. orr.
[615] ENDEMAÑO AROSTEGUI, J. M., "Alcance y ubicación de la titulo competencial tutela financiera…, Op. Cit. 184. orr.
[616] LARRAZABAL BASAÑEZ, S., ""Zume hauekin… ekin lanari. Reflexiones sobre la génesis, naturaleza e inserción de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi…, Op. Cit. 37. orr.

botere-borroka dela eta eskumenen esparruan herritarrentzako onuragarriena dena alde batera uzten dela. Baina, niri iritziz, horixe izan behar da, hain zuzen ere, ikuspuntua: herritarrarentzat onura, toki administrazioa herritarrarentzat zerbitzurik onenak edo onuragarrienak emateko baitago. Dena den, eztabaida hor dago eta horren inguruko hausnarketa ere mahaigaineratu nahi dut.

5.2.1. EAEko lurralde-egitura

EAEren Lurralde Historikoetako toki-erakundeen gaineko edozein hausnarketarekin hasi aurretik, EAEren lurralde-erakundeen egiturari eta antolaketari buruzko azterketa txiki bat egin behar da. Derrigorrezkoa da horrelakoa egitea EAEk Estatuaren barruan duen egitura bereziagatik eta hasierako esaldian bertan horren azalpenerako lehenengo urratsak eman ditugu: toki-erakundeetara arte heltzeko, lehenengo eta behin EAE eta Lurralde Historikoa aipatu ditugu.

EAE lurralde-erakundea da eta bere barnean Lurralde Historikoak daude: Araba, Bizkaia eta Gipuzkoa. Honen adierazlea da EAEren Estatutuak berak 2.2. artikuluan honela adierazten duenean: *"Euskal Autonomia Erkidegoko lurraldea Araba, Gipuzkoa eta Bizkaiko probintziekin bat datozen lurralde historikoek osatuko dute, egungo mugetan, bai eta Nafarroakoak ere, baldin eta Konstituzioaren laugarren xedapen iragankorrean ezarritako prozeduraren arabera sartzea erabakitzen badu"*[617]. Lurralde Historiko bakoitzak bere barneko lurralde-antolaketa propioa izango du eta horietako bakoitzak bere toki-erakundeak barneratzen ditu. Azkenean, toki-erakundera heltzen gara, lurralde-erakunde ezberdin bezala egituratzen dena.

Beraz, testu honetan zehar aipatuko ditugun autore gehienen iritziz, EAEren lurralde-erakundeen egitura edo antolaketa, diseinu teknikoan edozein plano eratzeko gertatzen den bezala, hiru puntu, zutabe edo maila ditu. Maila ezberdin horien egituraketa zuzena

[617] Euskadirentzako Autonoia Estatutua onartzen duen abenduaren 18ko 3/1979 Lege Organikoa, 1979ko abenduaren 22ko EAOn argitaratua.

oreka sortzen dute eta gure kasuan planoa, erakunde-sistema, hiru mailetan egituratzen da: EAEko erakunde erkideak, Lurralde Historikoak eta toki-erakundeak[618].

Lurralde-erakundeen egitura honek, agian, Estatu osoan amankomuna dela pentsa dezakegu. EKren 137. artikulua TAOLrekin batera irakurrita, Estatuaren lurralde erkideko edozein autonomia-erkidegoan egitura berdina mantentzen dela dirudi: autonomia-erkidegoaren lurralde-erakundea, autonomia-erkidegoa osatzen duten probintziak (batek edo gehiagok osatu dezakete autonomia erkidegoa) eta probintziak barneratzen dituen udalak. Egitura hau EAEn ez da eman, ez da modu berdinean ulertu.

Lehen adierazi dudan bezala, autonomia-erkidegoa lurralde historikoez osoturik dago, ez dago probintziekin osoturik EAE, probintziaren lurralde-eremua duten eta izaera bikoitza duten lurralde historikoekin baizik. Esangura honetan, lurralde erkidegoko probintzia toki-erakundea den aldetik, lurralde historikoak izaera bikoitza izango du: alde batetik, toki-erakundea izango dira EKren 137. eta 141. artikuluekin bat etorriz, probintziak baitira; eta bestetik, EKren 1. xedapen gehigarriarekin bat eginez, horrek aitortzen dituen eskubide historikoen gordailuzainak badira ere. Eskubide historikoen gordailuzain izateak eragin oso handia dauka EAEko lurralde-egituraketan eta zuzeneko eragina lurralde historikoen barneko toki-erakundeengan. Izaera bikoitz horrekin eskuan, EAEren egituraketan parte-hartze duen laugarren botere bezala egituratu dira. Esanahi horretan CASTELLS ARTECHEren hitzak erabilita: *"... laugarren botere bat egotea, lurralde historikoei eta haien foru-organoei dagokiena, tradizioz zeresan handia izan duena beren lurraldean kokatutako udal-erakundeei buruz, eta logikoki protagonismo-nahiari eusten ziotenak"*[619].

Egitura honen guztiaren barruan toki-erakundea edo udala daukagu. Udala aipatzea agian zuzenago izango litzateke Euskadiko Toki-Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016

[618] Mailakatze honen inguruan modu adierazgarrian hiru mailak aipatzen dituzte besteak beste: BAZAKO ATUTXA, P., eta ETXANOBE LANDAJUELA, E., "Ley Municipal de Euskadi: ¿Esta vez sí?"…, Op. Cit. 67. orr.; LARRAZABAL BASAÑEZ, S., "Zume hauekin… ekin lanari. Reflexiones sobre la génesis, naturaleza e inserción de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi…, Op. Cit. 23. orr.; RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., "La Ley de Instituciones Locales de Euskadi: visión general y encuadre del nivel insitucional"…, Op. Cit. 57. orr.

[619] CASTELLS ARTECHE, J.M., "Los Ayuntamientos de la Comunidad Autonoma Vasca. Problemática General"…, Op. Cit. 40. orr.

Legeak berak (hemendik aurrera, ETEL) 2. artikuluan toki-erakundeen zerrenda egin ostean, toki-erakundeen artean udala arautzen duelako gehien bat eta beste toki-erakundeak horien baldintzapean geratuko direlako. Modu horretan, EAEko udala, EKak aitortzen duen lurralde historikoetako forutasunaren ondorioz, lurralde erkidegoko udalekin konparaturik izaera ezberdina izango dute, TAOLtik haratzago doan izaera. ETELren bigarren zioen azalpenean honi erreferentzia egiten zaio, foru-udala aipatuz eta horien goraipatzea eginez: *"Euskal udal-tradizioan nabarmenak ziren ere toki-erakundeen eskumen zabalak, beren burua antolatzeko, arautzeko eta kudeatzeko zeukaten ahalmen handia, ez bakarrik eremu politikoan, baizik eta baita eremu ekonomikoan ere, eta azkenik, foru-udalen eta batzar legegileen arteko harreman estua; batzar horietan zeukaten jatorria, halaber, lurraldeetako gobernu-organoek eta, harreman horri esker, egoki ezkontzen ziren udal-maila eta foru-lurralde bakoitzaren maila*"[620].

Beraz, Estatuko lurralde erkidean hiru lurralde-botere argi ikusten diren bitartean (Estatua, autonomia-erkidegoa eta toki-erakundea); EAEren egitura berezia da eta laugarren lurralde-boterea agertzen da: Estatua lurralde-egituraren egituratzailea da; EKren baitan autonomia-erkidegoa eratzeko ahalmena aitortzen da eta EAEko lurralde-boterea eratzen da; Lurralde Historikoak botere bihurtzen dira eskubide historikoen gordailuzainak diren aldetik; eta azkenik, udalak ere bere tokia erreibindikatzen du. Hau lotu nahi dugu ere ETELk berak aipatzen dituen erakundeetako maila ezberdinekin. Autoreek ETELek esandakoa hartu dute eta EAEko erakunde-egiturak hiru maila dituela aipatzen dute. Kuriosoena da erakunde-egituraketa hori ixteko 35 urte luze igaro behar izan direla[621], gero adieraziko ditugun arrazoiak direla bide. Agian arazoa LARRAZABAL BASAÑEZi jarraituz gure ideosinkrazian bertan dago: *"Gure Herri hau txikia eta konplexua da; are gehiago, esan liteke konplexutasuna gure DNA politiko, ekonomiko, linguistiko, lurraldekoi, sozial eta kirolekoaren zati dela, eta, jakina, baita*

[620] Euskadiko Toki-Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legea, 2016ko apirilaren 14ko Euskadiko Aldizkari Ofizialean argitaratua eta 2016ko maiatzaren 2ko Estatuko Aldizkari Ofizialean argitaratua.
[621] BAZAKO ATUTXA, P., eta ETXANOBE LANDAJUELA, E., "Ley Municipal de Euskadi: ¿Esta vez sí?"…, Op. Cit. 67. orr.

juridikoarena ere"[622]. Hiru mailen inguruko egituraketa horretan garrantzitsuak dira RAZQUIN LIZARRAGAk egiten duen azalpena[623]. EAEn hiru maila daude:

1) EAEko erakunde amankomunen maila. Berariaz araututa dago Estatutuan, eta bereizi egiten ditu legegintza-organoa (Eusko Legebiltzarra) eta organo betearazlea (Lehendakaria eta Eusko Jaurlaritza).
2) Lurraldeko foru-maila edo lurralde historikoetakoa. Autonomia Estatutuan eta lurralde historiko bakoitzaren arau instituzionaletan arautzen da. Batzar Nagusiek (foru-arauak onesten dituen eta foru-botere exekutiboaren ekintza kontrolatzen duen organoa) eta foru-aldundiek osatzen dute.
3) EAEko toki-erakundeen maila, batik bat, baina ez bakarrik udalerriek.

EAEk bidea jorratzeko, EKren 148. eta 149. artikuluez gain, bere autonomiaren eskumen garapena EKren 1. xedapen gehigarriarekin batera jorratzeko aukera izan zuen. EKren 1. xedapen gehigarriak adierazten duenez: *"Konstituzioak lurralde forudunetako eskubide historikoak babestu eta errespetatzen ditu. Foru-araubide horren eguneratze orokorra, hala denean, Konstituzioaren eta autonomia-estatutuen eremuan burutuko da"*. Xedapenaren bitartez EKk Araba, Bizkaia, Gipuzkoa eta Nafarroaren eskubide historikoak aitortzen ditu eta horien garapena EKren eta autonomia-estatutuen bitartez gauzatzeko aukera ematen du. EAE, beraz, berezko eskumenak dituzten lurralde historikoekin eratuta dago eta horrek autonomia-erkidegoaren eskumenak handiagoak izatea baimentzen du.

5.2.1.1. Lurralde historikoaren izaera juridikoa

Lurralde historikoen izaerari buruzko eztabaida azkenengo urteetan baretu den arren, abiapuntu oso markatua du: lurralde historikoek duten izaera bikoitza. Alde batetik, lurralde historikoak probintziak dira eta probintziari dagozkion eskumen eta ahalmenak izango ditu; baina beste alde batetik, berezko eskumenak dituen heinean autonomia politikoa dutela uler daiteke. KAk argi adierazi zuen 76/1988 Epaian ideia hori eta goi

[622] LARRAZABAL BASAÑEZ, S., "Zume hauekin… ekin lanari. Reflexiones sobre la génesis, naturaleza e inserción de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi…, Op. Cit. 23. orr.
[623] RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., "La Ley de Instituciones Locales de Euskadi: visión general y encuadre del nivel insitucional"…, Op. Cit. 69. orr.

auzitegi horren ekainaren 23ko 118/2016 Epaian ere horrela laburtu zuen: *"Euskal lurralde historikoek badute berezitasun bat, araubide erkideko probintziei emandakoaren eskumen-eremu desberdin eta zabalago batean gauzatzen dena, Konstituzioaren eta estatutuen bidez bermatutako foru-araubidetik eratorria, ez bakarrik Euskal Autonomia Erkidegoko erakunde erkideen aurrean, baita, adierazi dugun bezala, "Estatuko botere zentralen" aurrean ere (Konstituzio Auzitegiaren 76/1988 epaia, apirilaren 26koa, 6. OJ). Berezitasun hori babesteko sortu da foru-autonomiaren aldeko gatazka berria, "Euskal foraltasunaren babes konstituzionalaren defizita" konpontzeko modu gisa; izan ere, "euskal Autonomia Erkidegoko lurralde historikoei ez zaie aitortu Estatuko legegilearen balizko erasoen aurrean beraien foru-araubidea konstituzio-bidean defendatzeko". Eta gatazka horrekin kontua ez da foru-autonomiari toki-autonomiari baino babes-maila handiagoa ematea, baizik eta egoera eta helburu desberdinei erantzuten dieten erakunde desberdinak modu partikularrean bermatzea"*[624].

Izaera juridiko horren adierazgarri bihurtu zen toki-administrazioaren esparruan zentralismoaren eredu bilakatu zen TAAJL. TAAJLk toki-erakundeen oinarrizko arauketa aldatu egin zuen (diputazio probintzialak barne), baina 1.3. eta 2.4. artikuluek TAOLren eta TOLren xedapen gehigarrietan ekarritako aldaketek, TAAJLren aplikazio zorrotza aldentzeaz gain, lurralde historikoetako izaeran sakondu egin zuen, EKren 1. xedapen gehigarriarekin bat eginez.

5.2.1.2. Lurralde historikoen berezko egituraketa

Lurralde historikoek aintzinako foru-araubidean ogasun propioa zuten eta horiek lurraldeetako elizate eta hiribilduetan eragina zuten. Horien gainean LARRAZABAL BASÁÑEZek horrela dio: *"Foraltasun klasikoaren beste osagai tradizional bat Ogasunaren berezko sistema bat izatea zen, ezaugarri bereziekin foru-lurralde bakoitza, eta ondo bereizitako sistema bat foru-lurraldeak ez diren lurraldeetan ezarritako Errege Ogasunaren sistema komunetik"*[625]. Egitura berezi horren arauketaren oinarria dira, alde

[624] KAren ekainaren 23ko 118/2016 Epaia, EAOean 2016ko uztailaren 28an argitaratua.
[625] LARRAZABAL BASÁÑEZ, S., *Derecho Público de los Territorios Forales. De los orígenes a la abolición foral*, ed. HAEE-IVAP, 2014, Oñati, 244. orr. eta hurrengoak.

batetik, EKren 1. xedapen gehigarria, foru-lurraldeei eskubide historikoak aitortzean. Bestetik, EAEko Estatutuaren 3. artikuluak beren-beregi adierazten du lurralde historikoek berezkoak dituzten autogobernu-antolakuntza eta -erakundeak aratzeko, berrezartzeko eta eguneratzeko aukera izango dutela. Horrekin bat egiten du Estatutuaren 24.2. artikuluak eta 37. artikuluak lurralde historiko bakoitzak berezkoa duen antolaketarako eta foru-organoen antolaketarako berezko foru-araubidea garatuko duela. EAEko araubideaz gain, TAOLk ere berezitasun hori adierazten du eta 2. xedapen gehiarriaren 1. atalean adierazten denez, EKren 1. xedapen gehigarriarekin eta EAEko Estatutuaren 3., 24.2. eta 37. artikuluekin bat eginez, Araba, Bizkaia eta Gipuzkoako lurralde historikoek berezkoak dituzten erakundeak askatasunez antolatuko dituzte. Horretarako eta funtzionamendu egokirako behar dituzten arauak emango dituzte, baina lurralde historiko horietan dauden toki-erakundeen berezitasun historikoak kontuan izanik. Horrekin, lurralde historikoei ez zaie aplikatuko TAOLean probintzietarako ezarrita dauden antolaketa-arauak. Hori guztia kontuan harturik, EAEko Araba, Bizkaia eta Gipuzkoako lurralde historikoek euren egitura organikoa garatzeko arauak eman dituzte eta horiekin antolatzen dira[626].

5.2.1.3. Eskubide historikoak: Lurralde historikoen eta EAEren arteko eskumen-banaketaren arazoa

Lurralde historikoek eskubide historikoen gordailuzainak direla adierazi dugu hasieratik. Horrela da, bai, baina egia da ere bere eskumenak ez datozela bakar bakarrik eskubide historikoetatik. Lurralde historikoen eta EAEn eskumenen inguruko arazaz hitz egiten dugu, baina konplexutasunaz hitz egitea egokiagoa izango litzateke. EAEren eskumenak zehaztean, EKak jasotzen duen eskumen-banaketa erabili zen, baina eskubide historikoen esparrua ere hemen sartu zen. Horrek lehen esaldian adierazi dugun ideiarekin ez dirudi

[626] Araban arabako Lurralde Historikoaren Erakunde Antolaketari buruzko 1983ko martxoaren 7ko Foru-Araua. Honen azkenengo aldaketa eta eguneratzea 2015ekoa izanik. https://www.araba.eus/normativa/.
Bizkaian dago Bizkaiako Lurralde Historikoaren foru-erakundeen hautaketa, antolakuntza, araubidea eta funtzionamenduari buruzko otsailaren 13ko 3/1987 Foru-Araua. https://www.jjggbizkaia.eus/home2/sobreJJGG/normativa.asp.
Gipuzkoari dagokionez gaur indarrean dago Gipuzkoako Lurralde Historikoaren erakunde-antolakuntzarako, Gobernurako eta Administraziorako uztailaren 12ko 6/2005 Foru-Araua (1983ko urtarrilaren 13ko Foru-Araua ordezkatzen duena). http://www4.gipuzkoa.net/ogasuna/script/GFA_araudia/areas.asp?areaid=32.

bat egiten duenik, baina LARRAZABAL BASAÑEZek adierazi zuen bezala: *"Arabako, Gipuzkoako eta Bizkaiko lurralde historikoen eta Euskal Autonomia Erkidegoaren artean eskubide historikoen titulartasun partekatua dagoela esan daiteke, eta titulartasun hori ulertezina da eskubide historikoak eguneratzeko prozesutik bereizten bada"*[627].

Beraz, arazo bikoitza daukagu: lehenengoa, nork dauka eskubide historikoen titulartasuna? Bigarren arazoa, GONZÁLEZ DE ZARATE LORENTEri jarraituz planteatuko dugu: *"Beraz, Euskal Autonomia Erkidegoan, Estatuaren eta EAEren artean eskumenak banatzeko sistema jada korapilatsuari gehitu behar zaio autonomia-erkidegoaren beraren eta lurralde historikoen eta haien erakundeen arteko eskumen-banaketa"*[628].

Horrela ulertu zuten gure EAEko Autonomia-Estatutuaren idazleek eta bere baitan eskubide historiko batzuk autonomia-erkidegoaren garapenerako geratu ziren[629]. Horrek KAren babesa jaso zuen aipatu dugun 76/1988 Epaian: *"Beraz, eta Konstituzioak xedatzen duen bezala, eguneratzea autonomia-estatutuen esparruan ere gauzatu behar da, eta horrek ekar dezake (errekurtsogileek adierazitakoaren aurka) autonomia-erkidegoaren egitatearekin bateraezinak diren eskubide historiko jakin batzuk ezabatu behar izatea, edo subjektu berri batzuei, autonomia-erkidegoei, beren konfiguraziorako edo funtzionamendurako ezinbestekoak direnak esleitu behar izatea"*[630]. Horrela lehen aipatu dugun bigarren galderari erantzuten hasiko gara.

Lurralde historikoen eskumen guztiak ez dira EAEko Autonomia-Estatutuan jasotzen. Horrela Estatuaren eta EAEren eskumen-banaketaren konplexutasunari, beste maila bat gehitu behar zaio. EAEren eta lurralde historikoen arteko eskumen-banaketa. Ideia horrekin batera, konplexutasunean sakontzen kontuan izan behar dugu, RAZQUIN LIZARRAGAk ondo azaltzen duen moduan, lurralde historikoek izaera bikoitza dutela eta horrek bere eskumenen konfigurazioan eragina daukala: *"foru-lurralde eta toki-*

[627] LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Constribución a una teoria de los derechos historicos vascos*, HAEE-IVAP, 1997, Bilbao, 498.-499. orr.
[628] GONZÁLEZ DE ZARATE LORENTE, R., *El ordenamiento político-administrativo de los Territorios Historicos…*, Op. Cit. 281. orr.
[629] CAÑO MORERNO, J., *El Derecho Autonómico Vasco*, ed. Universidad de Deusto, 2007, Bilbao, 196. Orr. eta hurrengoak.
[630] KAren apirilaren 26ko 76/1988 Epaia, EAOan 1988ko maiatzaren 25eko argitaratua.

erakunde gisa duen ezaugarri bikoitzetik, bereizgarri diren bi oharrak bereiztea zaila den egoera batean, sinbiosi moduko batean ulergarriagoa da, non badirudi orain argitasun handiagoz distiratzen duela bere ezaugarri nagusietako batek, hots, foru-lurraldeak"[631]. Izaera bikoitza kontuan izanik, EKren 1. xedapen gehigarrian eta EAEko Autonomia-Estatutuan lurralde historikoak duen konfigurazioa kontuan harturik, KAk apirilaren 26ko 76/1988 Epaian forutasuna erakunde-bermearen teoriaren mende geratuko da eta gainditu ezin daitekeen nukleoa izango du.

Egoera horretan lurralde historikoen eskumenak zeintzuk diren zehazteko honako araubideari jarraitu behar zaio:

- EAEko Autonomia-Estatutua.

Estatutuaren 3., 10.34., 24.2., 37. eta 41. artikuluei jarraituz, lurralde historikoa EAEko botereen artean zehazten da eta Estatutuak berak berezkoak izango dituen eskumen batzuk aitortuko dizkio. Euskadiko legegileak funtsezko nukleo hori ezin dezake gainditu erakunde-bermearen izaera hori indartuz. Horrela jasotzen da KAren 76/1988 Epaian: *"Lehen alderdiari dagokionez – aintzatespen eta berme generikoa –, lehen xedapen gehigarriko C letran jasotako berme konstituzionala berresten da. Estatutuaren 3. artikuluan, lurralde historiko bakoitzaren antolaketa eta autogobernu-erakunde pribatiboei dagokienez, 37.2., foru-araubideari zein lurralde historikoen eskumenei dagokienez, honako hau ezartzen duenean: "Estatutu honetan xedatutakoak ez du aldatuko lurralde historiko bakoitzaren berariazko foru-araubidearen izaera edo araubide pribatiboen eskumenak". Argi eta garbi, xedapen horrek ez du adierazten – errekurtsoek diotenaren arabera – Estatutuak ez duenik inolako mugarik ezartzen historikoki definitutako foru-araubidean eta dagokion eskubide historikoen zerrenda zehaztugabean. Hala balitz, Estatutuak ezin izango luke, noski, eguneraketarik egin, eta ezin azalduzkoak izango lirateke estatutu-klausulak – zerga-araubideari buruzkoak, esaterako –, foru-lurraldeen egoera historikoa argi eta garbi aldatzea dakartenak"*[632].

[631] RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., "La preeminencia del carácter de territorio foral en la naturaleza dual de los Territorios Históricos", *RVAP*, 49. zkia., 1997, Oñati, 276. orr.
[632] KAren apirilaren 26ko 76/1988 Epaia, EAOn 1988ko maiatzaren 25ean argitaratua. 7. oinarri juridikoa.

Ados nago MARTÍNEZ ETXEBARRIAk Estatutuan eskumen-banaketa zurrunik egiten ez denik adierazten duenean[633]. Estatutuan lurralde historikoen eskumenak zehazteko sistema ireki eta malgua utzi egin da eta horrek lurralde historikoen eskumenak handitzeko bidea baimentzen du. COBREROS MENDAZONAren hitzak erabilita, Estatutuak eskumenak zehazteko ezartzen duen sistema ez da itxia eta behin betikoa; irekia, dinamikoa eta programatua baizik[634].

- Autonomia-Erkidego Osorako Erakundeen eta bertako Lurralde Historikoetako Foruzko Jardute-Erakundeen arteko harremanei buruzko, azaroaren 25eko, Eusko Legebiltzarraren 27/1983 Legea.

Autonomia-Erkidego Osorako Erakundeen eta bertako Lurralde Historikoetako Foruzko Jardute-Erakundeen arteko harremanei buruzko, azaroaren 25eko, Eusko Legebiltzarraren 27/1983 Legeak (hemendik aurrera, LHL) lurralde historikoen eskumenak zehazteko oinarrizko tresnetariko bat da. LARRAZABAL BASAÑEZ maisuak adierazten duenez: *"Estatutuak ez duenez jasotzen erakunde erkideen eta lurralde historikoen arteko eskumen-banaketa zehatz-zehatzik, eta ez duenez berariaz jasotzen erakunde horien artean eskumenak banatzeko legerik, sistemak funtziona zezan, banaketa hori Eusko Legebiltzarraren lege arrunt baten bidez egin behar izan zen, Estatutuak ez baitu ezartzen lege berezirik edo gehiengo kualifikaturik, beste autonomia-estatutu batzuetan ez bezala"*[635].

LHLak argi uzten du hasieratik EAEko erakunde amankomunek lurralde historikoen gainetik daudela eta nire ustez horren adierazgarri da legearen 6.1. artikulua: *"1. Autonomia-erkidegoko erakunde erkideen eskumenekoa da Autonomia-Estatutuaren arabera autonomia-erkidegoari dagozkion eta Estatutu horretan, lege honetan edo ondorengoetan lurralde historikoetako foru-organoei aitortzen edo esleitzen ez zaizkien gai guztiak arautzea eta betearaztea. 2. Nolanahi ere, Legebiltzarrari bakarrik dagokio*

[633] MARTÍNEZ ETXEBARRIA, G., *Los Territorios Históricos Vascos y su producción normativa*, ed. 1, Ad Concordiam, 2007, Bilbo, 28.-29. orr.
[634] COBREROS MENDAZONA, E., "La modificación expresa de la Ley de Territorios Historicos como requisito para reducir las competencias de los Órganos Forales", *RVAP*, 75. zkia., 2005, Oñati, 51. orr.
[635] LARRAZABAL BASAÑEZ, S., "¿26 años no es nada…? Luces y sombras en la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las de sus Territorios Históricos", *RVAP*, 88. zkia., 2010, Oñati, 711. orr.

lege-mailako arauak emateko ahalmena". Artikulu horretan GONZÁLEZ DE ZARATE LORENTEren hitzetan: *"Babes bat ezartzen da autonomia-erkidegoaren eskumenei dagokienez, eta lurralde historikoek eskumenak zabaltzeko bidea irekitzen da, nahiz eta hori EAEn, LHLn eta eskumenak aldatzen dituzten beste lege batzuetan jasotako zehaztapenen arabera egin behar den"*[636].

Ez gara banan-banan eskumen-banaketan sartuko, finantza-jardueraren arloan toki-erakundeen ahalmenak zehaztean sakonduko dugun arren. Baina esan dezakegu lau eskumen-modalitate daudela (eskumen esklusiboak, erakunde erkideek emandako arauak garatzeko eta betearazteko eskumenak; erakunde erkideen legeria bere lurraldean betearaztekoak, eta Estatuaren oinarrizko legeria arauz garatzekoak eta betearaztekoak), eskumen bakoitzaren izaeraren arabera ahalmen desberdinak dituztenak, eta, horrekin batera, lurralde historikoei eskumenak bide desberdinetatik esleitu ahal bazaizkie, horrek indarrean dagoen araubide juridikoa konplexutasun handiko sistema bihurtzen badu ere.

- Ekonomia Itunaren Legea.

Kontuan izan behar dugu Ekonomia Itunak Foru-Ogasuna finantza-boterean oinarritzen duela eta horrek lurralde historikoen eskumen-araubidean eragina dauka. Estatutuan Foru-Ogasunen eskumenen garrantzia argi adierazten da 41.2. artikuluan eta LHLren II. tituluan. Gaiaren inguruan adierazgarria da Ekonomia Ituna onartzen duen maiatzaren 23ko 12/2002 Legearen eranskineko 1. artikulua: *"1. Lurralde historikoetako erakunde eskudunek beren tributu-araubidea mantendu, ezarri eta arautu ahal izango dute beren lurraldean. 2. Lurralde historikoetako tributu-sistema osatzen duten zergak ordainaraztea, kudeatzea, likidatzea, ikuskatzea, berrikustea eta biltzea foru-aldundiei dagokie. 3. Zerga itunduak kudeatzeko, ikuskatzeko, berrikusteko eta biltzeko, lurralde historikoetako erakunde eskudunek Estatuko Ogasun Publikoan aitortuta zaizkion ahalmen eta prerrogatiba berberak izango dituzte"*.

Aipatu ditugun hiru iturri nagusi hauekin batera beste batzuk ere adierazi behar dira:

[636] GONZÁLEZ DE ZARATE LORENTE, R., *El ordenamiento político-administrativo de los Territorios Historicos…*, Op. Cit. 288. orr.

- Lurralde historikoei EAEk transferentziaren edo delegazioaren bitartez emandako eskumenen arauketa jasotzen duten Legebiltzarreko Legeak.
- Lurralde historikoei zuzenean Estatuaren oinarrizko legeek ematen dizkieten eskumenak.
- Eusko Jaurlaritzaren eskumeneko zerbitzuak emateko Foru-Aldundien esku uzten dituzten Dekretuek.
- Eta azkenik, nire ustez aipagarria da ere Euskadiko Toki-Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legeak zehazten dituen foru-organoen ahalak.

5.2.2. Ekonomia Itunaren eskumenen arazoa: bi ikuspegi

EK garaiko lehen Ekonomia Itunak, 1981ekoak, argi uzten zuen zein zen finantza-zaintzako jardueraren esparrua eta nork egikaritzen zituen finantza-zaintzako ahalmenak. 2002ko Ekonomia Itunak, gaur egun indarrean dagoenak, aldiz, finantza-zaintzaren ahalmenak hedatu egiten ditu, handitu, baina ez du zehazten finantza-zaintzako ahalmenak nork egikaritzen dituen. Indarreko Ekonomia Itunak honako adierazpena erabiltzen du: “autonomia-erkidegoko organo eskudunak”. Ez du zehazten organo horiek zeintzuk diren: lurralde historikoetakoak edo EAEko erakunde amankomunak. Hor arazoa.

Epigrafe honen sarreran adierazi dugun bezala arazoa sortzen da EAEko toki-ogasunen eta horien aurrekontu-jardueraren araubidearen inguruko eztabaidan. Lehendik esan dugu toki-erakundeen finantza-jarduerak bi esparru jorratzen dituela: tributu-jarduera, diru-sarrerei dagokiena; eta aurrekontu-jarduera, gastuei dagokiona. EAEko toki-ogasunen tributu-jarduera Ekonomia Itunaren bitartez garatzen da, baina toki-erakundeen aurrekontu-jarduera ez da inon zehazten. Goazen arazoari aurre egiten.

EAEko toki-erakundeen aurrekontu-araubidea zehazteko eskumena, tributu-araubidearekin gertatzen ez den bezala, ez da zehazten EAEko autonomia-estatutuan ezta Ekonomia Itunean ere. Baina EAEko lurralde-egituraren gaineko arau garrantzitsua batek, LHLak, 2. xedapen gehigarriko hirugarren puntua aintzat harturik, toki-erakundeek Euskadiko Autonomia Erkidegoko organo amankomunek aurrekontu-jardueran eta

kontabilitatean erabiltzen dituzten irizpide amankomunak erabili beharko dituzte. Horrek, ENDEMAÑO AROSTEGUIren hitzetan: *"... horrek esan nahi du, inplizituki, legegile autonomikoak eskumena duela toki-erakundeen aurrekontu-araubideari buruzko alderdiak arautzeko, araubide hori arautzen baitu, oso laburra bada ere"*[637].

Pasa den mendeko laurogeita hamargarren hamarkadaren hasieran Lurralde Historikoek toki-erakundeen gaineko aurrekontu-araubidea garatu zuten eta beharrezkoak zituzten foru-arauak onetsi zituzten (Arabako Lurralde Historikoaren Toki-erakundeen Aurrekontuei buruzko martxoaren 25eko 9/1991 Foru Araua, Bizkaiako Lurralde Historikoaren Toki-erakundeen Aurrekontuei buruzko martxoaren 21eko 2/1991 Foru Araua eta Gipuzkoako Lurralde Historikoaren Toki-erakundeen Aurrekontuei buruzko otsailaren 26ko 4/1991 Foru Araua). Arau horiek auziperatu egin ziren eta gaia AGera heldu zen. AGk arauak indargabetu egin zituen eta 6636/1999ko Epaian honako argumentua erabili zuen: *"Apirilaren 3ko 7/85 Legeak, Toki Araubidearen Oinarriei buruzkoak, ezin zituen printzipio horien aurka egin, eta hala adierazten du "hitzaurreak" ere, honako hau dioenean: "Toki-autonomia ezin da modu unidimentsionalean definitu tokiko objektibismo hutsetik abiatuta; aitzitik, Estatuaren antolamendu integralaren esparruan kokatu behar da", eta aurrerago, beste alde batetik baino gehiago, toki-erakundeek, beren administrazio-gaitasunaren oinarria gorabehera, ez du parekatzen. 149.1. artikulua, funtsezko testuaren 148.1. artikuluko 2. paragrafoarekin lotuta. Bestalde, Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen Legearen 6. xedapen gehigarriak, bere izaera eta edukia kontuan hartuta, honako hau gogorarazten du: "Euskal Autonomia Erkidegoko lurralde historikoek beren araubide berezia izaten jarraituko dute udal-gaietan, Ekonomia Itunaren Legearen terminoetan ekonomia- eta finantza-araubideari dagokionez..."; gero, "Mantentzen jarraituko balute", ezin da esan aurreko egoerari buruzko inolako berrikuntzarik sartu denik, eta horren alderdi ekonomikoei buruzko legeak berariaz arautzen du. Itun horren 45. artikuluaren arabera, helburu hori ez zuten arauetan inplizitutzat joko litzateke legegintza-asmoa, eta, duen garrantziagatik, ordenamendu juridikoan berariaz formulatuta baino ezin izango*

[637] ENDEMAÑO AROSTEGUI, J. M., "La regulación del régimen local en la Comunidad Autonoma del Pais Vasco"…, Op. Cit. 144. eta 145. orr.

litzateke sartu"[638]. Hori horrela, AGk ulertzen du lurralde historikoek ez dutela toki-erakundeen aurrekontu-araubidea zehazteko eskumenik. AGk tributu-jarduera eta aurrekontu-jarduera bereiztu behar direla uste du legegileak horrela ulertu duelako. Bereizketa horretan oinarriturik, AGren ustetan lurralde historikoen aurrekontu-jarduerek tradizionalki izaera betearazlea izan dute eta inolaz ere arauegilea.

Argudio horretan hiru foru-arauak indargabetu ziren, baina Bizkaiko Foru Aldundiak Bizkaiko Batzar Nagusien aurrean toki-erakundeen aurrekontu-jardueraren inguruko foru-arau proiektu berria aurkeztu zuen eta Eusko Jaurlaritzak Euskadiko Ebazpen Batzordearen aurrean eskumen-arazoa aurkeztu zuen. Eskumen-arazo horren gainean Ebazpen Batzordeak martxoaren 17ko 2/2003 Ebazpena eman zuen[639]. Ebazpen horretako aurrekarietan arazoaren bi ikuspegiak ondo laburtzen dira.

Alde batetik, Eusko Jaurlaritzak toki-erakundeen aurrekontu-araubidea garatzeko eskumena EAEko erakunde amankomunena zela uste zuen eta horretarako honako argudioak erabiltzen zituen:

- Estatuko antolamendu juridikoan tributu-jardueraren arauketa eta aurrekontu-jardueraren arauketa modu argian bereizten dira. Lurralde historikoen eskumen ekonomiko-finantzarioei dagokionez, forutasunaren erakunde-bermearen nukleoaren barruan tributu-jardueraren gaineko arauketa dagoen bitartean, aurrekontu-jarduera ez dago.
- EAEko toki-erakundeen aurrekontu-jardueraren gainean ez da Ekonomia Itunean ezer esaten, Ekonomia Itunaren jardueraren esparrua tributu-jarduera bakarrik delako.
- Jada indarrean zegoen 2002ko Ekonomia Itunaren 48.5. artikuluan finantza-zaintza ahalmenak EAEko erakunde eskudunen esku uzten dira. Ahalmen horiek toki-araubidean barneraturik daude eta toki-araubidearen garapena EAEko erakunde amankomunei dagokie. Horretarako, 1981eko Ekonomia Ituna eta 2002ko Ekonomia Ituna erkatu zituzten. 1981eko Ekonomia Ituneko finantza-

[638] AGren urriaren 25eko 6636/1999 Epaia ECLI:ES:TS:1999:6636, CENDOJ webgunean ikusia 2021eko urriaren 30ean. Epai horrekin batera AGren apirilaren 8ko 2470/2002 eta apirilaren 26ko 2992/2002 Epaiak. Ordenean epaiak Gipuzkoa, Araba eta Bizkaiarako foru-arauentzat eman ziren.
[639] Euskadiko Ebazpen Batzordearen martxoaren 17ko 2/2003 Ebazpena, EHAOn 2003ko urriaren 20an argitaratua.

zaintzako ahalmenak tributu-jardueraren gainean bakarrik egikaritzen ziren eta horregatik gaia jorratzen zuen 45. artikuluak Foru Aldundiak aipatzen zituen. 2002ko Ekonomia Itunak, aldiz, finantza-zaintzaren ahalmenak handitu egiten ditu eta Estatuak egikaritzen zituen finantza-zaintzako ahalmenen eduki berdinera zabaldu zituen. Ahalmen handitze horren ondorioz, finantza-zaintza tributu-jardueraz haratzago joanik, ahalmen horiek egikaritzeko organoa EAEko organo eskuduna izango da (organo hori zein den zehaztu barik).

- Ezin daiteke aurrekontu-araubidea garatzeko eskumena Ekonomia Itunaren 3. xedapen gehigarrian barneratu. 1906ko abenduaren 13ko Errege Dekretuaren 15. artikuluaren azterketa sakonetik ezin daiteke ondorioztatu lurralde historikoek inoiz aurrekontu-araubidea zehazteko eskumenik izan dutenik. Horren inguruan Euskadiko Justizia Auzitegi Nagusiaren administrazio-auzibidearen 3. Aretoaren 1994ko uztailaren 15eko Epaiaren argumentua erabiltzen dute.
- Eusko Jaurlaritzaren iritziz, aurrekontu-araubidea garatzeko eskumenen inguruan autonomia-estatutuak eta LHLk ez dutenez atribuzio zehatzik egiten, LHLren 6.1. artikuluko klausula orokorra aplikaturik, toki-erakundeen aurrekontu-araubidea zehazteko eta garatzeko eskumena EAEko erakunde amankomunei dagokie.

Bizkaiko Foru Aldundiak eta Bizkaiko Batzar Nagusiek ere prozeduran parte harturik Eusko Jaurlaritzak egindako hausnarketaren aurka agertu ziren eta aurrekontu-araubidea garatzeko eskumena lurralde historikoei zegokiela adierazi zuten, honako argudioak erabilita:

- Toki-araubidearen eskumena autonomikoa da Estatu zentralaren erakundeekin alderaturik, baina EAEren barnean erakunde amankomunei dagokiola ez da zehazten eta EKak babesten duen forutasunaren erakunde-bermearen errespetuari jarraituz ulertu behar da barneko eskumenen banaketa. BFAk adierazi zuenez, eskumena beren-beregi norena den ez zehazteak ez du esan nahi automatikoki LHLren 6.1. artikuluko klausula aplikatu behar denik. Aldundiaren iritziz, kasuan Ekonomia Itunaren interpretaziora jo beharko litzateke eta ikerketa historikoan oinarrituz 1906ko abenduaren 13ko Errege Dekretuaren 15. artikuluko eskumen ekonomiko-administratiboetan exekuzio-ahalaz gain arau-ahala ere sartzen da.
- Ezin daiteke aurrekontu-jarduera eta tributu-jarduera bereiztu gauza ezberdina izango balira bezala edota bata bestearekin zuzeneko lotura dagoenean.

Aurrekontu-jarduera tributu-jardueran eragina dauka eta tributu-jarduerak aurrekontu-jardueraren gainean ere ondorioak sortzen ditu. Ezin dira bereiztu bi kontzeptuak, nahiz eta arauketa tresna ezberdinetan jaso. Zentzu horretan, Bizkaiko Foru Aldundiak eta Bizkaiko Batzar Nagusiek ehun urteko ikerketa historikoaren ondorioz foru-erakundeek udal-aurrekontuetan esku hartu zutela frogatu zuten, tributu-jardueraren eta aurrekontu-jardueraren arteko ezberdintasun argirik egin gabe. LHLk toki-ogasunei buruzko arauketa Ekonomia Itunaren esparruan sartzen du eta toki-ogasunen jardueran barneratzen dira aurrekontu- eta tributu-jarduerak.

- Finantza-zaintzari dagokionez eta Ekonomia Itunaren 48.5. artikuluaren hitzak ikusirik, Bizkaiak uste du 2002ko finantza-zaintzaren ahalmenak handitzea arau-ahala suposatu dezakeela eta Bizkaiko kasuan horiek Batzar Nagusiei dagozkie. Horregatik EAE barneko organo eskudunak ez dira zehaztu. Interpretazio hori egiten dute lurralde historikoko erakundeek Ekonomia Itunaren 48.5. artikulua LHLren 2. xedapen gehigarriarekin batera interpretatuz.

Bi jarrerak argi zeuden eta, horiek aintzat harturik eta AGk emandako epaiek esaten zutenaren kontra, Ebazpen Batzordeak toki-ogasunen aurrekontu-jardueraren arauketa eta finantza-zaintzaren ahalmenak lurralde historikoei aitortu zizkion. Finantza-zaintzari dagokionez Euskadiko Ebazpen Batzordearen 2/2003 Ebazpenaren 2. oinarri juridikoak horrela dio: *"Egia da, arazo honetan interesa duten alderdi guztiek gaur egun indarrean dagoen 2002ko Kontzertu Ekonomikoaren 48.5 artikuluaren aipamen berezia egin dutela, eta honela dio artikuluak: «Toki-erakundeen inguruan Estatuak gauzatzen dituen finantza-zaintzaren ahalmenak Euskal Autonomia Erkidegoan eskumena duten erakundeei dagozkie; hala ere, horrek ez du esan nahi Euskal Autonomiako Toki-erakundeek erregimen arruntekoek baino maila txikiagoa dutenik». Aurreko Kontzertu Ekonomikoaren (1990 urtean eraldatu zen 1988ko Estatuko Toki-ogasunen Legera egokitzeko) 45. artikuluan du aurrekaria manu horrek, baina haren kokapena eta edukina aldatzen du (alderdietako bakoitzak berak egiten duen interpretazioa justifikatzeko erabiltzen ditu aldaketa horiek). Hori horrela izanda, hasteko Ekonomia Itunak aitortzen dituen «finantza-zaintzaren ahalmen»en edukina interpretatu behar dugu. Aurretik aspektu bat azpimarratu behar da, hain zuzen ere, toki-erakundeen finantza-zaintza ez dela hitzez hitz jasotzen gure Autonomia Estatutuan. (...) Aurrekoa ikusi ondoren,*

adierazpen juridiko horrek barne hartzen dituen aspektuak aztertu beharko ditugu; horretarako esan behar da zerga kontuak (edo orokorrean, toki-erakundeen diru-sarrerak) ez direla finantza-zaintzaren helburu bakarra, gastatzeko aukera ere horren barruan dagoela. Hori horrela dela, adibide moduan, hemen aztertzen ari den arazoa desitxuratzeko asmorik ez duen beste autonomia baten legetara joko dugu, hain zuzen ere, Kataluniako Toki Erregimenaren eta Udalerriaren Legera. Lege horretan, eta autonomia horretako estatutuan ezarritakoa garatzeko honakoa xedatzen du: «Generalitateari dagokio toki-erakundeen gaineko finantza-zaintza gauzatzea, toki-finantzen araubideak xedatzen duenaren arabera» (179. b art.); beraz, Kataluniako toki-finantzei buruzko legeri horrek arautu beharko ditu, besteak beste, «Kataluniako toki-erakundeen aurrekontu-erregimenaren kontabilitatea, kontrola eta fiskalizazioa» (Lege beraren 181.g artikulua). Arazo hau bera ere aztertu ondoren —hau da, Kataluniako Autonomia Erkidegoko toki-erakundeen finantza-tutoretzaren eskumena— Auzitegi Konstituzionalak egin duen interpretazioak honela dio: «Toki-ogasunen gaian, printzipioz autonomia-erkidegoak izango du legeak eta araubideak emateko eskumena, eta horren barruan toki-erakundeen gaineko finantza-zaintza dago, Kataluniako Autonomia Estatutuaren 48.1 artikuluan jasota; eta exekuzioko funtzioa, ikuskaritza barne, estatutuaren 25.2 artikuluak dioenaren arabera» (Auzitegi Konstituzionalaren 233/1999 zenbakiko epaia, 4. OJ) Bukatzeko esan daiteke, aurrekontuen erregulazioa (eta haiekin lotura duten gaiak), diru-sarreren erregulazioarekin batera toki-ogasunetatik bereizi ezin den zatia dela, eta haien gainean finantza-zaintza dagoela.

Honek ez du esan nahi, hala ere, dena batera egin behar denik; izan ere, legegintzako-politaren arrazoiak tartean direla, erregulazio bereiziak egitea hobe izan daiteke (gure artean ere horrela gertatu zen Ekonomia Itunaren Legearen aldaketaren ondoren, 1988ko Toki-ogasunen Estatuko Legearen egokitzapenarekin; araua garatzeko estrategia propioa eta zatikatua egin baitzen. Edo Estatuan bertan Toki-ogasunen Legearen beraren garapenarekin gertatu dena). Baina, aldi berean ezin da ondorioztatu gaia zatikatu eta bereizketa egin behar denik, batez ere eskumenen kontua izanda. Aipatu bereizketa arau bidez egiten ez bada, edo bere onura nabaria dela erakusten ez bada, ez da zilegi gaia zatikatzea".

Beraz, Euskadiko Ebazpen Batzordeak AGren jurisprudentziak zehaztutakoaren aurkako irizpidea ezarri zuen eta aurrekontu-araubidea eta finantza-zaintza lurralde historikoen

eskuetan utzi zuen. 2/2003 Ebazpenean oinarriturik lurralde historikoek berriro aurrekontu-araubidearen foru-arauak onestera ekin zioten. Arau horiek ez ziren administrazio-auzibidean aurkaratu eta indarrean jarraitu dute gaur egunera arte. Hori horrela eta 2012. urtera arte Euskadiko Ebazpen Batzordeak finantza-zaintzako ahalmenak lurralde historikoei aitortzen zien. Gainera, Ebazpena eskuan harturik eta Ekonomia Itunaren Legeak 2012an izandako aldaketarekin batera, lurralde historikoei toki-erakundeen aurrekontu-araubidearen gaineko eskumena justifikatzeko bidea ireki zen.

Baina bi gertakari eman ziren: alde batetik, Eusko Jaurlaritzak Euskadiko Udal Legearen Proiektua aurkeztu zuen; eta bestetik, 2012an ere Arabako Batzar Nagusiek momentuan indarrean zuen aurrekontu-araubideari buruzko foru-araua aldatu zuen[640]. Bi gertakari horiek 2003ko irizpidetik aldendu egin ziren eta aurrekontu-araubidea eta finantza-zaintzaren eskumena Euskadiko erakunde eskudunen eskuetan utzi zuten. Goazen banan-banan azaltzen.

Esan bezala, 2011an Eusko Jaurlaritzak bere erakunde-egiturarentzat behar-beharrezkoa zen Udal Legearen Proiektua aurkeztu zuen eta horren inguruan Arabako Batzar Nagusiak, Arabako Foru Aldundiak eta Bizkaiko Foru Aldundiak eskumen-arazoa aurkeztu zuten Euskadiko Arbitraje Batzordearen aurrean. Eskumen-arazo horren aurrean Euskadiko Arbitraje Batzordeak 3/2012 Ebazpena eman zuen[641] eta horrek ENDEMAÑO AROSTEGUIk adierazi zuen bezala, bere irizpidea goitik behera berrikusi zuen, administrazio-auzibidearen edukiarekin guztiz bat etortzeko; izan ere, toki-erakundeen aurrekontu-araubidea arautzen zuten aurreko foru-arauak erabat deusezak zirela adierazi zuten[642]. 3/2012 Ebazpenaren arabera Arbitraje Batzordeak adierazten du toki-erakundeen aurrekontu-araubidearen gaineko eskumenak betearazleak direla soilik eta tributu-araubidean, aldiz, lurralde-historikoek arau-ahala izango dutela. Finantza-zaintzari dagokionez, 3/2012 Ebazpenak horrela dio hirugarren oinarri juridikoaren 34. puntuan: *"Ondorioz, toki-ogasunen gaineko, eta zehazkiago, toki-erakundeen*

[640] Arabako Lurralde Historikoen Toki-erakundeen Aurrekontuei buruzko 3/2004 Foru Araua aldatzen duen apirilaren 16ko 5/2012 Foru Araua.
[641] Euskadiko Arbitraje Batzordearen apirilaren 19ko Erabakia, EHAOn 2012ko ekainaren 13an argitaratua.
[642] ENDEMAÑO AROSTEGUI, J. M., "La regulación del régimen local en la Comunidad Autonoma del Pais Vasco"…, Op. Cit. 149. orr.

baliabideak arautu eta zehazteko eskumena EAEko osorako erakundeei dagokie, EAEEren 10.4. artikulua betez, tokiko zergei dagozkienean salbu, beti ere EAEEren eta EILren 41. artikuluak xedatutakoaren eta horiei lotutako "finantza-zahintzarako ahalmenei" edo legeak berariaz esleitzen dizkieten beste batzuen barruan, kontuan hartuta Ekonomia Itunari dagokionean LHLk lurralde historikoei gai honen inguruan ez diela beste eskumenik esleitzen". Beraz, berriro ere bueltatzen gara XX. mendeko laurogehita hamargarren hamarkadako Euskadiko Auzitegi Nagusiak eta AGk izan zuten irizpidera.

Bigarrenik 2012an Arabako Batzar Nagusiek bere toki-erakundeen aurrekontu-araubidearen gaineko foru-araua aldatu zuten eta Estatuko Abokatutzak foru-araua administrazio-auzibidean aurkaratu zuen. Euskadiko Justizia Auzitegi Nagusiaren administrazio-auzibiderako aretoaren lehenengo atalaren 2013ko ekainaren 26ko Epaiak oraingoan aurrekontu-araubidea eta finantza-zaintzako eskumenak lurralde historikoei aitortzen die eta horretarako oinarri juridikoa bilatzen du Euskadiko Arbitraje Batzordearen 2/2003 Ebazpenean eta Ekonomia Itunari buruzko Legean 2012an egindako aldaketa. Baina, bigarren instantzian AGk ez zuen Euskadiko Justizia Auzitegi Nagusiaren iritzia elkarbanatu eta uztailaren 9ko 3413/2015eko Epaian eskumenak autonomia-erkidegoari aitortzen dizkio EKk, Estatutuak, TAOLk ezta Ekonomia Itunak ez dietelako beren-beregi eskumena lurralde historikoei aitortzen.

Gauzak horrela berriro ere 2015ean bertan Udal Lege proposamen bat heldu zen Euskadiko Arbitraje Batzordera eta honek abuztuaren 1eko 1/2016 Ebazpenaren bitartez berriro ere irizpidea aldatzen du eta aurrekontu-araubidearen gaineko eskumena eta finantza-zaintzako ahalmenen egikaritza lurralde historikoen esku uzten du. Hori bai, ezberdintasun garrantzitsu batekin. Momentu horretan ETELa indarrean zegoen. Hauxe da egoera gaur egun… LARRAZABAL BASAÑEZek egoeraren inguruan horrela esan zuen: *"Eta beste behin ere, gure «konplexutasunaren» eta gure artean adosteko zailtasunen beste froga bat dugu arlo honetan. Polemika Arbitraje Batzorderaino iritsi da, baita horri buruzko doktrinaren «overruling» kasu nabariekin ere: apirilaren 19ko 3/2012 Erabakira arte, Arbitraje Batzordeak ziurtzat jo zuen toki-erakundeen gaineko finantza-zaintzaren eskumena lurralde historikoei zegokiela (martxoaren 17ko 2/2003 Erabakiak eta urriaren 20ko 1/2008 Erabakiak. Hala ere, 3/2012 Erabakiak, apirilaren*

19koak jarrera erabat aldatu zuen, eta duela gutxiko abuztuaren 1eko 1/2016 Erabakia hasierako irizpidera itzuli zen, 3/2012 Erabakiak finkatutako doktrinaren aurka eginez, zeinak, aldi berean, aurrekoen aurka egiten baitzuen, eta hori guztia, Arbitraje Batzordearen osaeraren arabera egoera bakoitzean aldatzen diren gehiengo eta boto partikularren «dantza» baten erdian"[643]. Eta, egia da, Administrazio Auzibidean iritzi aldaketak egon dira eta Euskadiko Arbitraje Batzordearen 2/2003 Ebazpenetik hasita Batzordean egondako prestigio handiko euskal juristen iritzi ezberdinak anitzak izan dira eta Ebazpen guztietan boto partikularrak egon dira[644]. Zelan dago egoera gaur egun?

5.2.3. ETELren konponbidea

Egoera doktrinala eta ebazpenen esparruan horrela dago, baina errealitateari ere bere tartea utzi behar zaio. Errealitatean konstituzio garai honetako lehenengo Ekonomia Itunetik hasita toki-erakundeen gaineko finantza-zaintzako ahalmenak Foru Aldundiek egikaritu dituzte. Hasieran, argi zegoen 1981eko Ekonomia Itunak horrela aitortzen zuelako eta, horren harira, Aldundi guztiek toki-erakundeentzako jarduera-ekonomikorako laguntza zerbitzua izan dute. Aldundietako zerbitzu konkretu horren barruan finantza-zaintzako ahalmenen egikaritza gauzatu zen. Egoera hori ere 2002tik aurrera mantendu egin zen eta, zalantzarik gabe, 2008ko munduko krisi-ekonomikoaren ostean ere horrela izan da. Esangura horretan, adierazgarriak iruditzen zaizkit LARRAZABAL BASAÑEZEn hitzak: *"Nik ikusten dudan bezala, tradizioak eta ohiturak (eta apaltasun osoz, niri iruditzen zait gauzen logikak eta lurralde historikoek arlo horretan egiten duten lan onak ere) adierazten dutela zentzuzkoena Lurralde Historikoak direla toki-erakundeen gaineko finantza-zaintza betetzen dutenak, haiek baitira, halaber, gure antolaketa-sisteman laguntza finantzarioa ematera deitzen direnak, baina hori bai, gauzak behar bezala egiten badira"*[645]. Horixe izan da

[643] LARRAZABAL BASAÑEZ, S., "Zume hauekin… ekin lanari. Reflexiones sobre la génesis, naturaleza e inserción de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi…, Op. Cit. 38. orr.

[644] Iritzi ezberdinen inguruan ditugu 2/2003 Ebazpenaren gainean Iñaki Lasagabasterrek eta Mario FERNÁNDEZek emandako boto partikularra eztabaidako eskumenak autonomía-erkidegoaren alde ageriz; edo kontrako noranzkoan 3/2012 Ebazpenean Juan Ramon Guevara Saleta, Oscar Padura Unanue eta Andres Urrutia Badiola jaunek emandako boto partikularra eskumena lurralde historikoen eskuetan uzteko iritziarekin.

[645] LARRAZABAL BASAÑEZ, S., "Zume hauekin… ekin lanari. Reflexiones sobre la génesis, naturaleza e inserción de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi…, Op. Cit. 38. orr.

errealitatea. Toki-erakundeak lagundu behar dituzten erakundeek, toki-erakundeetatik hurbilen daudenak, Foru Aldundiak, izan dira finantza-zaintza gauzatu dutenak. Horrek segurtasuna sortu du Euskadiko toki-erakundeen gainean.

Ideia hori zuzeneko lotura dauka epigrafe honen hasieran adierazitako "hurbiltasun printzipioarekin". Lan honetan behin baino gehiagotan azaldu dudanez, toki-autonomia printzipioarekin batera gauzatu beharreko kontrol guztiek egin ahal izateko eta toki-erakundeen jarduera hobetzeko laguntasuna emateko hurbilen dagoen administrazioak jardun behar du. Hori horrela, gaia jorratzeko erabili behar den ikuspuntua honakoa da: herritarrari zerbitzurik onena ematea eta horretarako toki-erakundeen interes hoberena sustatzea.

Aurretik adierazi dugunez 2008ko munduko krisialdi ekonomikoa eta gero, aurrekontu-egonkortasun eta finantza-jasangarritasunaren printzipioak indartzean, finantza-zaintzako ahalmenen egikaritza (eta zergatik ez esan justifikazioa) indartu egin da eta horretan guztian EAEren barnean Foru Aldundiak jarri dira martxan. Ez dugu ahaztu behar AEFJLOk 3. amaierako xedapenean araubide berezia aitortzen duela EAEn eta araubide berezi hori forutasunean oinarritzen duela. Xedapenak parrafoaren hasieran *"foru-araubidearen arabera…"* esamoldea erabiltzen du eta horrek EKren 1. xedapen gehigarriarekin zuzeneko lotura dauka, hau da, forutasunaren funtsezko nukleoarekin. Aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren printzipioak ekarritako politika publikoek toki-erakundeen aurrekontu-jardueran eragina dute. Hori guztia eskuan harturik, nire iritziz, Estatuak zeharka aitortzen du toki-erakundeen aurrekontu-jardueraren gaineko eskumena forutasunaren erakunde-bermearen funtsezko nukleoaren barruan dagoela. AEFJLOren ondorioz eratorritako beste arau eta ebazpen garrantzitsuek bide berdina jorratu dute (horren adibide esanguratsuak dira TAAJL eta HAP/2105/2012 Agindua, urriaren 1ekoa, Aurrekontu Egonkortasunari eta Finantza Iraunkortasunari buruzko apirilaren 27ko 2/2012 Lege Organikoan informazioa emateko aurreikusitako betebeharrak garatzen dituena).

Egoera horrela egonik, 2015ean EAEn oraindik barne antolaketarako eztabaidan murgildurik zegoen eta eztabaida horretan aurrekontu-araubidearen gaineko eskumenari eta finantza-zaintzako ahalmenen egikaritzari buruzkoa. Baina 2016an argia piztu zen

gaiaren inguruan etorkizunean ETELa izan zenaren gaineko Arbitraje Batzordearen 1/2016 Erabakiaren bitartez. Horren inguruan RAZQUIN LIZARRAGAK aipatzen du: *"Egoera horretan, Arbitraje Batzordearen 1/2016 Erabakia eman zen, Euskal Autonomia Erkidegoko barne-antolaketari buruzko lege-proposamenari buruz planteatutako eskumen-arazoak aztertzeari buruzkoa. Bertan, «Tokiko ogasuna» kontzeptua aztertu zen (hirugarren zuzenbide-oinarria). Erabakiak lurralde historikoen finantza-araubidearen kontzeptuaren jarrera zabala adierazten du, eta toki-ogasunen alderdi ekonomiko-finantzarioak sartzea dakar, besteak beste, toki-erakundeen gaineko finantza-zaintza. Eta finantza-zaintza hori ez da soilik zerga-esparru zorrotzaren alderdietara mugatzen, aurrekontu-arlokoetara ere iristen baita; izan ere, Arbitraje Batzordea aurreko erabakietatik eta Auzitegi Gorenaren jurisprudentziatik aldentzen da (bereziki, 2015eko uztailaren 9ko eta 14ko epaietatik), espresuki azpimarratzen duen bezala apartamendu horren arrazoietan sakontzeko, izan ere, bai TAAJLk bai aurreko AEFJLOk aldatutako aldaketetan oinarritzen baitira"*[646].

Baina azkenean eztabaidarako konponbidea bilatu zen eta 2016an ETELa onartu zen. Legearen zioen azalpenean esaten denari jarraituz, legeak *"eskumenak argitu nahi ditu, segurtasun juridikoa emateaz gain udalaren egiteko instituzionala indartzeko, eta finantzaketa egokia emateko, toki-erakundeek finantza-jasangarritasuna ziurtatu dezaten eta, hartara, herritarrei zerbitzuak egoki emango zaizkiela berma dadin"*. Ikuspuntu horrekin, deigarria da ETELren barnean Euskadiko legegileak finantza-zaintzaren esparruan egin duen hausnarketa lasaia lurralde historikoei eskumena aitortuz[647]. Besteak beste, GALDEANO LARIZGOITIAk ETA ZURUTUZA MUJIKAk horrela diote: *"ETELen aurretik, toki-erakundeen zorpetze-, aurrekontu- eta kontabilitate-araubidea arautzea lurralde historikoetako foru-organoen eskumena zen. Hala ere, auzitegiek berriki emandako epaiek zalantzan jarri dute ahal hori zenbait eremutan, eta, beraz, Legeak berariaz jaso du 115.3. artikuluan"*[648].

[646] RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., "La organización territorial interna de los territorios forales", *Documentación Administratiba*, 3. zkia, 2016, Madril, 21. orr.
[647] LARRAZABAL BASAÑEZ, S., "Zume hauekin… ekin lanari. Reflexiones sobre la génesis, naturaleza e inserción de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi…, Op. Cit. 38.-39. orr.
[648] GALDEANO LARIZGOITIA, I., eta ZURUTUZA MUJIKA, S., "Financiación de las entidades locales de Euskadi…, Op. Cit. 479. orr.

Esangura horretan, ETELren zioen azalpenak honako hausnarketa egiten du: *"Ondo jakina den bezala, Euskal Autonomia Erkidegoko egitura juridiko-instituzionala hiru maila instituzional horien arteko egituraketan oinarritzen da, non maila, jatorri, eduki eta irismen desberdineko arau juridikoek elkarri eragiten baitiote. Hala, 1978ko Konstituzioak eta indarrean dagoen Euskal Autonomia Erkidegoko 1979ko Autonomia Estatutuak –Gernikako Estatutua deitua– Estatuaren eta Euskal Autonomia Erkidegoaren arteko eskumen-banaketa zehazten dute. Bestalde, erakunde komunen (Eusko Jaurlaritza eta Legebiltzarra) eta lurralde historikoetako foru-organoen (foru-aldundiak eta batzar nagusiak) arteko eskumen-banaketaz arduratzen dira Autonomia Estatutua eta Eusko Legebiltzarraren azaroaren 25eko 27/1983 Legea, Euskal Autonomia Erkidegoko erakunde komunen eta lurralde historikoetako foru-organoen arteko harremanei buruzkoa, Lurralde Historikoen Lege gisa ezagun dena. Horrez gain, Kontzertu Ekonomikoak – gaur egun Euskal Autonomia Erkidegoarekiko Kontzertu Ekonomikoa onesten duen maiatzaren 23ko 12/2002 Legeak arautua– EAEk Estatuarekin dituen finantza- eta zerga-harremanak arautzen ditu eta, hortaz, EAEko finantza- eta zerga-sistemaren bizkarrezurra da. Eta, azkenik, lurralde historikoetako foru-arauek lurralde historiko horien eskumenak diren arloak arautzen dituzte eta, udalei dagokienez, baita haiei zuzenean eragiten dizkieten gai batzuk ere, kontu espezifiko batzuetan, hala nola lurralde-mugaketak, udalez gaindiko erakundeak, aurrekontuak, finantzak eta tokiko ogasunak. Baina Euskadiko toki-erakundeei buruzko legerik gabe, EAEko eraikin instituzionala osatu gabe zegoen, eta horregatik zen beharrezkoa lege hau onestea, Euskadiko gobernuaren hiru maila instituzionalak josteko prozesua burutu ahal izateko. EAEko udalek eta gainerako udal-erakundeek, orain arte halako legerik eduki ez dutenez, urritasuna ezaugarri izan duen arau-esparru instituzional batean jardun behar izan dute. Egia da lurralde historikoek bakoitzak bere lurralde-eremuko udaletan eta toki-erakundeetan zuzenean aplikatzekoak diren foru-arauak onetsi dituztela, bai zerga-arloan eta arlo ekonomiko-finantzarioan, bai beren eskumeneko beste gai batzuetan. Baina egia da, halaber, Euskal Autonomia Erkidegoak lege propiorik ez duenez udal-kontuak osotasunean jorratzeko, Euskadiko udaletako eta gainerako toki-erakundeetako gobernu-organoek toki-araubideari buruzko Estatuko oinarrizko legeria eta Eusko Legebiltzarrak onetsitako lege sektorialak aplikatu dituztela, eta lege sektorial horiek hainbat gaitan eragin dutela eta kasu askotan, gainera, zuzenean eragiten dutela udal-eskumenetan; esaterako, hirigintzan, ingurumenean, gizarte-zerbitzuetan, eta abar. Alta,*

horrek guztiak, orain arte, ez du konpondu arazoa, alegia, EAEko udalei esparru juridiko propioa ematea, egonkortasuna eduki eta beren autogobernua gauzatu dezaten, beren helburu nagusia betetze aldera: hots, herritarren eskaerei erantzutea, herritarrengandik gertuen dagoen administrazioa baita".

Bide horretan ETELk xedapen baten baino gehiagotan Foru Aldundiei finantza-zaintzako ahalmenak aitortzen dizkie. Esangura horretan, ETELren 16. artikuluak propioak ez diren eta eskuordeturik ez dauden eskumenen inguruan hitz egitean finantza-esparruan lurralde historikoak izan ahal duten papera indartzeaz gain finantza-zaintzako ahalmena Foru Aldundien eskuetan uzten du. Artikuluaren arabera, toki-erakundeek propioak ez dituzten eta eskuordeturik edo transferiturik ez dituzten jarduera, zerbitzu edo eskumenak bultzatzeko asmoa dutenean, lehenengo eta behin bikoiztasunei buruzko eta finantza-jasangarritasunari buruzko txotenak beharko dituzte. Bikoitztasun-txostena gaiaren arabera eskumena aitorturik duen Administrazioak egingo du, baina finantza-jasangarritasunari buruzko txostena Foru Aldundietako finantza-zaintzako organo eskudunak egingo du.

Partzuergoaren esparruan ere, ETELren 104. artikuluak partzuergoen kide diren toki-erakundeen finantza-jasangarritasunaren zaintza Foru Aldundien esku uzten du. Era berea, ETELren 116. artikuluak toki-erakundeen finantza- eta ekonomia-planak arautzean honakoa dio: *"Foru Aldundiek beteko dituzte finantza-zaintzako ahalmenak, bai eta, ahalmen horiei dagokienez, udalerriek edo –aurrekontu-egonkortasunerako eta finantza-jasangarritasunerako helburuak bete ez badira– aldundiak berak onartutako plan ekonomiko-finantzarioei buruzko laguntza teknikorako, jarraipenerako eta ebaluaziorako eskumenak ere. Hori guztia, aplikagarria den estatuko arauetan edo foru-arauetan aurreikusitakoaren arabera, eta lege honetan xedatuta- koarekin bat etorrita"*. Hiru adibideek, aurrekontu-jardueraren gaineko finantza-zaintzako ahalmenen egikaritza aipatzen dute, lurralde historikoei aurrekontu jardueraren gainean duten eskumena indartuz.

Bat egiten dut LARRAZABAL BASAÑEZk egiten duen baieztapenarekin honakoa esaten duenean: *"Beti pentsatu izan dut arrazoizkoa dela lurralde historikoek toki-erakundeen aurrekontu- eta kontabilitate-eskumenak izatea, tradizioz bezala, eta are*

gehiago udalerrien aurrekontu-egonkortasuna bermatu nahi den garaiotan, baina kasu honetan ziurgabetasun-egoera bat sortu izan da Lurralde Historikoek udal-aurrekontuen arloan duten eskumenaren estaldura juridikoari buruz, eta ziurgabetasuna ez da inoiz ona eragile juridikoentzat, eta, hain zuzen ere, segurtasun juridikoa behar dute"[649]. Epigrafearen hasieran esan dugun bezala, 1978ko Konstituzio garaiko finantza-zaintzako ahalmenak errealitean Foru Aldundiek egikaritu dituzte, horiek izan dira toki-erakundeak aurrekontu-jardueran lagundu dutenak eta aurrekontu-jardueran babesak eta zaintzak egin dituztenak. Agian, ENDEMAÑO AROSTEGUIk hainbeste bider eskatzen zuen lege-esleipen zuzenik eta zehatzik ez zegoen[650], baina, toki-erakundeen interes orokorraren eta onuraren izenean, logikak eta praktikak finantza-zaintzako ahalmenen egikaritza lurralde historikoen esku uztea egokiena izan zen eta da.

Finantza-zaintza tributu-jardueran aitortzea ez badu zalantzarik, ez da ondo ulertzen, nire ikuspuntutik, zergatik finantza-zaintza ez da aurrekontu-jardueran erreztasun berdinarekin ulertzen. Egia esan, toki-erakundeen finantza-jarduerak bi horiek barneratzen ditu: aurrekontu-jarduera eta tributu-jarduera. Biak bereiztea ikuspuntu dogmatiko batetatik egoki ikus daiteke, baina bien arteko loturak eta bien arteko eraginak argiak dira. Lan honetan toki-erakundeen finantza-jarduera aztertzean, diru-sarrerak eta gastuak banaezinak direla esan dugu: ez dago gasturik diru-sarrera barik, baina ezin daiteke diru-sarrerarik egon aurrekontu-jarduera barik. Horregatik ezin dezaket bat egin LASAGABASTER HERRARTEk eta FERNÁNDEZ PELAZek Euskadiko Arbitraje Batzordearen 2/2003 Ebazpenean egindako boto partikularrarekin.

Hori horrela eta finantza-zaintzari dagokionez, egoki ikusten dugu LARRAZABAL BASAÑEZek eta PEREZ DE LAS HERASek esandakoarekin: *"Aspaldidanik defendatzen ari gara Kontzertu Ekonomikoa ez dela Euskadik Estatuarekin dituen harremanak arautzeko tresna bat bakarrik zerga-arloan, baita finantza-arloan ere. Egia*

[649] LARRAZABAL BASAÑEZ, S., "Zume hauekin… ekin lanari. Reflexiones sobre la génesis, naturaleza e inserción de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi…, Op. Cit. 40. orr.

[650] ENDEMAÑO AROSTEGUI, J. M., "Alcande y ubicación del titulo competencial tutela financiera…, Op. Cit. 178. orr. eta hurrengoak. ENDEMAÑO AROSTEGUI, J. M., "Los derechos históricos en el régimen de concierto…, Op. Cit. 203. orr. eta hurrengoak. ENDEMAÑO AROSTEGUI, J. M., "La regulación del régimen local en la Comunidad Autonoma del Pais Vasco"…, Op. Cit. 144. orr. eta hurrengoak. Inolaz ahaztu barik ENDEMAÑO AROSTEGUI jauna urte luzeetan zehar Eusko Jaurlaritzako Toki-Erakundeekin Harremanetarako Zuzendaritzaren burua izan zela.

da, orain arte, eta adierazpena onartzen bazaigu, Itunaren «tributu-zatia» argi eta garbi nagusitzen dela haren «finantza-zatiaren» gainean (batez ere Kupoan zentratuta), eta, beraz, ohikoa dela Itunak izaera finantzarioa duela eta soilik tributu-izaera onartzen duela ukatzen duenik egotea, nahiz eta Itunaren Legeak hitzez hitz dioena, zeinaren II. kapituluak «finantza-harremanen eta Euskal Herriaren printzipioen artean» izenburua baitu. Bada, aukera ona da hori Euskal Ekonomia Itunaren alderdi finantzarioa indartzeko, lege arautzailea aldatuz, aurrekontu-egonkortasunaren Europako, Konstituzio eta Lege agertoki berrira egokitzeko. Egia esan, eskubide historiko baten eguneratze berri bat izango litzateke, Kontzertu Ekonomikoa, hain zuzen, Konstituzioaren Lehen Xedapen Gehigarrian aurreikusita dagoena, Itunaren Legearen erreformaren bidez."[651].

Behin betiko konponbidearen bila, bat egiten dut LARRAZABAL BASAÑEZk proposatzen duen konponbidearekin eta egokiena izango litzateke Ekonomia Itunean bertan alde tributarioak arautzeaz gain beren-beregi finantza-jarduera osoan eragina duela aitortzea[652] (nahiz eta inplizituki, nire iritziz, 48. artikuluko finantza-printzipioen esparruan aitorturik egon), eta, logikoa denez, finantza-zaintza finantza-jarduera guztira beren-beregi zabaltzea.

5.3. LURRALDE HISTORIKOEN TOKI-ERAKUNDEETAKO FINANTZA-ZAINTZAKO TEKNIKEN EGIKARITZA

Lurralde historikoek, lurralde erkideko finantza-zaintzapeko organo arduradunek bezala, lurralde historikoetako toki-erakundeen gaineko kontrola egikaritzen dute. Kontrol hori gauzatu ahal izateko lurralde historikoek legeek zehazten dituzten kontrol-teknika berdinak egikarituko dituzte, geroago adieraziko diren berezitasunekin. Horregatik, epigrafe honetan finantza-zaintzarako teknika ezberdinak aipatzerako orduan aurretik lurralde erkideko finantza-zaintzarako tekniken gainean jarraitutako eskema garatuko

[651] LARRAZABAL BASAÑEZ, S. eta PEREZ DE LAS HERAS, B., "Control presupuestario en la Unión Europea, reforma constitucional, ajuste de los presupuestos de las Administraciones Públicas y su impacto en el autogobierno vasco en el marco del Concierto Económico", *RVAP*, 94. zkian, 2012, Oñati, 170. orr.
[652] LARRAZABAL BASAÑEZ, S., "Zume hauekin… ekin lanari. Reflexiones sobre la génesis, naturaleza e inserción de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi…, Op. Cit. 41. orr.

dugu. Horretarako, diru-sarreren esparruan gauzatu beharreko finantza-zaintzarako teknikak eta gastuen esparruan gauzatu beharreko finantza-zaintzarako teknikak ezberdinduko ditugu.

5.3.1. Finantza-zaintza diru-sarreren esparruan: toki-erakundeen finantzaketa

Euskadiko toki-erakundeen tributu-sistema, TOLTBn oinarri harturik, arau horren 8. xedapen gehigarriaren arabera egituratu behar dugu. Xedapenaren arabera, tributu-araubidea Ekonomia Itunaren arabera arautuko da[653]. Horrela egiten du Ekonomia Itunak eta Legearen eranskinaren lehenengo kapituluko 15. Atalean, toki-ogasunak izenburupean, tributu-jardueraren arauketa egiten da. Euskadiko Arbitraje Batzordeak argi adierazten du maiatzaren 13ko Ebazpenean: *"Ekonomia Ituna onartzen duen Legeak, alde horretatik, toki-zergak Ekonomia Itunaren sisteman bertan sartzen ditu, eta bere hedapen osoan jasotzen ditu –«beste toki-zerga batzuk» ezartzeko aukera barne dela– lurralde historikoei arautzea dagokien «araudi autonomoadun itundutako» zerga gisa (Ekonomia Ituna onartzen duen Legearen 39. artikulua eta hurrengoak)"*[654]. Hori horrela, Ekonomia Itunak 39., 40. eta 41. artikuluetan TOLTBk derrigorrezkoak jotzen dituen hiru udal-zergak arautzen ditu: Ondasun Higiezinen gaineko Zerga, Jarduera Ekonomikoen gaineko Zerga eta Trakzio Mekanikodun Ibilgailuen gaineko Zerga. Horiez gain, 42. artikuluan klausula orokor bat zehazten da: *"Lurralde historikoetako erakunde eskudunek beren lurraldean mantendu, ezarri eta arautu ahal izango dute toki-erakundeei dagozkien beste tributu batzuen zerga-araubidea, honako irizpide hauei jarraiki: a) Erregimen komuneko tokiko zerga-sistemarako ezarritako egitura orokorrari eta horren oinarri diren printzipioei erreparatzea, 3. artikuluan ezarritako harmonizazio-arauak, arlo horretan aplikatzekoak direnak, errespetatuz. b) Araubide erkidekoak ez diren zeharkako zerga-figurak ez ezartzea, horien etekina Euskal Autonomia Erkidegotik kanpo lekualdatu edo eragin badaiteke"*.

[653] ATXABAL RADA, A., eta GARCÍA ROSS, J. J., *Euskadiko Finantza eta Tributuen Foru Zuzenbidea*…, Op. Cit. 75. orr.
[654] Euskadiko Arbitraje Batzordearen maiatzaren 13ko 1/2011 Ebazpena, EHAOn 2011ko ekainaren 20an argitaratua.

Beraz, toki-ogasunen tributu-araubidea lurralde historikoen esku gelditu da eta horrela egin dute lurralde historiko guztiek. Hori horrela, Arabak, Bizkaiak eta Gipuzkoak toki-tributuen gaineko foru-arauak onetsi zituzten, beti ere toki-autonomiaren erakunde-bermea errespetatuz. Finantza izaerako foru-arau horiek otsailaren 19ko 1/2010 Lege Organikoaren babes-sistemaren mendean gelditu dira[655].

Tributu-izaerako diru-sarreren inguruan gehiago gehitzerik ez da lan honen zeregina, bai ordea, horren gaineko finantza-zaintzako ahalmenak aztertzea. Aurretik adierazi dugun bezala, Konstituzio garaiko lehenengo Ekonomia Itunean, 1981ekoan, Foru Aldundien toki-erakundeen gaineko finantza-zaintzako ahalmenak tributuen ordenazio eta ezarpenaren gainean ematen ziren. Esangura horretan, finantza-zaintzako ahalmenak toki-erakundeen diru-sarrera esparruan garatzen ziren, horiek ere Estatuan ematen zirelako. Ez dugu ahaztu behar garai horretan, toki-araubideari dagokionez, indarrean zegoela 1955eko Toki-araubidea arautzen zuen Legearen Testu Bategina, eta horretan, besteak beste, 723. artikuluaren arabera edozein zerga edo tasa berri ezartzeak Estatuko Ogasun Ordezkaritzaren baimena behar zuela. Esangura horretan, esate baterako, Ekonomia Itunaren arabera, Foru Aldundiek Euskadiko toki-erakundeek ezarri nahi zituzten zerga edo tasa berriak baimendu behar zituzten.

Aipatu dugu ere, EKk toki-autonomiaren erakunde-bermearen egituratzea 1981ean gauzatu zela (EKk toki-autonomiaren gaineko xedapena KAren garapena behar izan zuen eta hori 1981ean eman zen) eta, printzipio horri jarraiturik, Estatuak gauzatzen zituen kontrol horiek bertan behera gelditu ziren. Horren adibidea izan zen urriaren 28ko 40/1981 Legea. ENDEMAÑO AROSTEGIk adierazten duen moduan: *"Estatuak udalerrien gainean finantzatutako zaintza-ahalmenen azkentzea gertatzen da, besteak beste, tokiko tributuak, aurrekontuak eta udal-kontuak ezarri eta antolatzeari dagokionez"*[656].

[655] Gaiaren inguruan sakontzeko MARTÍNEZ ETXEBARRIA, G., *Territorios Historicos Vascos y su producción…*, Op. Cit. 73. orr. eta hurrengoak; GONZÁLEZ DE ZARATE LORENTE, R., *El ordenamiento político-administrativo de los Territorios Historicos…* Op. Cit. 369. orr. eta hurrengoak.
[656] ENDEMAÑO AROSTEGI, J. M., "Alcance y ubicación del título competencial tutela financiera…, Op. Cit. 171. orr.

Momentu horretatik aurrera, tributu-jardueran eta diru-sarreren esparruan finantza-zaintzako zuzeneko ahalmenak betirako desagertu ziren Estatuan eta lurralde historikoetan, baina zeharkakoak mantendu egin dira. Zeharkako finantza-zaintzako ahalmenak deitu ditugu errealitatean Estatuak egituratutako toki-erakundeen gaineko kontrol-sisteman barneratzen direlako. Azken finean, toki-erakundeen jarduera guztiaren gainean, Administrazioen arteko harremanei dagokionez, kontrola ematen delako. Esangura horretan, Euskadiko toki-erakundeen diru-sarreren inguruko jarduera guztia TAOLk zehazten duen kontrol-sisteman barneratzen da.

Azkenik, eta lan honen gaia izan ez arren, toki-erakundeen finantzazio-sistemari aipamena egitea derrigorrezkoa da. Zuzeneko bi arrazoiengatik: alde batetik, gaur egun indarrean dagoen ETELk toki-autonomiaren printzipioaren oinarrietariko bat bezala finantza-autonomia hartzen duelako; eta bigarrenik, lurralde historikoek toki-erakundeen finantzazioan duten garrantziagatik. Azken finean, ETELk toki-erakundeen finantza-sistemari garrantzia ematean tokiko administrazio-mailari bere finantzazioan parte-hartzeko sistema egituratzen duelako; nahiz eta, toki-erakundeen diru-sarrera kopuru handienaren zenbatekoa ezartzeko modua (itundutako eta itundu barik dauden zergetan parte-hartzeari dagokiona) lurralde historikoek arautzen dutelako.

ETELk toki-autonomiaren printzipioa modu oso baten ulertzen du eta jarduteko autonomia behar bezala garatzeko beharrezko finantzazioa behar duela daki. Horretarako, toki-erakundeek behar dituen diru-sarrerak baldintzatu barik egon behar dira. GALDEANO LARIZGOITIAk eta ZURUTUZA MUJIKAk adierazten duten moduan: *"Toki-autonomiak eduki politikoa du, eta ez soilik administratiboa, eta horrek esan nahi du gobernuek haien politika propioak zehaztu eta gauzatu ahal izatea, zerbitzuak emate hutsetik harago. Horregatik, toki-autonomiaren bermea, termino horietan ulertuta, bat etorri behar da toki-politika horiek garatzeko behar den finantzaketaren baldintzarik gabeko izaerarekin. Baldintzarik gabeko baliabideen ehuneko edo pisu handiagoak tokiko autonomia handiagoa eskatzen du"*[657]. Horregatik ETELk baldintzarik gabeko finantzazioaren printzipioa ezarri du, TAEHren zuzeneko aipamenarekin, eta printzipio

[657] GALDEANO LARIZGOITIA, I., eta ZURUTUZA MUJIKA, S., "Financiación de las entidades locales de Euskadi…, Op. Cit. 477. orr.

hori arau orokor moduan ezartzen du. Finantzazioa baldintzaturik egoteko honako neurriak/arauak jarraitu beharko dira[658]:

- Toki-erakundeek Eusko Jaurlaritzak eta Foru Aldundiek dirulaguntzen oinarriak zehazten dituzten eta diseinatzen dituzten jarduera-programetan parte-hartu beharko dute.
- Jarduera-plan horiek kudeaketa ekonomikoaren urte anitzeko izaera lagundu behar dute, toki-erakundeek euren egoera ekonomikoa ikusirk toki-jardueren planifikazioa egin ahal izateko.
- Baldintzatutako finantzazioak tokiko zerbitzu publikoen eragingarritasuna eta kalitatea bermatu behar du, jasangarritasun- eta bideragarritasun-ekonomikoa babestuz.

Bestetik, toki-erakundeen finantzazioan propioak dituzten diru-sarrerez gain, indar handia daukate itundutako eta itundu gabeko zergetan parte-hartzea, zorpetzea eta ondarearen kudeaketa. Ez da finantza-zaintzarako teknika, baina lurralde hsitorikoekin hitz egin beharreko zerbait da.

5.3.2. Finantza-zaintza gastuen esparruan

Lurralde historikoetako finantza-jardueraren gastuetarako esparruan lurralde erkidekoarekin konparaturik ezberdintasunak daude, aurrekontu-aldaketarako espedienteak esate baterako. Horregatik, kontrolerako teknikek ere ezberdintasunak izango dituzte. Baina, kontuan izan behar dugu lurralde-erkiderako egindako arauen traslazioa egin dela lurralde historikoetara, eta horrek kontrol-tresnen arteko antzekotasuna ekarri du.

5.3.2.1. Finantza-zaintza aurrekontu-jardueran

EAEko toki-erakundeen aurrekontu-jardueraren gaineko araubidea ezartzeko eskumena eztabaidatsua izan da finantza-zaintzako organo eskudunaren gaineko titulartasunari

[658] ETELren 111. artikulua.

buruz hitz egin dugunean aipatu bezala. Eskumenaren gaineko arazoa eta ETELk ekarritako konponbidea ere aipatu dugu. ETELren 115.3. artikuluak dioenez: *"Toki-erakundeetako sektore publikoen zorpetze-, aurrekontu- eta kontabilitate-araubidea lurralde historikoetako foru-organoek ezarriko dute"*. Ondorioz, lehen adierazi dugun bezala, toki-erakundeen gaineko aurrekontu-araubidea lurralde historikoek garatu eta zehaztu dute. Horrela egin izan da azkenengo 50 urteetan. Beraz, eskumenaren gaineko eztabaida eta konpondidea aipatuko ez ditugunez, lurralde historiko ezberdinetako foru-arauak kontuan izango ditugu gaia garatzeko orduan.

Lurralde historikoek aurrekontu-araubidea zehazteko, kontuan izan behar dute Ekonomia Itunaren 48.5. artikuluak ezarritakoa. EAEko toki-erakundeek ezin dezakete lurralde erkideko toki-erakundeek baino autonomia gutxiago izan. Ekonomia Itunak argi dauka toki-erakundeen gainean ezartzen diren mugak ezin dezaketela gainditu toki-autonomiaren erakunde-bermeak duen oinarrizko nukleoa. Aurrekontu-jarduera, hau da, toki-erakundeek bere baliabideak erabiltzeko askatasun osoa izan behar dute, berezkoak dituen mugak kontuan izanik. Aurrekontu-jardueraren inguruko finantza-zaintza azaltzean adierazi dugun bezala, aurrekontu-jarduera da toki-autonomiaren alde finantzarioaren adierazgarririk handiena. Esangura horretan, EAEko toki-erakundeek ere, aurrekontu-jarduerari dagokionez, ere toki-autonomiaren alde finantzarioa azaldu behar dute.

Esan bezala, Ekonomia Itunak 48.5. artikuluan horren inguruan arautu du, baina ETELk ere 9.5. artikuluan horrela adierazten du: *"Udal-autonomiak barne hartzen du, betiere, interes publikoak antolatzea udalaren berezko esparruan, bere gobernu-organoak eta administrazioa antolatzea eta kudeatzea, bere lurraldea antolatzea, tokiko zerbitzuak arautzea eta ematea, ekimen ekonomikoa, bere zerbitzupeko langileen inguruko politika eta kudeaketa, ondarea eta diru-bilketa, eta oro bat ogasunen baliabideak administratzea eta erabiltzea"*[659]. Xedapenaren arabera, toki-erakundeen autonomia-printzipioan barneratzen da ogasunen baliabideak administratzea eta erabiltzea. Hori da hain zuzen ere

[659] ETELk udal-autonomia aipatzen du eta udalei buruz bakarrik hitz egiten du. Izatez edo jatorriz udal legetzat hartu eta garatu da ETEL, baina bestelako toki-erakunde batzuei ere printzipio hauek aplikatzen zaizkie. Mankomunitateak, udal partzuergoak, etab. toki-erakundearen izaera dutela ezin dezakegu inolaz ere ahaztu.

aurrekontu-jarduera, eta xedapenak argi uzten du zein garrantzitsua den toki-autonomia aurrekontu-jardueran.

Ildo horretatik, lurralde historikoetako aurrekontu-araubideari buruzko foru-arauek bi muga izango dituzte: alde batetik, toki-autonomiak berak ezartzen dituen mugak; eta bestetik, ETELren 115.3. artikuluak amaieran ezartzen duen muga: EAEko erakunde amankomunek erabiltzen dituzten irizpideekiko irizpide homogeneoak aplikatuko dituzte. Esangura horretan, EAEko toki-erakundeek aurrekontuak diseinatzerakoan askatsun osoa izan behar dute, beti ere aurrekontu-egonkortasunari buruzko arauak errespetatuz: toki-erakundeek aurrekontua nibelaturik izan behar dute, egonkorra izan behar da eta orekaturik egon behar da. Horrela zehaztu dute lurralde historikoetako aurrekontu-araubideari buruzko foru-arau ezberdinek[660].

Toki-erakundeen aurrekontu-jardueraren gainean toki-erakundeez gaineko lurralde-administrazioek, Estatuaren arauketan gertatzen den bezala, ez dute ezer esaterik. Hau da, ezin daitezke sartu toki-erakundeek aurrekontu-jardueran ezartzen dituzten eragiketa ezberdinetan, ez zeintzuk gastu gauzatuko diren, etab. Hori toki-autonomiaren oinarrizko nukleoan sartzen da. Hori beste modu honetan ere adieraz daiteke: ezin daiteke inolako aukera-kontrolik gauzatu toki-erakundeen aurrekontu-jardueraren gainean. Baina, lege-kontrolak ezar daitezke, beti ere toki-autonomiarekin bateragarriak badira.

Aurrekontu-jardueran ematen den kontrol-teknika informazioa ematea da. Aurrekontu-jarduerak dakarren administrazio-egintzaren emaitza informatu behar da. Aurrekontu-jarduerari dagokionez, Estatuak honako momentuan ezartzen du finantza-zaintza: aurrekontu orokorra onestean, aurrekontu-aldaketak onestean, eta diruzaintza gerakin negatiboa ematen denean. Estatuak aurrekontu-jardueran erabiltzen duen "a posterioriko" teknika informazioa eskatzearena da.

[660] Arabako Lurralde Historikoko Toki-erakundeen Aurrekontuei buruzko otsailaren 9ko 3/2004 Foru Arauaren 5. artikulua, Bizkaikoako Lurralde Historikoko Toki-erakundeen Aurrekontuei buruzko abenduaren 2ko 10/2003 Foru Arauaren 5. artikulua eta Gizpuzkoako Lurralde Historikoko Toki-erakundeen Aurrekontuei buruzko abenduaren 19ko 21/2003 Foru Arauaren 5. artikulua.

Estatuko toki-erakundeek aurrekontu orokorra onestean, TOLTBren 169.4. artikuluan ezarritakoaren arabera informazio-betebeharra egongo da. Baina informazio-betebehar horrek TAOLren 56. artikuluko informazioa gainditzen du eta, ebazpenen laburpena bidali ordez, aurrekontu-jarduerak daraman dokumentazio guztia eman behar da. TOLTBk toki-erakundeek onetsitako aurrekontu orokorraren kopia Estatuari eta autonomia-erkidegoari bidali behar zaiola ezartzen du. Betebehar horrek TAOLk ezartzen duen akordioen aurkaratzerako prozedura martxan jartzeko beharrezkoa den dokumentazioa ematen du. Kontrol-jarduera informazio-betebeharrarekin hasten da eta gero informazioa jaso dutenek (Estatuak eta autonomia-erkidegoak) aurrekontua aurkaratzeko prozedura martxan jarri dezakete, beste edozein ebazpen, erabaki edo akordioarekin gertatzen den bezala.

TOLTBren eta lurralde historikoetako foru-arauek antzeko bidea garatu dute, baina era berean ezberdina ere. Arabako, Bizkaiako eta Gipuzkoako foru-arauek informazio-betebeharra ezarri diete toki-erakundeei. Foru-arauek xedapen berdina ezartzen dute: *"Behin betiko onetsitako aurrekontu orokorraren kopia bidaliko zaio Foru Aldundiari, eta hark bidaliko die administrazio eskudunei"*[661]. Arabako, Bizkaiako eta Gipuzkoako lurralde historikoetako foru-arauek toki-erakundeei zuzeneko betebehara ezartzen die: aurrkeontuaren kopia Foru Aldundiari bidali. Informazio horren edukia berdina izango da Estatuan eta lurralde historikoetan: aurrekontu orokorraren kopia osoa. Baina, informazioa Foru Aldundiei bidaliko zaie eta ez Estatuari edota autonomia-erkidegoari. Gero, Foru Aldundiek administrazio eskudunei bidaliko die informazioa… tartekari hutsa bihurtuko dira Foru Aldundiak? Zergatik ematen da jasotzailearen aldaketa?

Foru aldundiek bi eginbehar dituzte toki-erakundeen finantza-jardueraren inguruan: alde batetik, orain arte esandako guztiarekin bat eginez, finantza-jardueraren kontrola emango dute finantza-zaintzaren bitartez; baina horrez gain, Foru Aldundiek, lurralde historikoek, lurralde erkideko diputazio probintzialen antzera, bere eskumenen artean toki-erakundeei laguntza ematea daukate (TAOLren 36. artikulua). Izaera bikoitza beraz, laguntzailea eta kontrolatzailea. Ildo horretatik, kontuan izanik zein nolakoa den toki-autonomiaren eragina aurrekontu-jardueran, lurralde historikoek ez daukate toki-erakundeen

[661] Lurralde historikoetako hiru foru-arauek xedapen berdinak jasotzen dituzte eta ondorioz

aurrekontu-jardueraren gaineko inolako eskumenik. Badirudi, behintzat, tartekari hutsa direla. Baieztapen hau egiten da kontuan izanik aurrekontu-jardueran informazioarekin kontrola hasten dela eta informazio horretatik gero TAOLren aurkaratzeko moduak etorri daitezkeela. Lurralde historikoetako foru-arauek informazioa Foru Aldundiei bidaltzea eskatzen du eta gero Foru Aldundiek Estatuari eta autonomia-erkidegoari bidali beharko liekete.

Nire iritziz, foru-arauek udalen aurrekontu-jardueraren gaineko kontrolaren erantzukizuna lurralde historikoen gainean ezartzen dute. Azken finean, Foru Aldundiek kontrolatzaileaz gain laguntzaileak ere badira eta aurrekontu-espedienteak zuzentzeko aukera eman dezakete. Beste modu batean esateko: TAOLk, ebazpenak aurkaratzeko subjektu aktibo bezala, Estatua eta autonomia-erkidegoak aipatzen ditu, baina hauek ez daukate EAEko toki-erakundeen gaineko finantza-jardueren gaineko eskumenik eta, are gutxiago, toki-erakundeen aurrekontu-jardueraren gainean. Horregatik, Foru Aldundien finantza-zaintzako organo eskudunaren aitortzan lehenengo eta behin informazioa Foru Aldundietatik pasatu behar da. Gero aurkaratzeko aukera besteei aitortu ahal zaie, baina TAOLk horrela behartzen duelako. Beraz, tartekari izaera daukate, finantza-zaintzako organo eskuduna diren aldetik aurrekontu-jardueraren gaineko zaintza dutelako. Informazio-betebeharra kontrol-teknika denez, kontrol hori finantza-zaintzako organo eskudunari bidali behar zaio.

Aurrekontu-aldaketei dagokionez, gauza berdina errepikatu beharko dugu. Kontuan izan behar dugu foru-arauen aurrekontu-araubideetan eta TOLTBn aurrekontu-aldaketa ezberdinen modalitateak ezberdinak direla edo, hobeto esateko, izendapen ezberdina daukatela. Aurrekontuaren aldaketa ezberdinen gaineko informazioa ere Foru Aldundiei bidali behar zaie. Batez ere, aurrekontu-aldaketak onesteko, aurrekontua onesteko prozedura bera jarraitu behar duenean (hau da, aurrekontuaren aldaketa udalbatzek onartu behar dutenean).

Aurrekontu likidazioari dagokionez, TOLTBren arabera aurrekontu-jardueran finantza-zaintzako organo eskudunen kontrol-teknika aplikatzen da toki-erakundeen aurrekontuaren likidazioaren emaitzan diruzaintza-gerakina negatiboa denean. Horrela zehzten du aipatutako arauaren 193.5. artikuluak. Artikulu horren izenburua da:

"Diruzaintza-gerakin negatiboa duen aurrekontuaren likidazioa. Beste administrazio batzuei jakinaraztea". Tituluak garrantzi handia dauka eta lurralde erkideko toki-erakundeek artikuluan ezartzen den informazioa-betebeharra bakarrik izango dute gerakin hori negatiboa denean. Kasu horretan, toki-erakundeek likidazioaren kopia bidaliko diete Estatuari eta autonomia-erkidegoari eta likidazioaren kopiarekin batera egoera zuzentzeko hartuko diren neurriak jakinarazi behar dira. Jakinarazpena egiteko epea honakoa izango da: hurrengo ekitaldiko martxoa baino lehen.

Baina lurralde historikoetan gaia bestelakoa da. Lurralde historikoetako foru-arauek, hirurek, likidazioaren inguruko arauketa berdina egin dute. Likidazioa onartzeko prozedura berdina zehazten dute 49. artikuluan eta onespena eta geroko izapideak titulupean. Artikuluan adierazten denez, lurralde historikoetako toki-erakundeek likidazioarekin batera joan behar den dokumentazioa egingo dute likidatu behar den ekitaldiaren hurrengo ekitaldiko martxoaren 31 baino lehen, sozietateei dagokien epeak salbuetsirik. Likidazioa Alkateak dekretu bidez onetsiko du, aurretiaz toki-erakundearen kontu-hartzaileak egindako txostenarekin eta toki-erakundearen osoko bilkurari berri emango zaio. Jarraian, foru-arauen 49.4. artikuluan diruzaintza-gerakin negatiboa duen likidazioaren aurrean toki-erakundeek hartu beharreko konponbideen zerrenda egiten du: ekitaldiko gastu-aurrekontuan murrizketak egin; hori ezin badaiteke egin, kreditu-eragiketa bat onetsi; eta azkenengo hau ere ezin bada egin, orduan hurrengo ekitaldiko aurrekontua diruzaintzako gerakin negatiboa kentzen duen superabitarekin onetsi. Orain arte, foru-arauen eta TOLTBren artean ezberdintasunak daude, baina lan honi dagokionez ezberdintasun handiena 49.5. artikuluan ezartzen da: *"Toki-erakundeek beraien aurrekontuen likidazioaren kopia bidaliko diote Foru Aldundiari, diru-bilketa zaila edo ezinezkoa duten eskubideen irizpide erabakigarriak aplikatzearen emaitza barne, horiek onetsi eta hurrengo hilabetea amaitu baino lehen. Horren ardura izango da eskumena duten administrazioei bidaltzea"*. Beraz, berdin dio nola likidatu den aurrekontua, gerakin positiboarekin edo gerakin negatiboarekin, beti bidali behar da likidazioaren kopia bat Foru Aldundiari.

TOLTBk planteatzen duen likidazioaren eta foru-arauek planteatzen duten likidazioaren artean ezberdintasunak daude. TOLTBn likidazioa martxoaren 1a baino lehen egin behar da eta foru-arauetan likidazioa egingo da martxoaren 31a baino lehen. Bi likidazio-

prozeduretan alkatea da likidazioa onesteko eskumena duena eta bietan aurretik kontu-hartzailearen kopia behar izango da. Likidatzean diruzaintza-gerakin negatiboa ematen bada hartu beharreko neurriak bi arauetan berdinak dira. Baina, finantza-zaintzako organoari eman beharreko informazioan dago aldaketarik handiena. EAEko toki-erakundeek Foru Aldundiei, EAEko toki-erakundeen finantza-zaintzako organo eskudunak diren aldetik, likidazioaren kopia emango diete, horien emaitza zein den kontuan izan barik; eta lurralde erkideko toki-erakundeek, aldiz, bakarrik helaraziko diete euren finantza-zaintzako organo eskudunei diruzaintza-gerakin negatiboa duten likidazioak. Gainera, EAEko toki-erakundeek likidazioaren kopia finantza-zaintza organo eskudunari, Foru Aldundiari, likidazioa onetsi eta hurrengo hilabetean bidali beharko diete eta lurralde erkideko toki-erakundeek diruzaintza-gerakin negatiboa duten likidazioak Estatuari edo autonomia-erkidegoari hurrengo ekitaldiko martxoa baino lehen bidaliko diete.

Azkenik, galdera bat etortzen da burura: orduan, EAEko toki-erakundeengan nolako eragina dauka informazio betebehar honek? Hasiera batean informazio-betebeharra hirukoiztu egiten zela zirudien: Estatuari, autonomia-erkidegoari eta Foru Aldundiari. Baina, ez da horrela izango eta EAEko toki-erakundeek informazioa bakarrik euren finantza-zaintzako organo eskudunei bidaliko diete. Honek logika guztia dauka. Aurrekontu-jarduera toki-erakundeen baliabideen erabilerari buruzko finantza-jardueran barneratzen da eta finantza-jardueraren kontrola (finantza-zaintza) Foru Aldundiei dagokie. Hori guztia bat egiten du Ekonomia Itunaren 48.5. artikuluarekin eta ETELren 115.3. artikuluarekin. EAEko toki-erakundeek, informazio-betebeharra kontrol-teknika bezala, Foru Aldundiekiko betebeharra dute. Baina, kontrol-teknika horretatik aurrera erator daitezken aurkaratzeak gauzatzeko eskumenik ez dute Foru Aldundiek, hori TAOLren arabera Estatuari eta autonomia-erkidegoei dagokielako. Horregatik, Foru Aldundiek gero informazioa Estatuari eta EAEri bidaltzeko beharra izango dute.

Ildo horretatik, badirudi Foru Aldundiek beti bidaliko dutela informazioa Estatuari edo autonomia-erkidegoari, baina logikoena izango litzateke informazioa bidaltzea horren inguruko irregulartasun bat ikusten bada edo ebazpenen bat aurkaratzeko modukoa denean. Baina, ez dugu ahaztu behar, Foru Aldundiek toki-erakundeen finantza-jardueraren gainean funtzio bikoitza dutela: kontrolatzailea eta laguntzailea. Foru

Aldundiek laguntza ematean akatsak edo aurkaratzeko modukoak diren ebazpenak zuzentzeko ahalegina egin behar dute. Esangura horretan, kontuan izan behar dugu Foru Aldundietako finantza-zaintzako funtzioak bere barne antolaketaren barruan toki-erakundeekiko harreman azpisaila ezberdinen toki-erakundeei laguntza ekonomiko zerbitzuetan kokatzen dutela. Laguntza funtzio horietan ebazpenak aurkaratzeko arriskuak murriztu egiten dira.

5.3.2.2. Finantza-zaintza zorpetze publikoan

Zorpetze publikoari dagokionez, lurralde historikoen eskumen arautzailea ere kolokan jartzen zen eta, lehen adierazi dugun bezala, konponbidea ETELren 115.3. artikuluak eman du. Lurralde historikoek izango dira EAEko toki-erakundeen zorpetzea arautuko dutenak. Zorpetze publikoa toki-erakundeen ogasun- eta finantza-jardueran barneratzen da eta toki-ogasunen arauketa lurralde historikoei aitortu zaie. Hori horrela, lurralde historikoek toki-ogasunei buruzko foru-arauak onetsi izan zituzten eta horrekin batera zorpetzea arautu egin zen.

Beste alde batetik, bigarren ñabardura bat egin behar da. Ñabardura hau aurretik ere egin zen zorpetzearen gaineko kontrol-teknikak aztertu zirenean. Zorpetze publikoa TOLTBk eta Araba, Bizkaia eta Gipuzkoako toki-ogasunei buruzko foru-arauek baliabideen artean sartzen dute. Baina, aurrekontuan duen eraginagatik, hau da, amortizazioaren eta interesen ordainketa aurrekontuaren gastuen aldean eragina dauka eta horregatik lantzen dugu zorpetze publikoa gastuen gaineko finantza-zaintzaren barnean.

Ñabardura horiek kontuan izanik eta Araba, Bizkaia eta Gipuzkoako toki-ogasunei buruzko foru-arau ezberdinak azterturik, badirudi hiru lurralde historikoek TOLTBk egiten duen arauketatik aldentzen direla. Lurralde historikoen arauketa TOLTBren arauketatik aldentzen da, baina hiru foru-arauen artean ere ezberdintasunak daude.

Dena den, arauketa ezberdina izan arren eta bakoitzak bere arauketa propia izan arren lau arauek (Estatuarena eta lurralde historikoena) gauza asko berdinak dituzte… azken finean TOLTBk oinarriak ezartzen ditu. Lau arauek zorpetze-eragiketa berdinak jasotzen

dituzte, zorpetze-eragiketak finantza-zuhurtasunaren printzipioa hartzen dute euskarri moduan, zorpetzearen eta kreditu-eragiketak epe luzerako eta epe laburreko eragiketetan sailkatzen dituzte, zorpetzearen gaineko mugak eta kontrolak ezartzen dituzte eta kontrolerako teknika berdinak jasotzen dituzte (informazioa, txostena eta baimena). Beraz, lau arauek eskema berdina garatzen dute, baina mugetan eta kontroletan daude horien arteko ezberdintasuna. Kontrol-teknikak berdinak izango dira lau arauetan: informazioa ematea, txostena behar izatea edo baimena. Ezberdintasun nagusia dago kontrola zein momentuan emango den zehaztean.

Goazen, bada, lurralde historikoetako zorpetzearen gaineko finantza-zaintzako ahalmenak eta tresnak aztertzera eta horretarako aurretik TOLTBren arauketarekin jarraitu dugun sailkapen berdina egingo dugu, hau da, epe laburreko zorpetze-eragiketak aztertuko ditugu eta gero epe luzeko zorpetze-eragiketak.

- Lurralde historikoetako toki-erakundeen epe laburreko zorpetze-eragiketen gaineko kontrola.

TOLTBk egiten zuen bezala, Araba, Bizkaia eta Gipuzkoako lurralde historikoek lau oinarrizko zorpetze-eragiketak ezartzen dituzte: zor publikoaren jaulkipena, kreditu eta maileguen kontratazioa, beste edozein kreditu publikoa edota dagoen zorpetzea aldatu eta ordezkatu. Horien artean ez da aipatzen beste kreditu-eragiketen gainean toki-erakundeek eman ditzazketen abalak, berrabalak edota bestelako bermeak.

TOLTBren arabera, epe laburreko honako zorpetze-eragiketen gainean eman behar zen aurretiazko baimena:

- Abalak, berrabalak edo bestelako berme publikoak edo aurrekontutik kanpoko laguntza-neurriak ematea (TOLTBren 48.bis.5. artikulua). Kasu honetan baimena finantza-zaintzako organo eskudunak emango du, hori Estatua edo autonomia-erkidegoa izan.
- Europar Batasuneko herrialdeen lurralde-eremutik kanpo formalizatzen diren kreditu-eragiketak, proiektatutako eragiketaren kapitala zehazteko balio duen dibisa edozein dela ere, entitate egoiliarrak dituzten partaidetzak finantza-erakunde ez-egoiliarrei lagatzea barne, nagusiki merkatuko diru-sarrerekin

finantzatzen ez diren zerbitzuak ematen dituzten edo ondasunak ekoizten dituzten toki-erakundeei, haien erakunde autonomoei eta mendeko merkataritza-erakunde eta -sozietateei emandako kredituetan (TOLTB 53.5 art). Kasu honetan, baimena Ogasun eta Administrazio Publikoen Ministerioak eman beharko du.

- Zor-jaulkipenen bidez edo kreditu publikorako beste edozein apelazio-moduren bidez gauzatzen diren kreditu-eragiketak, Balore Merkatuari buruzko uztailaren 28ko 24/1988 Legean ezarritakoari kalterik egin gabe (TOLTB 53.5 art). Kasu honetan ere baimena Estatuak emango du, aurreko kasuan bezala.

Ordena berdina jarraituz, Araba, Bizkaia eta Gipuzkoako foru-arauek ez dute zehazten abalen, berrabalen edo bestelako berme publikoen gaineko arauketa zehatzik. Egia esan Gipuzkoak bai. Gipuzkoaren zorpetzeren gaineko arauketa, beste lurralde historikoekin konparaturik, oso ezberdina eta zehatza da. Gipuzkoako Toki-ogasunei buruzko uztailaren 5eko 11/1989 Foru Arauaren 52. artikulua zehatz-mehatz honakoa zioen: *"Epe luzerako kreditu-eragiketak egitea eta abalak ematea edo beste motako bermea ematea, orokorrean, bere eskumenen esparruan, organo eskudunen baimena beharko dute"*. Berdin zion Gipuzkoako arauari zelakoa den bermea eta zein epe duen, beti baimena beharko dio toki-erakundeari. Baina, 52. artikuluan azaroaren 17ko 13/2014 Foru Arauak, Gipuzkoako Lurralde Historikoan Toki Administrazioaren arrazionalizazio- eta iraunkortasun-neurrien aplikazioaren foru-berezitasunari buruzkoak xedatu zuenak, EAEko Auzitegi Nagusiko Administrazioarekiko Auzien Salak 2016ko apirilaren 4an emandako epaiaren bidez indargabetu zen. Momentu horretatik aurrera, Gipuzkoako toki-erakundeek Estatuko toki-erakundeen zorpetze-sistema jarraitu egin du eta esangura horretan, Gipuzkoako Zerga eta Finantza Politikako Zuzendaritza Nagusiak epaia interpretatu zuen 2017ko apirilean, ondoko ondorioa atera zuen: *"Beraz, kreditu-eragiketak baimentzeko, ordezko aplikazioan, honakoak erabili beharko dira: 2004ko martxoaren 5eko 2/2004 Legegintzako errege-dekretuak, tokiko ogasunak arautzen dituen legearen testu bateginak, 53. artikuluan jasotako araubidea, eta 2012ko abenduaren 27ko 17/2012 Legeak, Estatuaren aurrekontu orokorrak 2013rako onartzen dituenak, 31. xedapen gehigarrian jasotakoa"*.

Arabako eta Bizkaiako arauek, aldiz, ez dute abalen, berrabalen edo bestelako berme publikoen gaineko arauketa zehatzik, ez dituzte abalen gaineko kontrol zehatzik zuzenean egiten. TOLTBk zuhurtasun-printzipioaren arauketarekin batera jasotzen dute baimenaren beharra 48.bis.5. artikuluan, baina Araba eta Bizkaiako arauek ez dute horrelako aipamenik egiten ez toki-ogasunei buruzko foru-arauetan ezta bakoitzaren finantza-zuhurtasunaren printzipioa arautu duten foru-aginduetan[662]. Baina, horrek ez du esan nahi inolako kontrolik ez dela egiten. Araban eta Bizkaian zorpetze-eragiketa guztien (horiek zelako tresna erabiltzen duten kontuan izan barik) gaineko informazioa finantza-zaintzako organo eskudunari eman behar zaie, hau da, Foru Aldundiek zorpetze-eragiketen gaineko informazioa izan behar dute eta horren gaineko ikuskapena egingo dute. Arabako eta Bizkaiako foru-arauek TOLTBk 53.8. artikuluan zehazten den informazio-betebeha berdina ezartzen dute honako formularen bitartez: *"Titulu honetan araututako eragiketen gainean Arabako Foru Aldundiaren organo eskudunek ezagutza izan behar dute erregelamendu bidez ezartzen den moduan"*[663] eta *"Kapitulu honetan araututako eragiketen gainean Bizkaiko Foru Aldundiaren organo eskudunek ezagutza izan behar dute erregelamendu bidez ezartzen den moduan"*[664].

Bi artikuluek, TOLTBk egiten duen bezala, epe luzeko kreditu-eragiketen gaineko baimenei zuzendutako artikuluan jasotzen dira. Baina, lehenago arauketa orokorra aztertzean adierazi den bezala, baimen-arauketa horretan epe laburreko zenbait zorpetze-eragiketak ere aipatzen dira. Ildo horretatik, argi dago artikuluan ez direla bakarrik epe luzeko kreditu-eragiketak aipatzen eta, epe laburreko eragiketa batzuk jasotzeaz gain, informazio-betebeharra ere jasotzen da. Esangura horretan eta artikulua hitzez-hitz jaso ostean, hasieratik xedapenek aipatzen dute tituluan edo kapituluan jasotako zorpetze-eragiketak, eta horrek zorpetze guztiaren gaineko informazioa emateko betebeharra suposatzen du. Beraz, Araba eta Bizkaian ez da baimenik beharko baina informatzeko betebeharra egongo da.

[662] Gaur egun indarrean daude arabarentzat zuhurtazun-printzipioari buruzko uztailaren 18ko 349/2016 Foru Agindua eta Bizkairako zuhurtasun-printzipioari buruzko otsailaren 19ko 1911/2016 Foru agindua.
[663] Arabako Toki-ogasunei buruzko Foru Arauaren Testu Bateratua jasotzen duen irailaren 29ko 1/2021 Foru Dekretu Arauemailearen 57.9. artikulua.
[664] Bizkaiako Toki-ogasunei buruzko abenduaren 16ko 9/2005 Foru Arauaren 55.9. artikulua.

Bestetik, TOLTBk 53.5. artikuluan epe laburrean kontrolatuko edo baimendu beharreko bi kasu zehatzak aipatzen dira: Europar Batasunetik kanpo egindako zorpetze-eragiketak eta zor-publikoaren jaulkipenari buruzkoak. Bi kasu horietan ere, Foru Aldundiek baimena eman beharko dute, finantza-zaintzako organo eskuduna diren aldetik. Horrez gain, foru-arauek, TOLTBk egiten duen bezala, Estatutik kanpo baina Europar Batasunaren barruan egiten diren kreditu-eragiketen gaineko informazioa Foru Aldundiei emateko betebeharra ezartzen dute.

Azkenik, epe laburreko kreditu-eragiketen gainean Arabako Toki-ogasunei buruzko Foru Arauaren Testu Bateratua jasotzen duen irailaren 29ko 1/2021 Foru Dekretu Arauemailearen 57.6. artikuluak TOLTBk eta Bizkaiako arauketak jasotzen ez duen xedapena ezartzen du. Horren arabera, inbertsioak aldi baterako finantzatzen dituzten epe laburreko eragiketek baimena beharko dute beti, eta toki-erakundeak epemugan kitatzeko funtsen erabilgarritasuna justifikatzen duenean baino ez da emango baimen hori.

- Lurralde historikoetako toki-erakundeen epe luzeko zorpetze-eragiketen gaineko kontrola

Aurretik epe laburreko abal, berrabal eta bermeen inguruan, Europar Batasunetik kanpoko zorpetze-eragiketen inguruan eta zor-publikoaren inguruan esandakoa balio zaigu. Gai horiek arautzen dituzten artikuluek TOLTBn eta foru-arauetan epe laburreko betebehar bezala eta epe luzeko betebehar bezala jasotzen baitute. Hori horrela, berriro ere TOLTBren ordena jarraituz honako kasuetan baimena beharko da:

- Herri-administrazioen berankortasunaren aurkako eta finantza-arazoak dituzten toki-erakundeei laguntzeko premiazko neurriei buruzko ekainaren 28ko 8/2013 Errege Lege Dekretuaren 24. artikuluko zorren ordezkatzea erabili dituzten toki-erakundeek beste kreditu-eragiketa egiterakoan (arauaren 31. art).
- Hornitzaileei ordaintzeko mekanismoaren esparruan sinatutako mailegu-eragiketen amortizazio-aldiak eta gabealdiak, hurrenez hurren, 20 eta 4 urtera luzatzeko neurriari atxikitako udalak (PRE/966/2014 Aginduaren 5. Klausula).
- Toki-ogasunak arautzen dituen Legearen testu bateginaren 111. eta 135. artikuluetan definitutako eremu subjektiboan sartutako toki-korporazioen

aurrekontu-egonkortasunaren edo zor publikoaren helburua ez betetzea (AEFJLOren 20.2 art)

- Bizirik dagoen kapitalaren zorra likidatutako diru-sarrera arrunten %75a baino handiagoa denean baina %110 baino txikiagoa. (TOLTB 53. art eta 2013ko aurrekontuak onartzen zituen abenduaren 27ko 17/2012 Legearen 31. Amaierako Xedapena, abenduaren 30eko 20/2011 Lege-Errege Dekretua aldatzen duena)

Herri-administrazioen berankortasunaren aurkako eta finantza-arazoak dituzten toki-erakundeei laguntzeko premiazko neurriei buruzko ekainaren 28ko 8/2013 Errege Lege Dekretuaren 24. artikuluko zorrak ordezkatzeko kreditu-eragiketei eta hornitzaileei ordaintzeko mekanismoaren esparruan sinatutako mailegu-eragiketei (PRE/966/2014 Aginduaren 5. Klausula) buruz lurralde historikoek ez dituzte arau bereziak ezarri. Estatuaren arauek egoera berezietarako sortutako berfinantzazioa suposatzen dute edota indarrean dauden kreditu-eragiketen gaineko baldintzen aldaketa. Kreditu-eragiketa horiek ez-ohiko izaera daukate eta lurralde historikoek horien inguruan Estatuko arauak aplikatuko dituzte. Beraz, zorpetze-eragiketen gainean eman beharreko baimena eman beharko da. Estatuko arauen arabera baimen horiek Estatuak eman behar ditu, baina lurralde hsitorikoetan Ekonomia Itunaren 48.5. artikulua aintzat harturik baimen hori lurralde historikoek, Foru Aldundiek emango dituzte.

Momentu horretatik aurrera toki-erakundeen epe luzeko kreditu-eragiketen esparruan lurralde historikoen arauketa ezberdina da. Muinean, lehen adierazi den bezala, gai berdinak jorratzen dituzte baina betekizunen esparruan aldaketatxoak daude. Momentu hau egokia izan daiteke foru-arauetan agertzen den ñabardura bat azaltzeko: lurralde historikoetako aurrekontua onesten duten foru-arauek toki-erakundeen gaineko zorpetzearen araubidea aldatzeko aukera izango dute. Horrela egin dute azkenengo urteetan, aurrekontu- eta zorpetze-politikak Europar Batasuneko zorroztasun politiketara doitzeko.

TOLTBean, Arabako toki-ogasunei buruzko foru-arauan eta Bizkaiako toki-ogasunei buruzko foru-arauan epe luzeko kreditu-eragiketen gaineko araubidea deituriko artikulua daukagu (53. artikulua, 57. artikulua eta 55. artikulua). Artikulu horiek zehazten duten baimen-araubidea Estatuan, Araban eta Bizkaian berdintsua dira. Araban eta Bizkaian ere

aurrezki garbi negatiboa duten toki-erakundeek ezin izango dituzte epe luzeko kreditu-eragiketarik egin eta, aurrezki garbia negatiboa denean, toki-erakundeek hiru urterako finantza-saneamendurako plana egin behar izango dute. Hortik aurrera, aurrezki garbi positiboa duten toki-erakundeek bakarrik izango dute zorpetzeko aukera, baina Araban eta Bizkaian, Estatuan gertatzen den bezala, ezin izango da zor gehiago hartu zorpetze-maila %110 baino gehiagokoa denean likidatutako edo sortutako diru-sarrera arruntekin alderatuz, kontsolidatutako kontabilitateko egoera-orrietatik kendutako zifren arabera[665]. Esangura horretan, Bizkaiako kasuan, esate baterako, toki-erakundeek bizirik duten zorra berfinantzatzeko kreditu-eragiketak bai itundu ditzakete, beti ere jatorrizko %110eko muga gainditzen ez bada (Bizkaiako Lurralde Historikoaren Aurrekontua onartzen duen otsailaren 24ko 2/2021 Foru Arauaren 44. artikulua eta Bizkaiako Lurralde Historikoaren Aurrekontua onartzen duen abenduaren 30eko 8/2021 Foru Arauaren 45. artikulua).

Araba, Bizkaia eta Gipuzkoak gero aipatuko ditugun aurrekontu-egonkortasunaren politiketara egokitzeko zor biziaren muga %60n zehaztu dute eta honek finantza-zaintzako politikak ere aldatu egin ditu. Esangura horretan, lurralde historikoetako toki-erakundeek likidatutako edo sortutako diru-sarrera arrunten %60a gainditzen duten eta %110a baino gutxiagoko kreditu-eragiketak egiteko finantza-zaintzako organo eskudunen, Foru Aldundien, baimena beharko dute. Beraz, TOLTBren bide berdina jorratuz, toki-erakundeek kreditu-eragiketa horien gaineko kontrola izango dute, aurretiazko baimena beharko dute. Baina, Araba eta Bizkaiak, TOLTBk ez bezala, kreditu-eragiketen gaineko bestelako kontrol-teknika ere erabiltzen du: zorpetzearen gaineko informazio-betebehar orokorraz gain, toki-erakundeek likidatutako edo sortutako diru-sarrera arrunten %10etik gorako (Bizkaiaren kasuan) edo %5etik gorako (Arabaren kasuan) kreditu-eragiketak ituntzeko, Foru Aldundien aurretiazko txostena beharko dute. Txosten hori derrigorrezkoa da, baina ez loteslea.

Lurralde historikoetako hiriburuek eta 75.000 biztanle baino gehiagoko toki-erakundeek aurrekontu-egonkortasunaren edo zor publikoaren helburua ez betetzeagatik egiten dituzten epe luzeko kreditu-eragiketei buruzko baimenaren beharra ere, TOLTBk egiten duen moduan, Bizkaian zehazten da, ez ordea Araban. Horren arrazoia Arabako lurralde

[665] Bizkaiak erabiltzen otsailaren 24k 2/2021 Foru Arauaren idazketa erabili dugu TOLTBk eta Arabako foru-arauek beste modu batez zehazten dutenaren definizioa erabilita.

historikoaren lurralde-egituragatik izan daiteke, Gasteiz aparte, ez dagoelako hainbeste biztanle duen toki-erakunderik.

- Kontrolaren organo eskudunaren inguruko hausnarketa

Lerro batzuk merezi du zorpetze-eragiketen gainean egiten den kontrol-organoaren inguruan hitz egitea. Zorpetze-eragiketak izaera finantzazioa dutela ezin daiteke inolaz ere zalantzarik izan, esamolde axiomatikoa da hori. Baina, lehen adierazi den bezala, Estatuaren kasuetan batzutan finantza-zaintzako organo eskudunaren aipamena egiten da eta beste batzuetan Estatuari zuzeneko aipamena egiten zaio. Logikoa dirudi, batzuetan toki-erakunde batzuen gaineko finantza-zaintzako organo eskuduna autonomia-erkidegoa izan daitekeelako eta beste toki-erakunde batzuena Estatua izan daitekeelako. Ildo horretatik, zorpetzeari eta beste gai batzuei buruz kontrola aipatzerakoan zuzenean Estatuak gauzatzen duen kontrolari buruz hitz egiten dugu. Beste modu batean esateko: lurralde erkideko toki-erakundeentzat finantza-zaintzako organo eskuduna Estatua eta autonomia-erkidegoa izan daitezke, gaiaren araberako eskumen banaketaren bitartez.

Lurralde historikoen kasuan ez da gauza berdina gertatzen. Lurralde historikoen kasuan, finantza-zaintzako organo eskuduna beti izango da Foru Aldundia. Ekonomia Itunaren 48.5. artikuluak adierazten duenez, EAEko finantza-zaintzako organo eskudunek gauzatuko dituzte Estatuari dagozkion finantza-zaintzako ahalmenak. Beraz, Foru Aldundiek emango dituzte beharrezkoak diren baimen eta txostenak. Esangura horretan, Estatuaren legeak zorpetze-eragiketa baten gainean Estatuko Ministerio eskudunaren kontrola aipatzen duenean, foru-arauek zuzenean Foru Aldundia aipatzen dute.

5.3.2.3. Finantza-zaintza: finantza- eta ekonomia-jardueraren fiskalizazioa

EAEko toki-erakundeek, lurralde erkideko toki-erakundeek bezala, toki-erakundeen lurralde mugartean finantza- eta ekonomia-jarduera sustatzeko neurriak hartu ditzazkete, beti ere toki-erakundeen eskumen esparruan sartzen badira. Hori horrela, kontuan izan behar dugu lurralde erkideko toki-erakundeek, TAAJLren ondorioz, eskumen murrizketa izan zutela eta murrizketa horiek toki-erakundeen sustapen ekonomikorako eskumenetan

eragina izan zutela. Baina aipatutako legearen xedapen gehigarriek EAEko toki-erakundeen gaineko arauketa berezia jaso zuten eta araubide berezi hori ETELn jaso zela. ETELk, toki-autonomiaren sustatzaile bezala, toki-erakundeen eskumenak murriztu beharrean horiek handitu zituen. EAEko toki-erakundeek dituzten berezko eskumenetatik zerbitzu publikoei zuzeneko aipamena egiten dituztenez gain, badaude toki-erakundearen jarduera ekonomikorako sustatzea dakartzatenak. ETELren 17. artikuluari begiradatxo bat botaz gero, honako eskumenak agertzen dira:

- Zerbitzu-jarduerak antolatzea eta kudeatzea.
- Tokiko ekonomia- eta gizarte-garapena, eta tokiko enplegu-planak edo -politikak.
- Establezimendu publikoak eta jolas-jarduerak antolatzea eta kudeatzea.
- Barne-merkataritza antolatzea eta kudeatzea. Zehatzago esanda, merkatu, hornidura-merkatu, azoka, lonja, hiltegi eta kalez-kaleko merkataritza antolatzea eta kudeatzea. Hor sartzen dira, era berean, txikizkako merkataritza eta merkataritzako ekipamendu handiak planifikatzea eta antolatzea, hirigintza-planeamendurako irizpideei eta lurzoruaren arrazoizko erabilerari erantzunez, bai eta ibilgailuak eta bestelako salgaiak espazio publikoetan saleostearen erregulatzea, iksukatzea eta arlo horretako zehapenen ahalmena.

Esparru horietan gauzatzen diren EAEko toki-erakundeetako politikek TAOLren 56. artikuluek eta hurrengoek zehazten dituzten Administrazioen arteko harremanen kontrol-tekniken mende egongo dira.

Horrez gain, ekonomia-jardueran berankortasunak duen garrantzia ere EAEn azpimarratu behar da. Europar Batasunaren aurrekontu-egonkortasun eta berankortasun-politikak eragina dute EAEko lurralde historikoetako toki-erakundeetan eta horiek gauzatzen duten baliabide ekonomikoen kudeaketan, zuzeneko kudeaketan eta zeharkakoan ere. Hori horrela, EAEko toki-erakundeetan Estatuarentzat jasotako berdina ere Araba, Bizkaian eta Gipuzkoan aplikatzen da zor-komertzialaren kontrolerako neurriak, berankortasuna, etab. Hori horrela, EAEko toki-erakundeek, ere, Foru Aldundiei hiruhilabetero ordaintzeko batez bestekoaren gaineko informazioa bidali beharko zaie.

Diru-laguntzei dagokionez, lurralde erkideko toki-erakundeentzat esandako gauza berdina esan daiteke hemen. Lurralde historikoetako toki-ogasunei buruzko foru-arauek,

TOLTBk egiten duen bezala, diru-laguntzak baliabide ekonomikoak dira eta ikuskapenari buruzko xedapen berdina jasotzen dute (Arabako foru-arauak 45. artikuluan, Bizkaiako foru-arauan 40. artikuluan eta Gipuzkoako foru-arauak 42. artikuluan).

5.3.2.4. Finantza-zaintza: ondarearen kudeaketa

EAEko toki-erakundeen ondasunei buruzko araubidea zehazteko eskumena lurralde historikoarena da, horrela zehazten baitute EAEko Autonomia Estatutuaren 37.3.d) artikuluak eta LHLren 7.a).7 artikuluek. Biek adierazmolde berdina erabiltzen dute: lurralde historikoek *"probintzia- eta udal-ondasunen araubidea, bai jabari publikokoak, bai ondare-ondasunetakoak, bai berezko eta herri-ondasunetakoak"* zehazteko eskumena izango dute. Eskumenen esparru honetan, KAren 118/2016 Epaiak adierazten duenez, lurralde historikoen foru-izaerak horiei lurralde erkideko probintziek dituzten eskumenak baino gehiago aitortzen dizkie: *"Aurreko guztiak agerian uzten du euskal lurralde historikoek berezitasun bat dutela, araubide erkideko probintziei emandako eskumen-eremutik desberdina eta zabalagoa, konstituzioaren eta estatutuen arabera bermatutako foru-araubidetik datorrena, ez bakarrik Euskal Autonomia Erkidegoko erakunde komunen aurrean, baita, adierazi dugun bezala, Estatuko botere zentralen aurrean ere"*[666].

Forutasunaren erakunde-bermearen nukleo ikutuezinaren barnean kokaturik dago toki-erakundeen ondasunei buruzko araubidearen inguruko eskumen esklusiboa, KAren 76/1988 Epaiaren 6. oinarri juridikoak adierazten duen bezala. RAZQUIN LIZARRAGAk EAEko toki-erakundeen eskumenei dagokionez honakoa adierazten zuen: *"Toki-arloko eskumenak erakunde erkideen eta lurralde historikoen artean banatuta daude. Hala ezartzen du EAEEk, 10.4 artikulua aipatu arren, 10. artikulu horretan ez ezik, estatutuetako beste manu batzuetan ere jasotako gainerako aurreikuspenekin aztertu behar dena, 37. eta 41. artikuluak bereziki. Lurralde Historikoen Legeak lurralde historikoen eskumen esklusiboen zerrenda egiten du, eta*

[666] KAren 118/2016 Epaiaren 4. oinarri juridikoa.

horien artean udalerriekin zerikusia duten eskumen batzuk daude (7 a) letra, bereziki 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9 eta 10 zenbakiak)"[667].

EAEko Estatutuaren eta LHLren xedapenak ikusirik eta kontuan izanik toki-erakundeen ondasunei buruzko araubidea ezartzea forutasunaren erakunde-bermeak bermatutako funtsezko nukleoan dagoela, arraroa da lurralde historikoek eskumen hori ez egikaritzea. Gaur egun, lurralde historikoetako batzar nagusiek ez dute toki-erakundeen ondasunei buruzko arauketarik egin, bai ordea lurralde historikoei buruzkoa. Arabak, Bizkaiak eta Gipuzkoak lurralde historikoaren ondareari buruzko foru-arauak onetsi dituzte[668] eta horietan ez da toki-erakundea aipatzen. Are gehiago, foru-arauek aplikazio-eremu subjektiboa zehaztean lurralde historikoen antolakuntzarako organoak eta erakundeak bakarrik aipatzen dituzte. Hori bai, lurralde historikoek toki-erakundeen baliabide-iturriak zehazten dituztenean ondaretik datozen diru-sarrerak aipatzen dituzte. Arabak, Bizkaiak eta Gipuzkoak foru-arauen 3. artikuluan bertan adierazten dute ondarearen kudeaketaren bitartez diru-sarrerak lortzeko aukera eta diru-sarrera horien erabilera ere mugatu egiten dute (hiru foru-arauen 5. artikuluan).

ETELk ere toki-araubidea arautzen duen arren ez du gaia jorratzen, Euskadiko erakunde amankomunek ez dutelako gaia arautzeko eskumenik.

Beraz, ez lurralde historikoek ezta EAEk ere ez dute gaia garatu eta EAEko toki-erakundeek Estatuak diseinatutako arauketa jarraitu behar dute (TAOL, TAIXTB, APOL eta TEOE). Horregatik, Estatuaren arauketaren inguruan aurretik esandako guztia eta finantza-zaintzari esandako guztia hemen errepikatzea besterik ez litzateke egon behar.

Baina, gaiaren inguruan ñabardura bat egin beharko litzateke finantza-zaintzaren kontrol-teknikaren egikaritzaren alderdi subjektiboari dagokionez. Gogora dezagun, ondarearen esparruan finantza-zaintza kasu bakarrean ematen zela: ondasun higiezinen eskualdaketen kasuan. Toki-erakundeek ondasun higiezin bat eskualdatzeko asmoa

[667] RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., "La organización territorial interna de los territorios forales"…, Op. Cit. 21. orr.

[668] Arabako lurralde historikoaren Ondareari buruzko martxoaren 27ko 11/2019 Foru Araua, Bizkaiko lurralde historikoaren Ondareari buruzko azaroaren 16ko 3/2006 Foru Araua eta Gipuzkoako lurralde historikoaren Ondareari buruzko uztailaren 9ko 8/1996 Foru araua.

dutenean eragiketa horren gaineko informazioa eman behar dute eta eskualdaketak baliabide arrunten 100eko 25etik gorakoa denean aurretiazko baimena behar dute. Estatuko oinarrizko legeari jarraituz, informazioa ematea edo txostena egitea autonomia-erkidegoari dagokio. Beraz, ondasun higiezinen eskualdaketa horietan finantza-zaintzako organo eskuduna autonomia-erkidegoa da.

EAEren kasuan, ordea, zein izango da finantza-zaintzaren kontrol-teknikak egikaritu behar dituen organo eskuduna? EAEk edo lurralde historikoak? Bi datu eduki behar ditugu kontuan: alde batetik, finantza-zaintzaren funztioak 1978ko EKtik aurrera lurralde historikoek egikaritu dituzte eta ETELk berak aitortzen dizkie lurralde historikoei finantza-zaintzaren ahalmenak; eta bestetik, EKk zehazten duen eskumen banaketaren arabera, toki-araubidearen oinarriak Estatuak zehaztu egiten ditu eta horiek autonomia-erkidegoek garatu ahal izango dituzte, EAEn izan ezik Estatutuak eta LHLk toki-erakundeen ondareari buruzko araubidea forutasunaren oinarrizko muinean sartzen dutelako EKren 1. xedapen gehigarriari jarraituz; beraz, garatzeko araubidea lurralde historikoei dagokie. Bi datu horiek kontuan izanik, logikoa dirudi toki-erakundeen ondasun higiezinen eskualdaketan egikaritu beharreko finantza-zaintzako ahalmenak lurralde historikoei egokitzea.

5.3.2.5. Finantza-zaintza: aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren esparruan

EKk 2011. urtera arte ez zuen aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruz inolako aipamenik egiten. GONZÁLEZ LÓPEZek adierazten zuen bezala: *"Aurrekontu-egonkortasuna eztabaida eratzailetik kanpo egon zen, eta, beraz, EKk ez zuen egiten —erreformatu arte— aurrekontu-orekari edo aurrekontu-egonkortasunari buruzko aipamenik, finantza publikoen printzipio inspiratzaileetako bat den aldetik"*[669]. Baina, 2008ko krisi ekonomiko larriaren ostean EBtik etortzen ziren aurrekontu-egonkortasunaren politiei sarbidea eman behar zitzaien. Errealitatean aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren printzipioak ez ziren berriak. Jadanik

[669] GONZÁLEZ LÓPEZ, A., "La reforma del artículo 135 de la Constitución y su incidencia en la Ley de Concierto", *RVAP*, 92. zkia, 2012, Oñati, 58. orr.

antolamendu juridikoan existitzen ziren EBren esparruan Egonkortasun eta Hazkundeari buruzko Hitzarmena onetsi eta gero. Hori horrela, Estatuan gaiaren inguruko arauak bazeuden: Aurrekontu-egonkortasunari buruzko 18/2001 Lege orokorra, Aurrekontu-egonkortasunaren Lege Orokorra osatzen zuen abenduaren 13ko 5/2001 Lege Organikoa, azkenengo hau aldatu zuen 3/2006 Lege Organikoak eta, azkenik, Aurrekontu-egonkortasunari buruzko Lege orokorraren Testu Bateratua jasotzen zuen abenduaren 28ko 2/2007 Errege Legegintzazko Dekretua.

EAEko toki-erakundeek aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruzko printzipioak aplikatzeko derrigortuta daude, konstituzio agindu bat tartean dago eta. Horrez gain, AEFJLOren 2. artikuluak bere aplikagarritasun subjektiboa ezartzean ez du ezberdintasunik egiten eta toki-erakundeak aipatzen ditu. Dena den, argi dago foru-lurraldeek araubide ekonomiko-finantzario ezberdina daukatela edo bereiztua. Foru-lurraldeek (Araba, Bizkaia, Gipuzkoa eta Nafarroak) eskubide historikoetan oinarriturik araubide berezia dute finatza-jardueraren gainean eta, ondorioz, horren errespetua bermaturik ikusi behar da. Esangura horretan, LARRAZABAL BASAÑEZek eta PEREZ DE LAS HERASek horrela adierazi dute: *"Argi dago 135. artikuluaren konstituzio-erreformaren ondoren, foru-araubideko erkidegoak ere, hau da, Euskal Autonomia Erkidegoa eta Nafarroako Foru Erkidegoa, behartuta daudela aurrekontu-egonkortasunaren printzipioarekin eta defizitari eta zor publikoari buruzko araudiarekin, 135. artikuluaren 1. eta 2. paragrafoek ez baitute horri buruzko zalantzarik uzten. Hala eta guztiz ere, egia da foru-erkidegoek araubide berezia dutela finantza- eta zerga-arloan (Euskal Autonomia Erkidegoko Ekonomia Ituna eta Nafarroako Foru Komunitateko Hitzarmen Ekonomikoa), haien eskubide historikoetatik eratorria, Konstituzioaren Lehen Xedapen Gehigarriak berariaz babestua, arlo horretan ere berezitasun nabarmena ematen diena"*[670].

Legegileak foru-lurralde historikoen berezitasunaz jabeturik eta aurrekontu-egonkortasunaren gainean onetsitako arau guztietan jarraitutako irizpide berdinarekin, AEFJLOn Nafarroako Foru Erkidegoarentzat eta lurralde historikoentzat, bere araubide bereziaren errespetuan, honakoa xedatu zuen 3. amaierako xedapenean: *"1.- Bere foru-*

[670] LARRAZABAL BASAÑEZ, S., eta PEREZ DE LAS HERAS, B., "Control presupuestario en la Union Europea, reforma constitucional…, Op. Cit. 168. orr.

araubidearen arabera, lege honetan xedatutakoa Nafarroako Foru Komunitatean aplikatzeko, Nafarroako Foru Eraentza Berrezarri eta Hobetzeari buruzko Lege Organikoaren 64. artikuluan ezarritakoa beteko da, Estatuaren eta Nafarroako Foru Komunitatearen arteko Hitzarmen Ekonomikoan xedatutakoaren arabera. 2.- Bere foru-araubidearen indarrez, lege honetan xedatutakoa Euskal Autonomia Erkidegoari aplikatzeak ez dio kalterik egingo Ekonomia Itunaren Legean xedatutakoari". Xedapen bat autonomia-erkidego bakoitzaren berezitasunak errespetatzeko. Esan bezala, horrelako salbuespen-xedapenak Aurrekontu-egonkortasun Oinarriei buruzko 18/2001 Legetik aurrera ere ematen zen. Aipatutako autoreek horretarako arrazoia oso modu adierazgarrian aipatzen dute: *"Izan ere, EAE ez da araubide erkideko autonomia-erkidegoa, eta Euskal Lurralde Historikoak ez dira probintzia-erakunde arruntak, eta, hain zuzen ere, haien berezitasuna da berme instituzionalaren eta foraltasunaren muin ukiezinaren parte den ezaugarria, Konstituzioaren Lehen Xedapen Gehigarriak bereziki babesten duena, Konstituzio Auzitegia interpretatuz"*[671].

Salbuespen-klausula horiek edo foru-lurraldeen berezitasunak jasotzen dituzten klausulak garrantzi handia daukate. Lan honetan, EAErako Ekonomia Itunaren[672] eragina tributu-jardueratik harago doala adierazi da. Lurralde historikoen finantza-jarduera osoaren gaineko araua da Ekonomi Itunean zehazten dena. Egia da, Ekonomia Itunean tributu-jardueraren gaineko arauketa handia dela, baina ez du aurrekontuen aldea eta finantza-jarduera ahazten. Horren adibidea da Ekonomia Itunaren 48. artikulua. Artikulu horrek, bere izenburuan zehazten duenez, finantza-jardueraren printzipioak zehazten ditu eta horrek ez du bakarrik tributu-jarduera aipatzen baizik eta finantza-jarduera guztia (diru-sarrerak eta gastuak, hau da, esparru finantzario guztia). Doktrinaren sektore handi bati jarraituz[673], lan honetan Ekonomia Itunaren hedadura tributu-jardueretik finantza-

[671] LARRAZABAL BASAÑEZ, S., eta PEREZ DE LAS HERAS, B., "Control presupuestario en la Union Europea, reforma constitucional…, Op. Cit.170. orr.
[672] Nafarroarentzako Ekonomia Hitzarmenari ere ideai hauek apliatu ahal zaizkio.
[673] GONZÁLEZ LÓPEZ, A., "La reforma del artículo 135 de la Constitución y su incidencia en la Ley de Concierto", *RVAP* aldizkaria, 92. zkia, ed. HAEE, 2012, Oñati; ATXABAL RADA, A., eta GARCÍA ROSS, J. J., *Euskadiko Finantza eta Tributuen Foru Zuzenbidea*, ed. Dyckinson, 2. ed., 2020, Madril; GALDEANO LARIZGOITIA, I., eta ZURUTUZA MUJIKA, S., "Financiación de las entidades locales de Euskadi en el marco de la Ley 2/2016, de instituciones locales de Euskadi", *RVAP*, 107-II zkian, 2017, Oñati; eta PEREZ DE LAS HERAS, B. eta LARRAZABAL BASAÑEZ, S., "Control presupuestario en la Unión Europea, reforma constitucional, ajuste de los presupuestos de las Administraciones Públicas y su impacto en el autogobierno vasco en el marco del Concierto Económico", *RVAP*, 94. zkian, 2012, Oñati, besteak beste.

jarduera osora doa. Gai honen inguruan ere bat egiten da Ekonomia Itunaren garapenaren inguruan LARRAZABAL BASAÑEZk eta PEREZ DE LAS HERASek egindako proposamenarekin: *"Gure ustez, Itunaren II. kapitulua aldatu behar da, bere finantza-zatia Kupoaz harago garatzeko, adibidez, Konstituzioaren erregulazio berrian eta hura garatzen duen 2/2012 Lege Organikoan jasotako aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari dagokienez, eta, horrela, EAEko eta bertako lurralde historikoetako errealitate berezira egokitzeko"*[674].

Aurrekontu-egonkortasunari buruz Estatuaren eta EAEren finantza-harremanen printzipioei jarraituz dihardu 48.3. artikuluak. Horren inguruan, GONZÁLEZ LÓPEZek horrela adierazten zuen: *"Ituna, egia da, ez dator bat zergekin, baina horrek ez du esan nahi Itunari buruzko Legearen II. kapituluan definitzen diren finantza-harremanetako arauak alde batera utz daitezkeenik, aurrekontu-egonkortasunaren arloan Estatuarekin koordinatzeko eta lankidetzan aritzeko funtsezko printzipio bat barne hartzen baitute, eta hori guztiz bateragarria da 135. artikuluarekin"* [675].

Beraz, AEFJLOren 3. amaierako xedapena Ekonomia Itunaren 48.3. artikuluarekin batera eskutik joan behar da eta ondorioz aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren printzipioak jorratzen dituzten arau ezberdinek lurralde historikoetan aplikagarritasuna behar dute. Hori horrela, esate baterako, garrantzi handia duen HAP/2105/2012 Aginduan ere informazio betebeharren gaineko zehaztasunak ezartzean xedapen gehigarri bakarrean honako adierazmoldea erabiltzen du: *"Agindu hau Nafarroako Foru Komunitateari eta Euskal Autonomia Erkidegoari aplikatuko zaie, apirilaren 27ko 2/2012 Lege Organikoaren azken xedapenetako hirugarrenean xedatutakoarekin bat etorriz, eta Itunaren Batzorde Mistoan eta Koordinazio Batzordean, hurrenez hurren, foru-araubidearen ondoriozko espezialitateak adosteari kalterik egin gabe*".

[674] LARRAZABAL BASAÑEZ, S., eta PEREZ DE LAS HERAS, B., "Control presupuestario en la Union Europea, reforma constitucional…, Op. Cit. 170. orr.
[675] GONZÁLEZ LÓPEZ, A., "La reforma del artículo 135 de la Constitución y su incidencia en la Ley de Concierto"…, Op. Cit. 90. orr.

Esangura honetan, lurralde historikoek aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren gaineko arauketari ekin zioten eta, Bizkaiako Toki-erakundeen aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruzko ekainaren 12ko 5/2013ko Foru arauaren zioen azalpenak esaten zuen bezala, helburua da toki-erakundeen aurrekontu-egonkortasuna eta finantza-jasangarritasuna bermatzea, hazkunde ekonomikoa bultzatzeko eta, azken batean, herritarrei zerbitzu hobeak eta jasangarriak emateko funtsezko eragile gisa. Hori ez da oztopo prozedurazko malgutze-elementu batzuk biltzeko, baldin eta, aurrekontu-egonkortasunaren helburua inola ere kaltetu gabe, toki-erakundeei hazkunde hori bultzatzeko tresna eraginkorrak ematen badizkiete. Beraz, Bizkaiako batzar nagusiek argi daukate: *"Euskal toki-sektore publikoa osatzen duten erakundeek, eta, bereziki, Bizkaikoak, aurrekontu-egonkortasunaren arloan dituzten konpromisoetatik eratorritako betebeharrak benetan aplikatu behar dituzte, nahiz eta konpromiso horiek haien esparru juridikoan sartu behar diren, lurralde historikoetako foru-organoei finantza-zaintzako ahalmenak egikaritzea esleitzen dieten antolaketa- eta funtzionamendu-arau propioek ezarritako eskumen-banaketa errespetatuz. Zehazki, Bizkaiko Lurralde Historikoko foru-erakundeen hautaketari, antolaketari, araubideari eta funtzionamenduari buruzko otsailaren 13ko 3/1987 Foru Arauaren 7. artikuluak Bizkaiko Batzar Nagusiei ematen die toki-erakundeen finantza-zaintzaren araubide orokorra onartzeko eskumena"*.

Kontuan izan behar dugu ere aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruzko politikek EAEko toki-araubideaten muinean kokatzen direla eta ETELren zioen azalpenak printzipio horien helburuak betetzearen gaineko hainbat aipamen egiten dituela. Horien adibidea da: *"Kontzertu Ekonomikotik ondorioztatzen diren bereizgarritasun ekonomiko-finantzarioen argitan, eta Autonomia Estatutuak berak jasotzen duen erregulazioa aintzat hartuz, komenigarria ez ezik beharrezkoa ere bada tokiko finantzaketaren alorreko zenbait printzipio eta arau jasotzea, betiere espresuki aitortuta EAEko lurralde historikoek beren esparru instituzionaletan eskumen inportanteak dituztela esparru material horretan, baina argi adieraziz eskumenok, aldi berean, Herri Dirubideen Euskal Kontseiluari esleitzen zaion egiteko ezin garrantzitsuagoan uztartu behar direla, bai alor horretan, bai eremu ekonomiko-finantzarioarekin eta aurrekontu-egonkortasunarekin eta finantza-jasangarritasunarekin loturiko beste alor batzuetan"*. Gogora dezagun ETELk toki-erakundeen gaineko

finantza-zaintzako eskumenak zehazten dituela eta horien funtzio eta ahalmenak indartzen dituela (toki-autonomiaren printzipioaren nagusitasuna egon arren): *"Legeak eskumenak argitu nahi ditu, eta, horrekin batera, segurtasun juridikoa eskaintzeaz gain, udalerriaren zeregin instituzionala indartu nahi du, bai eta finantzaketa egokia ere, toki-erakundeen finantza-jasangarritasuna ziurtatzeko, herritarrei zerbitzuak behar bezala emango zaizkiela bermatzeko. Ildo horretan, legearen alderdi garrantzitsuekin batera, hala nola, erakundeen araubideari, eskumenei eta abarri dagozkienak, azpimarratu behar da, halaber, –Europar Batasuneko araudiaren arabera, eta aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren printzipioari buruzko konstituzio- eta legegintza-erreformen ondoren–, arkitektura instituzionalarekin eta ekonomia- eta finantza-arkitekturarekin lotutako alderdiek garrantzi handia hartu dutela toki-erregimenaren garapenean, eta horrek are beharrezkoagoa egiten du euskal udalerriek lehen ere egin behar zuten exijentzia hori"*[676]. Esangura horretan oso garrantzitsua bihurtzen zaigu ETELren 115. artikuluak 3. atalean dioena, azken finean aurrekontu-, zorpetze- eta kontabilitate-araubideek lurralde historikoek zehaztuko dituzte eta araubide horien barnean kokatu behar da aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruzko politikak eta arauak. Beste modu batean esateko eta orain arte esandakoa labur biltzeko; lurralde historikoek aurrekontu-, zorpetze- eta kontabilitate-araubidea zehazteko eskumena duten aldetik, aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren gaineko araubidea zehazteko eskumena ere izango dute. Ondorioa logikoa dirudi. Ildo horretatik, lurralde historikoek aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruzko arauketa egin dute[677]. Arauketa horretan aurrekontu-egonkortasunerako eta finantza-jasangarritasunerako helburuak zehaztuko dira (Estatukoekin bat eginez) eta arau-fiskalen aplikazioa eta kontrol-tresnak ezarriko dira.

Lurralde historikoek egindako aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruzko araubideak kontrol-tresnen aplikazioan zentratu egiten dira eta finantza-zaintzaren ahalmenen egikaritza dute oinarri. Esangura horretan eta Arabako

[676] ETELren lehenengo zioen azalpenean.

[677] Arabako toki-erakundeen aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruzko abenduaren 13ko 38/2013 Foru Araua; Bizkaiako toki-erakundeen aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruzko ekainaren 12ko 5/2013 Foru Araua; eta Gizpuzkoako toki-erakundeen gaineko finantza-zaintza aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren gaietan arautzen duen otsailaren 8ko 1/2013 Foru Araua.

foru-arauak 1. artikuluan ezartzen duen moduan: *"1. Foru arau honen xedea da, Arabako Foru Aldundiari agindutako finantza-zaintza gauzatzearen barruan, indarrean dagoen legerian adierazitako aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren printzipioak eraginkortasunez aplikatzeko beharrezkoak diren prozedurak ezartzea. 2. Foru-arau honen aplikazio-eremuak barne hartzen ditu Arabako udalak eta toki-erakundeak, bai eta "toki-korporazioak" azpisektorearen barruan dauden mendeko erakundeak ere, Nazio eta Eskualde Kontuen Europako Sistema arautzen duen Europar Batasuneko Zuzenbidean aurreikusitakoarekin bat etorriz"*.

Kontuan izan behar dugu, arau-fiskalen helburu ezberdinen aplikazioa lurralde historikoak ezarri arren, Ekonomia Itunaren baitan arau-fiskalen helburuak Finantza Publikoen Euskal Kontseiluak ezarriko dituela (LHLren 28. artikuluari jarraituz). Kontseilu horrek zehaztuko ditu aurrekontu-egonkortasunerako helburua, gastu-araua eta zor-biziaren muga. Beraz, helburu horiek zehazteko lurralde historikoek eta toki-erakundeek parte-hartzen dute (LHLk sortzen duen organo interinstituzionalaren baitan 9 kideetatik 3 lurralde historikoetakoak –bat lurralde historiko bakoitzeko- izango dira eta beste hiru toki-erakundeen ordezkaritzan egongo dira).

Lurralde historiko ezberdinek zehaztu dituzten arauek, funtsean, AEFJLOk ezartzen dituen kontrol-neurriak garatzen dituzte eta lege organikoan zehaztutako tresnen aplikazioari buruzko arauketa egin dute. Hau da, aurrekontu-egonkortasunerako politiken helburuak lortzeko ezartzen diren kontrol-tresnen aplikazioari buruzko arauak egin dira. Beraz, eskema berdinarekin jarraituko dugu. Aurrekontu-egonkortasunerako eta finantza-jasangarritasunerako helburuak lortzeko arau-fiskalen emaitzak kontuan izan behar dira. Arau-fiskalak betetzea bermatzeko lehenengo kontrol-tresna informazio-betebeharra izango da. Arau-fiskalak ez badira betetzen, orduan neurri zuzentzaileak hartzeko momentua helduko da eta, ondorioz, finantza-zaintzako organo eskudunek ikuskaritza eta esku-hartzea ematen da. Neurri zuzentzaileek huts egiten dutenean, orduan, neurri hertsatzaileak hartu behar dira eta, horien gainean, finantza-zaintzako ahalmenen egikarituz indartu egiten da. Lurralde historikoek, oinarrizko eskema jarraitzen dute, onetsitako araubideari jarraituz. Horregatik, hemen ere Estatuko eskema berdina jarraituko dugu.

5.3.2.5.1. Kontrolaren hasiera: informazio-betebeharra

Lurralde historikoetako foru-arauek ez dituzte zehazten AEFJLOk eta HAP/2105/2012 Aginduak zehazten dituzten informazio-betebeharrak baino gehiago. Beraz, lurralde erkideko toki-erakundeek eta EAEko toki-erakundeek, bakoitza bere lurralde historikoaren baitan, informazioa emateko betebehar berdinak dituzte. Beraz, ez dira betebeharrak berriro ere hemen azalduko. Dena den, ezberdintasun bat dago: EAEko toki-erakundeek informazioa Foru Aldundietara bidaliko dute eta ez Estatu-administraziora, finantza-zaintzako organo eskuduna lurralde historikoa delako. Hori horrela, toki-erakundeek informazio-betebeharrak HAP/2105/2012 Aginduak zehaztutako epeetan Foru Aldundiekin beteko dituzte. Foru Aldundiek Estatuari lurralde historikoetako toki-erakundeen gaineko informazioa bidaltzeko betebeharra hartu dute eta, gardentasunaren izenean, foru-arau guztiek betebeharra jaso izan dute (Arabak foru-arauaren 6. artikuluan, Bizkaiak 2. xedapen gehigarrian eta Gipuzkoak 8. artikuluan).

Horrek aldizkako epe zehatza duten informazio betebeharrekin arazo orokor bat ekarri du: EAEko toki-erakundeek eta lurralde erkideko toki-erakundeek informazioa bidaltzeko epe berdina dute, lehenengoek Foru Aldundietara eta bigarrenek Estatu-administraziora; baina, informazioa argitaratzeko eta emateko administrazio-organoa Estatuan kokatzen da, Ogasun eta Administrazio Publikoen ardura duen Ministerioan, eta ez lurralde historikoan. Horrek, informazioaren argitarapenean berandutzak ematea ekar dezake, informazioa Estatuaren argitarapenerako Foru Aldundiek eman behar dutelako. Foru Aldundien arazoa konpontzeko eta informazio-betebeharren argitarapenean atzerapenak ez gauzatzeko, irtenbidea epeen arauketak ekarri dezake eta lurralde historikoek horretarako eskumena dute. Bide hori 2022rako Bizkaiako Foru Aldundiak ezarri du Bizkaiako Lurralde Historikoaren Aurrekontua onartzen duen abenduaren 30eko 8/2021 Foru Arauaren 47. Artikuluan. Bizkaiak informazio-betebeharrak betetzeko epe berriak ezarri dizkie toki-erakundeei:

- 2022ko urtarrilaren 31ra arte, 2021eko abenduaren 31n dagoen zor bizia, bai eta 2022ko ekitaldirako aurretik ikusten den finantza-zama ere.
- 2022ko apirialren 30era arte, 2021. urteko ekitaldiari dagokion aurrekontuaren likidazioa.

- 2022. urteko aurrekontu orokorra, udalbatzak behin eta betiko onetsi eta hurrengo hilabeteko epean.
- 2022ko urriaren 31 baino lehen, 2021. urteko Kontu Orokorra.
- Hiru hilean behin, urtarrilaren 24ra arte, apirilaren 24ra arte, uztailaren 24ra arte
- eta urriaren 24ra arte, hurrenez hurren, 2022ko aurrekontuaren egikaritza, indarrean dagoen araudiari jarraituz.
- 2021. urteko zerbitzuen benetako kostua, 2022ko azaroaren 1a baino lehen.

Errekerimendua egin ondoren, Bizkaiko Foru Aldundiak udalen eta mankomunitateen zerga itunduetako partaidetzaren konturako emateen %20 atxiki ahal izango du, edo Herri Administraziorako eta Erakunde Harremanetarako Sailak izapidetzen dituen diru-laguntzen edo transferentzien portzentaje bera, hurrenez hurren, baldin eta aurreko b) atalean agertzen den informazioa igortzen ez badute. Informazio hori jaso ondoren, zenbateko atxikia ordaintzeari ekingo zaio. Zenbait ekitaldiren likidazioa ez aurkezteagatik egiten diren atxikipenen batura ezin da izan konturako ematearen %40 baino handiagoa.

Bestetik, kontuan izan behar da HAP/2105/2012 Aginduaren 19. artikuluan ez-betetzearen arriskuan finantza-zaintzako organo eskudunek duten esku-hartzea. Finantza-zaintzako organo eskudunek toki-erakunde baten arau-fiskalen ez-betetzea gertatzeko arriskua ikusten duenean, horri ohartarazpena egiteko aukera izango du. Ez-betetze arriskuan dagoen toki-erakundeak 3 hilabeteko epean ez-betetzeko hori saihesteko neurriak hartu behar ditu eta neurri horiek epe horretan finantza-zaintza organo eskudunari jakinaraziko dizkio. Toki-erakundeak ez baditu neurri horiek hartzen edo toki-erakundeak hartutako neurriak egoki ez baditu ikusten, orduan, finantza-zaintzako organo eskudunak neurri zuzentzaileak behartzeko aukera izango ditu.

Bizkaiako foru-arauak, esangura berdinean, arau-fiskal bakoitzari buruzko arauketaren baitan aipatzen du (aurrekontu-egonkortasunerako helburuari dagokionez foru-arauaren 2. artikuluan, gastu-arauari dagokionez 3. artikuluan eta zor-biziari dagokionez 4. artikuluan) ez-betetze arriskua dagoenean finantza-zaintzako organo eskudunen esku-hartzea. Arabako eta Gipuzkoako lurralde historikoen foru-arauek ez dute ez-betetze arriskuaren gaineko neurririk aipatzen, baina aipatzen dute HAP/2105/2012 Aginduaren

informazio-betebeharraren sistema eta, ondorioz, ez-betetze arriskuaren gaineko eskuhartzea ere aplikagarria izango da.

Lurralde historikoek gardentasunari garrantzi handia ematen diote eta, horregatik, foru-arauetan horri buruzko xedapenak egin dituzte. Lurralde historikoek gardentasuna bi norabideetan ezartzen dute: alde batetik, Estatuari informazioa bidaltzeko beharra hartzen dute eta toki-erakundeen gaineko informazio hori batu eta bidaltzeko beharra izango dute; eta bestetik, toki-erakundeei aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruzko helburuak betetzeko beharrezko informazioa ematea. Horrez gain, lurralde historikoek TAOLk diputazioei ematen dien toki-erakundeen finantza-jardueran laguntzeko beharra ere izango dute.

Arabako, Bizkaiako eta Gipuzkoako foru-arauek modu batean edo bestean hiru informazio bideak jorratzen dituzte. Estatuari bidali beharreko informazio-betebeharraren inguruan hitz egin dugu. Horrez gain, hiru lurralde historikoek toki-erakundeen gaineko aurrekontu-egonkortasunerako eta finantza-jasangarritasunerako politikak beteko direla ikuskatuko dute. Betebehar hori Gipuzkoako foru-arauak 8. artikuluan horrela jasotzen du: *"Gipuzkoako Foru Aldundiak, toki-erakundeen finantza-zaintzaren eskumena baliatuz, aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren printzipioak betetzen direla zainduko du"*. Zaintza horren barruan sartzen da finantza-jardueran laguntzeko beharra eta toki-erakundeei informazioa emateko beharra. Horregatik, hiru Foru Aldundiek toki-erakundeek erabilgarri dituzten datu eta informazioak eskuragarri izango dituzte.

Azkenik, Bizkaiak eta Gipuzkoak gardentasuna bermatzeko eta lantzeko lurralde historikoko toki-erakundeen gaineko urteko txostena egiteko beharra hartu dute. Bizkaiako foru-arauak horrela adierazten du 5. artikuluaren 3. paragrafoan: *"Bizkaiko Foru Aldundiak, toki-erakundeen finantza-zaintza baliatuz, txosten bat egingo du urtero, Bizkaiko Lurralde Historikoko toki-erakundeek aurrekontu-egonkortasunaren, zorraren, gastuaren arauaren eta hornitzaileei ordaintzeko batez besteko aldiaren helburuak*

zenbateraino bete dituzten azaltzeko. Txosten hori Batzar Nagusiei helaraziko die"[678]. Arabak ez du bide hori jorratu eta urteko betetze mailaren gaineko txostenik ez da egiten. Hori guztia kontuan harturik, lurralde historikoetako toki-erakundeek aurrekontu-egonkortasunerako eta finantza-jasangarritasunerako hiru arau-fiskalen gaineko informazio-betebeharra eta lurralde erkideko toki-erakundeen informazio betebeharraren arteko ezberdintasun bakarra informazioa nora bidali behar den da, hau da, lurralde erkideko toki-erakundeek informazioa zuzenean bidaliko diote Estatuari, eta lurralde historikoetako toki-erakundeek Foru Aldundiari bidaliko diote informazioa.

5.3.2.5.2. Neurri zuzentzaileak

Lehen adierazi den bezala, ez-betetzea gertatu aurretik ere neurri zuzentzaileak hartzeko aukera dago. Lurralde historikoetako toki-erakundeek, lurralde erkideko toki-erakundeek bezala, ez-betetze arriskuan egon daitezke eta, finantza-zaintzako organo eskudunek hori somatzen dutenean, ez-betetze arriskuaren gaineko ohartarazpena egin diezaioke arriskuan dagoen toki-erakundeari. Ohartarazpen hori jasota, ez-betetze arriskuan dagoen toki-erakundeak hiru hilabete ditu ez-betetzean ez jausteko neurriak hartzeko eta horiek finantza-zaintzako organo eskudunari jakinarazteko. Finantza-zaintzako organo eskudunak neurriak jaso ezean edo neurri horiek nahiko ez direla ulertzen badu, neurri zuzentzaileak ezartzeko beharra agindu ahal dio toki-erakundeari. Neurri zuzentzaile horiek eta ez-betetzearen ondorioz hartu beharreko neurri zuzentzaileak berdinak dira lurralde erkidean eta lurralde hsitorikoetan:

- Toki-erakunde ez-betetzailearen zorpetzearen gaineko esku-hartzea, finantza-zaintzako organo eskudunaren aurretiazko baimena dakarrena.
- Ekonomia- eta Finantza-Plana egitea.

678 Bizkaiak informazioa honako webgunean sartzen du: https://www.bizkaia.eus/home2/Temas/DetalleTema.asp?Tem_Codigo=8763&idioma=CA&dpto_biz=7&codpath_biz=7|2101|8763. Bertan toki-erakunden gaineko informazioa jasotzen da. Gipuzkoako Foru Aldundiak bere gardentasun portalean jaso ditu toki-erakundeen gaineko informazioa eta aurrekontu-egonkortasunerako helburuen betetzea: https://www.gipuzkoairekia.eus/eu/datu-irekien-katalogoa/-/openDataSearcher/detail/detailView/b5095c09-9af0-4f88-a1c3-bfd5ae4646ec?_ODS_WAR_DOGGipuzkoaIrekiaPublicportlet_redirect=https%3A%2F%2Fwww.gipuzkoairekia.eus%2Feu%2Fsearch-results%2F-%2FwebSearcher%2Fsearch%2Ftrue%2Ftrue%3F_WS_WAR_DOGGipuzkoaIrekiaPublicportlet_searchValue%3Daurrekontu-egonkortasuna.

Zorpetzearen gaineko mugak zorpetzea garatzerakoan adierazi ditugu. Neurri zuzentzaile nagusia Ekonomia- eta Finantza-Plana da. Lurralde erkiderako TAOLren gainean TAAJLk egindako aldaketak garrantzi handia izan bazuen, lurralde historikoetarako ETELren 116. artikuluak ere garrantzi handia du[679]. Egia da, denboran ETELa aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruzko lurralde historikoetako foru-arauak baino beranduago onetsi dela, baina ETELk eskumenen inguruan zeuden zalantzak argitzera eta xedapenak berrestera etorri zen. Esangura horretan, ETELk honakoa ezartzen du: *"Foru-aldundiek beteko dituzte finantza-babeseko ahalmenak, bai eta, ahalmen horiei dagokienez, udalerriek edo –aurrekontu egonkortasunerako eta finantza-jasangarritasunerako helburuak bete ez badira– aldundiak berak onartutako plan ekonomiko-finantzarioei buruzko laguntza teknikorako, jarraipenerako eta ebaluaziorako eskumenak ere. Hori guztia, aplikagarria den estatuko arauetan edo foru-arauetan aurreikusitakoaren arabera, eta lege honetan xedatutakoarekin bat etorrita"*. Estatuko Administrazio Orokorraren eta Euskal Autonomia Erkidegoaren arteko Aldebiko Lankidetza Batzordearen akordioak, ETELen 116. artikuluari dagokionez, hauxe dio: aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruzko Estatuko oinarrizko araudi ekonomikoan xedatutako mugen barruan aplikatu eta interpretatuko dela, eta, edonola ere, bermatu egingo dela Ministroen Planean ezarritako helburuak betetzen direla, finantza-planen gutxieneko edukiari dagokionez. Hori guztia, finantza-zaintzako organoek kasu bakoitzean zehazten den eduki gehigarria eskatzeko duten eskumenari kalterik egin gabe[680].

Beraz, ETELri jarraituz interpretatu behar dira aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruzko lurralde historikoetako foru-arau ezberdinek. Ekonomia- eta Finantza-Planen gaineko arauketa lurralde historiko bakoitzean ezberdina da. Oinarrizkoan arau berdinak dira, baina xedapenak idazteko eta gaia garatzeko moduan

[679] GALDEANO LARIZGOITIA, I., eta ZURUTUZA MUJIKA, S., "Finanaciación de las entidades locales de Euskadi…", Op. Cit. 487. orr.

[680] Araubide Juridikoaren sailburuordearen 2017ko urtarrilaren 12ko Ebazpena, zeinaren bidez argitara ematen baita Estatuko Administrazioak eta Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazioak osatutako aldebiko lankidetza-batzordearen akordioa, honako lege honen arlokoa: 2/2016 Legea, apirilaren 7koa, Euskadiko Toki Erakundeei buruzkoaEHAOn 2017ko otsailaren 17an argitaratua.

ezberdinak izan dira. Arauketa luzeena Bizkaiak egin du (Estatuko arauen eskema jarraituz) eta oinarri moduan hartu da gaia garatzeko.

EAEko toki-erakundeek arau-fiskaletariko bat bete ezean, ez-betetze hori hurrengo ekitaldi ekonomikoan gainditzeko beharrezkoak diren neurriak jasoko dituen ekonomia- eta finantza-plana egin beharko du. Arabako foru-arauak ez du plana egiteko eperik zehazten, bai ordea Bizkaiak eta Gipuzkoak. Azken bi horien arabera, ez-betetzea detekta eta bi hilabeteko epean plana idatzi beharko da. Bestetik, Arabako foru-arauak urte beteko ekitaldian ez-betetzea gainditzeko betebeharrari salbuespena egiten dio: Arabako zerbitzu- eta obra-planean oinarritutako inbertsioak finantzatzeko ez-betetzea gertatzen bada arau-fiskalen betetzea lortzeko hiru urteko epea eman daiteke.

Planaren edukia HAP/2105/2012 Aginduaren 9.2 artikuluak zehaztutakoari jarraitu behar du, baina Bizkaiak eta Gipuzkoak planaren edukia ere jasotzen dute, lurralde historikoetako toki-erakundeentzako ulergarriago izan daiteken hizkuntza erabiliz. Hori horrela, ekonomia- eta finantza-planak lurralde historikoetan honako edukia izango dute:

- Ez-betetzearen zergatitia eta nondik norakoa.
- Diru-sarreren eta gastuen aurreikuspena.
- Gauzatuko diren neurrien deskripzioa, zenbatespena eta horiek garatzeko egutegia.
- Diru-sarrera eta gastuen aurreikuspenen inguruan eman daitezkeen eszenario ezberdinen azterketa.
- Toki-erakundeak izango dituen zorren garapena.
- Toki-erakundeek propioak, eskuordetuak eta transferituak ez diren eskumenen jasangarritasuna.
- Toki-erakundeek ematen dituzten derrigorrezko zerbitzuen finantzaketarako diru-sarreren ikerketa.
- Toki-erakundearen antolakuntzan egitura-eragingarritasunerako ikerketa.

Ekonomia- eta Finantza-Planen onespenari buruz, Bizkaiak eta Gipuzkoak ezartzen dutenez, 75.000 biztanle baino gehiagoko udalerrietan Foru Aldundiaren eskumena izango da (zuzeneko esku-hartzea). Arabako foru-arauak ez du horrelakorik jasotzen, baina AFFJLOk ezarritakoari jarraituz TOLTBren 111. eta 135. artikuluetako udalerriek,

hau da, 75.000 biztanle baino gehiagoko udalerriek, egiten dituzten ekonomia- eta finantza-planak finantza-zaintzako organo eskudunen zuzeneko esku-hartzea izango dute. Kasu honetan, plan-proposamena Foru Aldundietara bidali beharko da finantza-zaintzako organo eskudunak neurri osagarriak ezarri ahal izateko. Ildo horretatik, 75.000 biztanle baino gutxiagoko udalerrietan ekonomia- eta finantza-plana toki-erakundeen osoko bilkurek onetsiko dute. Azken kasu horretan, EAEko toki-erakundeek hogeita hamar eguneko epean ekonomia- eta finantza-planaren espedientea eta plana onetsi zuen osoko bilkurako ziurtagiria Foru Aldundietara bidaliko dituzte eta horiek neurri osagarriak jartzeko hogeita hamar eguneko epea izango dute (zuzeneko beste esku-hartzea). Toki-erakundearen ekonomia- eta finantza-plana onetsirik, plana martxan jartzeko eta exekuzioarekin hasteko hilabete bateko epea egongo dela adierazten du Bizkaiako foru-arauak.

Arabako eta Bizkaiako foru-arauek AEFJLOk ahalbideratzen ez duten ekonomia- eta finantza-plana egiteko betebeharraren salbuespena ezartzen dute, baina hedapen ezberdinarekin. Gipuzkoak, ordea, ez du salbuespenik ezartzen eta, ondorioz, ez dute salbuespenik egiteko aukerarik izango. Salbuespen horren arabera ekonomia- eta finantza-plana egiteko betebeharra alde batera uzten du eta horren ordez jasangarritasun-txostena egiteko aukera ematen du. Salbuespena noiz ematen den zehaztu behar da eta hor dago Bizkaiaren eta Arabaren arteko ezberdintasuna.

Arabaren kasuan, Arabako toki-erakundeen aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruzko abenduaren 13ko 38/2013 Foru Arauaren 7.3. artikuluak honakoa ezartzen du: *"Aurrekontu-egonkortasunaren helburua ez betetzea diruzaintzako gerakinarekin inbertsio-gastuak finantzatzeagatik gertatzen bada, plan ekonomiko-finantzarioaren ordez Udalbatzaren Osoko Bilkurari jakinaraziko zaio kontu-hartzailetzako eginkizunak betetzen dituen organoaren txostena, inguruabar hori egiaztatuz…"*. Txosten horretan toki-erakundearen kontu-hartzailetzak finantza-jasangarritasunaren ebaluazioa egin beharko du. Txosten horren berri osoko bilkurari jakinarazteaz gain, Arabako Foru Aldundiari ere jakinaraziko zaio. Osoko bilkuraren akta, kontu-hartzailetzako organoaren txostenarekin eta euskarri gisa balio duen gainerako dokumentazioarekin batera, Arabako Foru Aldundian toki-erakundeen arloan eskumena duen sailari bidaliko zaio. Sail horrek, 30 eguneko epean, behar den informazio

gehigarria eskatu ahal izango du: neurri osagarriak hartzea, besteak beste, ekonomia- eta finantza-plan bat egitea, toki-erakundearen finantza-jasangarritasuna bermatzeko. Epe hori igaro eta Arabako Foru Aldundiak ez badu berariazko ebazpenik eman, espedientea izapidetzen jarraitu ahal izango da.

Bizkaiaren kasuan salbuespena beste modu batean zehazten du Bizkaiko foru-arauaren 6.5. artikuluan: toki-erakunde batek zorraren helburua betetzen badu, baina egonkortasun-helburua edo gastu-araua betetzen ez badu, erakundearen finantza-jasangarritasuna arriskuan jartzen ez duten gastuak diruzaintzako gerakinekin finantzatzeagatik, aurrekontua aurrezki garbi positiboarekin likidatzen badu, ekonmomia- eta finantza-planaren ordez, kontu-hartzailetzako funtzioak betetzen dituen organoaren txosten bat egingo da, eta horren berri emango zaio Osoko Bilkurari. Bizkaiako foru-arauak salbuespenerako kasua modu zehatzagoan jasotzen du jasangarritasun-txostenaren erabilera gehiago mugatuz. Hori bai, Arabako foru-arauak egiten duen bezala, Bizkaiko Foru Aldundiaren zuzeneko esku-hartzea ere jasotzen da eta, txostena finantza-zaintza organoari jakinarazirik, horrek hogeita hamar eguneko epean neurri osagarriak jartzeko aukera izango du.

5.3.2.5.3. Neurri hertsatzaileak

Aurretik adierazitako neurri zuzentzaileak nahiko ez badira ez-betetzea gainditzeko edo ekonomia- eta finantza-plana onetsi ezean, finantza-zaintzako organo eskudunek neurri hertsatzaileak jartzeko aukera izango dute. Gai hori bakarrik Bizkaiak arautzen du; Arabak eta Gipuzkoak ez dute ezer adierazten. Horrek esan nahi du, Arabako eta Gipuzkoako toki-erakundeek neurri zuzentzaileak bete ezean Foru Aldundiek zuzenean Estatuko legeria aplikatuko dutela. Bizkaiak, ordea, neurri zuzentzaileen esparruan bertan horien jarraipenarako arauak zehazten ditu AEFJLOren 23. artikuluaren eskema berdinari jarraituz; eta horrez gain, neurri hertsatzaileen gaineko arauketa egiten du.

Kontuan izan behar da, lehenengo eta behin, AEFJLOk neurri zuzentzaileen jarraipenerako sistema bat garatzen duela. Sistema horren arabera:

- TOLTBren 111. eta 135. artikuluetako udalerrietan (probintzia eta autonomia-erkidetako hiriburuak, eta 75.000 biztanle baino gehiagoko udalerrietan) kontu-hartzailetza organoak hiruhilabetero ekonomia- eta finantza-planaren jarraipen-txostena egin beharko du eta, horrez gain, finantza-zaintzako organo eskudunak seihilabetero jarraipen-txostena egingo du.
- Beste toki-erakundeetan, likidazioarekin batera kontu-hartzailetza organoek ekonomia- eta finantza-planaren jarraipen-txostena egin behar dute.

Estatuak zehazten duen sistema hau foru-arauetan ezer arautu ez duten Arabako eta Gipuzkoako lurralde historikoetan aplikatuko da. Bizkaiak, ordea, Bizkaiako toki-erakundeen aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruzko ekainaren 12ko 5/2013 Foru Arauaren 7. artikuluan jarraipenari buruzko arauketa propioa onetsi zuen. Bizkaiko Foru Aldundiak sei hilean behin jarraipena egingo die zuzenbideko 75.000 biztanle edo gehiago dituzten Bizkaiko toki-erakundeen udalerriak onetsitako ekonomia- eta finantza-planei. Gainerako toki-erakundeetan, tokiko kontu-hartzailetzak egingo du jarraipen-txostena, urtero. Jarraipen-txosten hori Osoko Bilkurari jakinaraziko zaio dagokion informazio-saioan, eta Bizkaiko Foru Aldundiari helaraziko zaio, gehienez ere 15 egun balioduneko epean, Osoko Bilkuran aurkezten denetik zenbatzen hasita. Jarraipen-txostenetan neurrien aplikazioa desbideratu dela egiaztatzen bada, Bizkaiko Foru Aldundiak toki-korporazioari eskatuko dio desbideratze hori justifikatzeko, neurriak aplikatzeko edo, hala badagokio, helburuak beteko direla bermatzeko neurri berriak hartzeko.

Ekonomia- eta finantza-planik onetsi ezean, ezarritako neurririk ez hartzea, neurri zuzentzaileak eraginik egin ez dutenean, neurri zuzentzaileak ez-betetzea mantentzen dutenean edota toki-erakundeen ordaintzeko bataz besteko epea berankortasun legeriak ezarritakoa betetzen ez dutenean, orduan finantza-zaintzako organo eskudunek neurri hertsatzaileak hartzeko aukera izango dute. Hartuko den lehenengo neurria da aurrekontuaren gastu-partidak erabiltzeko eta horien xedatzea eteteko akordioa, desbideraketaren zenbatekoa bermatzeko beharrezkoa den xedatze-ezaren akordioa hartuz. Bigarrenik, Estatuak sortutako funtsatik mailegua lortuko da Estatuak zehazten duen interesan.

Bizkaiak bere norabidea zehazten du eta ekonomia- eta finantza-plana onetsi ez bada, onetsitakoa bete ez bada, edota desbideraketak zuzentzeko errekerimendua bi hilabeteko epean erantzuten ez bada, toki-erakundeko organo eskudunak, ezarritako helburua edo gastuaren araua beteko dela bermatzeko neurriak hartzen ez diren bitartean, adierazi beharko du ez dagoela krediturik aipatutako betetzea bermatuko duen zenbatekoan. Krediturik ez izateari buruzko erabakia hartzen ez bada, Bizkaiko Foru Aldundian finantza-zaintzaren arloko eskumena duen sailak beharrezko neurriak hartu ahal izango ditu toki-erakundea derrigorrean betetzera behartzea, Udal Finantzaketarako Foru Funtsean (Udalkutxa) parte hartzetik eratorritako baliabideak atxikitzea barne, betiere langileei ordainketak egitea eragozten ez badu, ezta nahitaezko zerbitzu publikoak ematetik eratorritakoak ere.

Neurri horiek eraginik ez dutenean, finantza-zaintzako organo eskudunaren zuzeneko esku-hartzea emango da (AEFJLOren 25. eta 26. artikuluak). Honen inguruko arauketarik ez dute zehaztu lurralde historikoek eta Estatuaren lege orokorra aplikatu beharko da. Horretan, Estatuaren zuzeneko esku-hartzea zehazten da Ogasun Ministerioaren balorazio batzordearen izendapenarekin eta horrek proposatutako neurri zuzentzaileen betetzeari buruzko arauketa jarraituko da.

5.3.2.6. Finantza-zaintza: toki-erakundearen antolaketan

Gai honen inguruan finantza-zaintzaren teknikak azaldu diren eskema berdinari jarraituz bi gauza nagusi jorratuko dira EAEko toki-erakundeen antolaketari dagokionez: lurraldetasunari dagozkion eragiketa ezberdinak eta eskumenen egikaritzan eman daitezkeen kontrol ezberdinak. Kontuan izan behar da gai honetan, alde batetik, lurralde erkideko toki-erakundeen kasuan TAAJLk izan zuen eragina nabarmena izan dela, baina EAEko toki-erakundeen kasuan TAAJLk ez duela hainbesteko eragina izan. Bestetik, EAEko toki-erakundeen araubidea zehaztean eskumenen inguruko konplexutasunak zuzeneko eragina dute. Hori horrela, lurraldetasunari dagokionez, araubidea lurralde historikoek zehaztu behar dute eta eskumenei buruzko araubidea EAEk.

5.3.2.6.1. EAEko toki-erakundearen lurraldea eta finantza-zaintza

EAEko toki-erakundeen mugarteari buruzko arauketak TAOLk ezarritako oinarriei jarraitu behar die, baina EAEko autonomia-estatutuaren 10.1. artikuluak udal mugartearen araubidearen gaineko eskumen esklusiboa EAEren esku uzten du. Hori bai, artikuluak berak adierazten duenez, araubidearen eskumen esklusiboa du lurralde historikoei dagozkien ahalmenei kalterik egin gabe Estatutuaren 37. artikuluarekin bat etorriz. Horrez gain, argi utzi behar da EAEko autonomia-estatutuaren 37. artikuluak ez duela udal mugartea aipatzen, bai ordea udalez gaineko toki-erakundeen gaineko mugarteei dagokiona. Baina, artikuluak berak honakoa zehazten du, lurralde historikoen eskumena izango dela: *"Estatutu honetan zehazten diren edo transferitzen zaizkien guztiak".*

Esangura horretan, korapiloa eginda dago[681] eta hori askatzeko beharra daukagu, toki-erakundeen lurralde mugartearen gaineko araubidea zehazteko eskumenaren titulartasuna jakiteko. Lurralde historikoen eskumenak EAEko autonomia-estatutuaren 37. artikuluan eta LHLren 7. artikuluan zehazten dira. Gainera, Estatuatuaren 37.3. artikuluak eta LHLren 7.a). artikuluak forutasunaren funtsezko nukleoa garatzen dute. GONZÁLEZ DE ZARATE LORENTEk hitzak erabilita: *"EAEEren 37.3 artikuluan zehaztuta daude, ikusi dugun bezala, Lurralde Historikoen eskumen esklusiboa duten gaien nummerus apertus bat ezartzen duena, eta LHLren 7.a) artikuluan, berriz, Lurralde Historikoek eskumen esklusiboak dituzten gaien zerrenda bat ezartzen du, eta horiek foraltasunaren funtsezko muina dira, dagoeneko aztertu ditugun terminoetan, EAEren 3. artikuluan jasotako beste gai batzuetan. Bi agindu horietatik ondorioztatzen da lurralde historikoek eskumen esklusiboak dituzten gaien katalogo bat"*[682].

Hori horrela, LHLren 7.a).3. artikuluari jarraituz, Arabak, Bizkaiak eta Gipuzkoak udal mugartearen araubidea eta udalez gaineko toki-erakundeen araubidea zehaztu egin dute. Udalen gaineko araubidea zehazten dute Arabak Toki-erakundeen mugarteari buruzko

[681] GONZÁLEZ DE ZARATE LORENTE, R., *El ordenamiento político-administrativo de los Territorios Historicos…*, Op. Cit. 293. orr. Autoreak adierazten duenez: *"..ez da arauketa garbi baten adibide ona eta ondorioz, gai honetan segurtasun juridikoa gutxiturik ikusten da"*.
[682] GONZÁLEZ DE ZARATE LORENTE, R., *El ordenamiento político-administrativo de los Territorios Historicos…*, Op. Cit. 293. orr.

otsailaren 21eko 4/2011 Foru Arauan, Bizkaiak Bizkaiko Lurralde mugartearen gaineko abenduaren 5eko 9/2012 Foru Arauan eta Gipuzkoak Udal Mugarteei buruzko martxoaren 17ko Foru Arauan. Hiru arauek TAOLk zehaztutako oinarriekin batera mugarteen inguruko arauketa zehaztu behar dute. Ez dezagun ahaztu TAOLk udal mugarteen gaineko erabakien gainean finantza-zaintzaren esku-hartzea eskatzen duela.

Mugarteen gaineko foru-arauak aztertu aurretik eta horietan finantza-zaintzaren inguruan hausnartu aurretik, gaiaren inguruko zehaztapen bi egin behar dira: alde batetik, toki-erakundeen lurralde-eremua aldakorra da eta udalak eratu, aldatu eta desagertu daitezke (TAIXTBren 3. artikuluarekin bat eginez); eta bestetik, udal mugartearen aldaketak duen eragina kontuan izan behar da alde finantzarioan ere, eta horretan finantza-zaintza sartzen da.

Esan bezala, lurralde historikoek udal-mugarteen araubidea garatzeko eskumen esklusiboa dute eta lurralde historiko bakoitzak bere arauketa propioa egin zuen. Hiru arauketak ezberdinak dira euren artean, baina puntu berdin asko dauzkate. Hiru foru-arauetan, Estatuko legeriak egiten duen bezala, espedientearen hasiera eta onespena eskatzen dute udal kaltetuen bitartez. Espedientea eta gero kaltetutako udalei alegazioak egiteko audientzia-fasea irekiko zaie eta herritarrei informazio publikoa emango zaie. Pausu hori eta gero, espedientea Foru Aldundiei bidalirik, momentu horretan, beharrezko txosten guztiak eskatuko dira. Espedientearen puntu horretan, Foru Aldundietako finantza-zaintzako organo eskudunek txostena eman behar dute.

Estatuko legeriarekin alderaturik, aldaketa nagusia ebazpen-organoaren titulartasunean dago. 1690/1986 Errege Dekretuak onartzen duen Lurralde Mugarteari eta Populazioari buruzko Araudiaren 13. artikuluan udal-mugartearen aldaketaren gaineko amaierako ebazpena autonomia-erkidegoak eman behar du eta, lurralde historikoen kasuan, amaierako ebazpena Batzar Nagusiek eman beharko dute. Azkeneko baieztapen honen gainean ez dago zalantzarik Araba eta Bizkaiaren kasuan, biek mugartearen aldaketek ekar dezaketena Foru Arauaren bitartez onesteko beharra ezartzen dutelako. Gipuzkoaren kasuan, ordea, amaierako ebazpenaren inguruan foru-arauaren 10. artikuluak honakoa dio: *"1. Aldundiaren foru-dekretuak edo udal-mugarteak aldatzeko espedientea ebazten duen Batzar Nagusien erabakiak honako hauek zehaztu behar ditu, hala badagokio: (...)*

2. Gipuzkoako udal-mugarte bat aldatzeko espedientea ebazten duen Aldundiaren Foru Dekretua edo Batzar Nagusien Erabakia Gipuzkoako Aldizkari Ofizialean, Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkarian eta Estatuko Aldizkari Ofizialean argitaratuko da, eta Toki Erakundeen Foru Erregistroan inskribatuko da, eta Euskal Autonomia Erkidegoko eta Estatuko administrazioei idatzizko komunikazioa bidaliko zaie dagozkion ondorioetarako".

Aurretik, Estatuaren araubidea garatzean adierazi dugun bezala, Foru aldundien finantza-zaintzak egin beharreko udal-mugartearen gaineko txostena derrigorrezkoa da. Horrela zehazten dute Arabako Toki-erakundeen mugarteari buruzko otsailaren 21eko 4/2011 foru arauaren 8. artikuluak, Bizkaiko Lurralde mugartearen gaineko abenduaren 5eko 9/2012 Foru Arauaren 28. artikulua eta Gipuzkoako Udal Mugarteei buruzko martxoaren 17ko Foru Arauaren 4. eta 12. artikuluek. Horietan, Foru Aldundiek udal-mugarteen aldaketek dakartzaten eragin ekonomikoaren gaineko eta finantza-nahikotasunaren gaineko txostena egiteko beharra ezartzen da. Txosten hori derrigorrezkoa da, baina APELren 80. artikuluaren hitzei jarraituz, ez da loteslea izango. Foru Aldundien finantza-zaintzako txostenaren edukiak honakoa jorratu behar du:

- Sortutako edo aldatutako udalerriek lehendik zegoen toki-erakundeen kaudimena gutxitzen den ala ez.
- Zorrak eta kredituak likidatzeko moduak behar bezala zehaztuta daudela bermatzea.
- Lurralde-aldaketaren bitartez sortutako udalerrien ondarea kudeatzeko modu ezberdinak edo, udalerrien zatiketaren kasuan, zatitzeko proiektuaren bideragarritasun eta eragin ekonomikoa.
- Zatiketaren ondorioz eratutako udalerriek dituzten helburuak betetzeko, baliabide nahiko duten ala ez.

Azkenik, udalez beste toki-erakundeen gaineko oharra egitea komenigarria da. Udal-mugarteei buruzko foru-arauek, hirurek, udala baino txikiagoko toki-erakundeen gaineko xedapenak ezartzen dituzte eta horiek aldatzea, disolbatzea edo eratzeak ere finantza-zaintzako txostena behar izango dute eta horrek eragin ekonomikoaren eta finantza-

nahikotasunaren inguruan hitz egin beharko dute, foru-arauek txostenaren beharra eragin ekonomikoak dauden egoera guztietarako eskatzen baitute.

5.3.2.6.2. EAEko toki-erakundeen eskumenak eta finantza-zaintza

Adierazi egin da lan honetan zehar EAEko toki-erakundeen gaineko araubidea jorratzen duen ETELk toki-autonomiaren gaineko interpretazio zabala egiten duela. Horren harira, hemen gogoratu behar da TAAJLk TAOLean EAEren inguruan egiten dituen aldaketak eta legearen 1. xedapen gehigarriarekin batera sortzen duten EAErako salbuespeneko araubidea. VELASCO CABALLEROk horrela adierazten du: *"Horren arabera, TAAJLek euskal erakundeekiko duen begirune nabarmenak bi oinarri ditu: batetik, foru-lurraldeen eskubide historikoak; eta, bestetik, Euskal Autonomia Erkidegoko Estatutua, nekez da bateragarria TAAJL arautzeko aukera batzuekin"*[683]. Esangura horretan, lurralde historikoen eskumenak ere handitu egin dira. Hori ulertzeko, RAZQUIN LIZARRAGAk TAAJLk egituratutako eskumen-sistemaren eskema[684] lagungarria izan daiteke:

1. TAAJLk aitortzen du lurralde historikoek eskumena dutela udalerriei eskumenak esleitzeko beren eskumen propioei dagokienez (TOLTBren 8.1. xedapen gehigarria, 2. paragrafoa), erakunde erkideek beren eskumenei dagokienez duten bezala.
2. TAAJLek zuzenean esleitzen dizkie lurralde historikoei honako eskumen hauek:
   - TAOLen 26.2. artikuluko zerbitzuak emateko modua zehaztea (TAOLen 1.1. xedapen gehigarria).
   - Toki-erakundeen ekonomia- eta finantza-araubideaTAOLren 116ter artikuluaren (kostu eragingarria), 116.bis artikuluaren (finantza-zaintza) eta 4. xedapen iragankorraren (kontzejuen desegitea) edukia jasotzen duena (TAOLren 2.2. xedapen gehigarriak egindako xedapenak).
   - TOLTBren 193.bis eta 218. artikuluetako finantza-zaintzako eta txostenak jasotzeko eginkizunak (TAOLren 2. xedapen gehigarria).

[683] VELASCO CABALLERO, F. "Sobre la aplicación de la LRSAL en el Pais Vasco: el alcance de las cláusulas de excepción", Madrileko Unibertsitate Autonomoaren Toki-zuzenbideko institutoaren webgunean, 2. orr.
[684] RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., "La organización territorial interna de los territorios forales"…, Op. Cit. 21. orr.

- Ordainsarien eta bertaratzen gehieneko mugak finkatzea (TOLTBren 8. xedapen gehigarria).
- Hitzarmenak egitea udalerriekin (TOLTBren 8. xedapen gehigarria, 3. xedapen gehigarria).

3. TAAJLek EAEko barne-ordenamenduaren esku uzten ditu eskumen hauek:

- Transferitutako zerbitzuen kostua finkatzea (TAAJL, 1.2. xedapen gehigarria).
- Administrazioari esleitutako 7.4. eta 26.2. artikuluetako eginkizunak (TAOLen 2. xedapen gehigarria).
- Gaikuntza nazionala duten funtzionarioen gaineko eskumenak (TAOLen 2. xedapen gehigarria, 7. eta 8. artikuluak).

Lurralde erkideko toki-erakundeen eskumenen esparruko finantza-zaintzako ahalmenen inguruan hitz egitean, egin beharreko legezkotasun-kontrolari dagokionez, honako esparruan jorratu da: berezkoak ez diren eta eskuordetutakoak ez diren eskumenen egikaritzari zegokiona, 20.000 biztanle baino gutxiagoko zerbitzu-emateari zegokiona eta zerbitzuen kostu eraginkorrari zegokiona. Eskema berdina jorratuko dugu EAEko toki-erakundeen eskumen eta zerbitzuen gaineko finantza-zaintza azaltzean, baina ETELk zehazten duen eta TAAJLk baimentzen duen sistemarekin bat etorriz. Dena den, horretarako EAEko toki-erakundeen eskema azaltzea derrigorrezkoa jotzen da.

ETELren eskumen-banaketaren eskema edo sistema TAOLak 7. eta 25. artikuluetan egindakoaren oso antzekoa izan da: alde batetik, toki-erakundeek euren eskumen propioak dituzte, 17. artikuluan zerrendatutakoak; bestetik, eskuordetutako edota transferitutako eskumenak daude; eta azkenik, toki-erakundeei berez ez dagozkien eskumenak topatzen ditugu. Eskema, beraz, ez du Estatuaren oinarrizko arauketaren kontra egiten, eskema berdina da. Eskema horretan, ETELren 14. artikuluak adierazten duen bezala, aurrekontu-egonkortasunerako eta finantza-jasangarritasunerako printzipioak errespetatuko dira. Horiek, berez, eskumenen dimentsio ekonomikoaren adierazgarria da. Horiez gain, bestelako printzipio batzuk maila berdinean jartzen ditu ETELak 14.5. artikuluan: finantza-nahikotasunaren printzipioa, herritarrekiko hurbiltasunaren printzipio, subsidiarietate-printzipioa eta, kasuaren arabera, diferentziazio-prinzipioa. VELASCO CABALLEROk adierazten duen moduan: *"Nahiz eta, zalantzarik gabe, ETELren ardatz arautzailea udalen eskumenak diren, euskal legeak*

manu batzuk eskaintzen dizkie edozein toki-erakunderi. Horrela, ETELren 14.1. artikuluak tokiko eskumenak (toki-erakunde guztienak) honela sailkatzen ditu: berezkoak, transferituak edo eskuordetuak. ETELren 14.4. artikuluak «eskumen unibertsal» moduko bat gehitzen du («toki-erakundeek edozein jarduera, zerbitzu edo prestazio egikaritu ahal izango dute, baldin eta toki-komunitatearen intereserako garatzen bada eta eskumen propioen, transferituen edo eskuordetuen barruan sartzen ez bada»). Hau da, euskal toki-erakundeek eskumen «orokor» propioa dute (beraz, printzipioz, edozein gairi buruzkoa), nahiz eta haien egikaritza ex ante kontrol bikoitzaren mende dagoen, bikoiztasunik ezaren eta jasangarritasunaren aldetik (foru-aldundi bakoitzak edo euskal administrazioak). Euskal toki-erakunde guztiei eskumen unibertsala emate hori zalantzagarria da"[685].

Berrikuntza bi alderditik dator: alde batetik, eskumen propioen zerrenda Estatuak TAOLan planteatutako zerrenda baino askoz handiagoa da eta ahalmen gehiago eta zehatzagoak ematen dituela; eta bestetik, toki-erakundeek berezkoak ez dituzten eskumenak egikaritzeko aukera, 16. artikuluan oinarritutako eskumen-klausula unibertsalean ezartzen direla. Ildo horretatik, Euskadiko Legegileak Europako Kontseiluaren Ministro Batzordearen 1995eko urriaren 12ko R (95) 19E zenbakidun Gomendioa jarraitzen duela adieraz daiteke. Gomendio horretan, sorospidetasun printzipioaren aplikagarritasunean eskumen banaketa garbia eskatzen da, printzipio hori eskumenen arteko harremana gidatuz. Hau horrela, ETELak eskumen propioen zerrenda handia jorratzen du, hori modu orokorrean arautuz eta sektorekako legegile edo araugilearen eskuetan sorozpidetasuna bermatuz. Eskakizun hori ere egiten zen 1998ko irailaren 18ko R (98)12 zenbakidun Ministro Batzordearen Gomendioan.

Eskumen propioei dagokienez ETELaren 17. artikuluak hogeita hamazazpi gai ezberdin aipatzen ditu eta, ez bakarrik hori, gai bakoitzean udalak duen ahalmenak ere zehaztu egin ditu, udalak jakin dezan beren eskumena antolatzeko, planifikatzeko, kudeatzeko, ikuskatzeko edota exekutatzeko baldin bada. Foru-arauek edo EAEko Legebiltzarreko legeek bermatu behar dute 37 eskumen eta gaietan aipatzen diren funtzioak eta ahalmenak errespetatuko dituztela.

[685] VELASCO CABALLERO, F., "Competencias de los municipios vascos: tipología y régimen jurídico", *RVAP*, 107. zkian, 2017, Oñati, 275. orr.

Bestetik, ETELk eskuordetutako eta transferitutako eskumenen araubide berezia jorratzen du eta horien gaineko finantzazioa bermatzeko betebeharra izango da.

Propioak, eskuordetuak edo transferitutakoak ez diren gainerako eskumenak (hemendik aurrera bestelako eskumenak deituko ditugunak) 27/2013 Legearen 7.4. artikuluaren eskeman barneratzen dira, baina hauen inguruan EAEko Legeak berregituratze bat egiten du. ETELaren 14.4. artikuluak honakoa adierazten du: *"Era berean, toki-erakundeek eskumen propio, transferitu edo eskuordetuetan sartzen ez den beste edozein jarduera, zerbitzu edo prestazio garatu ahal izango dute tokiko komunitatearen intereserako, baldin eta, lege honetan azaldutakoaren arabera, bikoiztasun egoerarik sortzen ez bada eta erakundearen ogasun osoaren finantza-jasangarritasuna arriskuan jartzen ez bada"*. Eskema berdina, beraz, Estatuko oinarri legerian eta ETELean, baina Estatu legeriaren asmoa horien murriztapena den heinean (gogoratu behar da TAOLren 28. artikulu zaharra indargabeturik gelditu dela eta 25.1. artikulua berridatzi egin dela), ETELk horien garrantzia bultzatu egiten du. Bultzada horretan lan egiten du ETELren 16. artikuluak, bertan adierazten delako herritarren bizi-kalitatea hobetzeko eta komunitatearen interesak edo beharrizanak asetzeko udalek bestelako zerbitzu edo eskumen ere garatu ahal dituztela. Hori gauzatu daiteke nahiz eta eskumen, zerbitzu edo jarduera horiek ez egon eskumen propioen, eskuordetuen edota transferitutakoen jarduera esparruan. Egia da, eskumen horien egikaritzeko bikoiztasunak sahieztu behar dela eta finantza-jasangarritasuna bermatu behar direla, baina printzipioz ez dago inolako arazorik eskumen mota horiek eman ahal izateko. Aipatutako propioak, eskuordetuak edo transferituak izan ez diren eskumenak garatu ahal izateko bi baldintza zehazten ditu ETELk:

- Bikoiztasunei buruz: Legeak bikoiztasuna zer den azaltzen du artikuluaren 3. puntuan eta bikoiztasuna ematen da bi lurralde-erakunde ezberdinak eskumeneko gai berdinean funtzio publiko berdinak ematen dituztenean, lurralde-eremu berdinean edo herritar kopuru berdinean eta beharrizan berdina asebetetzeko. Hori horrela bikoiztasunak sahiezteko helburuarekin, toki erakundeek ezin izango dute eskumenik edo zerbitzurik garatu, eskumen edo zerbitzu horiek beren beregi antolamendu juridikoak beste lurralde-administrazio bateri aitortzen badizkio. Baina legeak bikoiztasuna definitu eta bikoiztasunak sahiezteko helburua izanik, bikoiztasuna ematen ez den kasua ere aipatu egiten du eta ez dago bikoiztasunik

zerbitzu edo eskumena ematen denean beste Administrazio baten berariazko finantzazioaren bitartez edo beste Administrazio horiek garatutako programak jarraitzen direnean. Beraz, bikoiztasunaren kontzeptua ondo definituta dago eta ez da TAOLean 27/2013 Legeak sartutako kontzeptu murriztailea.

- Finantzazioari dagokionez, Legeak argi uzten du bakarrik gauzatu ahal direla bestelako eskumen hauek udalak berak finantzatu ahal baditu eta beti ere udalak aurrekontu-egonkortasuna eta finantza-jasangarritasuna bermaturik baditu, nahiz eta toki-erakundeak ekonomia- eta finantza-plana izan. Esangura horretan, badirudi 16.5. artikuluak udalaren erantzukizunpean uzten duela, ETAHren 3.2. artikuluak eskatzen duen udal jardueraren erantzukizuna sustatuz.

Udal-ekimenaren kontrol prebentibo eta orokorrerako araubidea zehazten da, eta zalantzarik gabe, ez da oso eskuzabala toki-autonomiaren printzipioarekin. Baina, horregatik, ez da konstituzioaren aurkakoa izan behar. Bada, KAk argudiatu duen bezala, EK-k toki-araubidearen hainbat eredu ahalbidetzen ditu, udal-autonomiari gehiago edo gutxiago laguntzen diotenak. Ildo horretan, prebentzio-kontrol loteslea 2013ra arte indarrean zegoen toki-autonomiaren neurri murriztailea da, baina ez da Konstituzioaren aurkakoa (41/2016 KAren Epaia, 3. oinarri juridikoa).

Azkenik, zerbitzuen kostu eragingarriari dagokionez eta TAOLrekin bat etorriz, ETELk 98. artikuluan tokiko zerbitzuen kostu eragingarria arautzen du. Foru Aldundiek zehaztuko dituzte gutxieneko eta nahitaezkoak diren tokiko zerbitzuen kostu eragingarria kalkulatzeko irizpideak, eta toki-erakunde bakoitzak kalkulatuko ditu aurrekontu-likidazioaren datuak kontuan edukita. Gutxieneko eta nahitaezkoak diren tokiko zerbitzuen kostu eragingarria toki-erakundeko organo ekonomiko-finantzarioek kalkulatuko dute, zerbitzu horien zuzeneko eta zeharkako kostuak kontuan izanik. Kalkulatutako gutxieneko eta nahitaezko kostu eragingarri horiek Foru Aldundiei jakinaraziko zaizkie, Foru Aldundiek beharrezko publizitatea eman dezaten.

Foru Aldundiek gutxieneko eta nahitaezko tokiko zerbitzuen kostu eragingarriari dagokion eskumenaren egikaritzan beharrezko arau euskarria onetsi zuten: Araban 59/2015 Foru Dekretua, abenduaren 9ko Diputatuen Kontseiluarena, Arabako Lurralde Historikoko toki-erakundeek emandako zerbitzuen benetako kostua kalkulatzeko epeak

eta irizpideak ezartzen dituena; Bizkaian Bizkaiko Foru Aldundiaren 45/2015 Foru Dekretua, martxoaren 24koa. Honen bidez, Bizkaiko Lurralde Historikoko toki-erakundeek emandako zerbitzuen benetako kostua kalkulatzeko irizpideak eta epeak ezartzen dira; eta Gipuzkoan 309/2016 Foru Agindua, ekainaren 10ekoa, Gipuzkoako toki-erakundeek emandako zerbitzuen benetako kostua kalkulatzeko epeak eta irizpideak ezartzen dituena. Azken finean, Foru Aldundiak finantza-zaintzako ahalmenen egikaritza gauzatzen du eta, informazioaren arabera, nahitaezko eta gutxieneko zerbitzuen kostu eragingarria kontrolatzen dute.

FINANTZA-ZAINTZAREN GAINEKO JARDUERAK ETA KONTROLAK: LH-ETAN						
JARDUERAK				**KONTROL-TEKNIKA**	**FINANTZA-ZAINTZAKO ORGANO ESKUDUNA**	
					EAEan	**ESTATUAN**
1.	AURREKONTU JARDUERA					
	1.1.		Aurrekontuaren onestea	Informazioa eman	Lurralde Historikoa	Estatua / autonomia-erkidegoa
	1.2.		Aurrekontuen aldaketa	Informazioa eman	Lurralde Historikoa	Estatua / autonomia-erkidegoa
	1.3.		Diruzaintza gerakin negatiboaren likidazioa	Informazioa eman	Lurralde Historikoa	Estatua / autonomia-erkidegoa
	1.4.		Likidazio guztien onespena	Informazioa eman	Lurralde Historikoa	-
2.	ZORPETZEA					
	2.1		Epe laburreko zorpetzea			
		2.1.1.	Abalak, berrabalak eta bestelako berme publikoak	Baimena eman	Lurralde Historikoa	Estatua / autonomia-erkidegoa
		2.1.2.	Ebtik kanpo itundutako zorpetzea	Baimena eman	Lurralde Historikoa	Ogasun Ministerioa
		2.1.3.	Zor-jaulkipena edo kreditu publik	Baimena eman	Lurralde Historikoa	Ogasun Ministerioa
		2.1.4.	Beste kreditu-eragiketak	Informazioa eman	Lurralde Historikoa	Ogasun Ministerioa
	2.2.		Epe Luzerako zorpetzea			
		2.2.1.	Abalak, berrabalak eta bestelako berme publikoak	Baimena eman	Lurralde Historikoa	Estatua / autonomia-erkidegoa
		2.2.2.	Ebtik kanpo itundutako zorpetzea	Baimena eman	Lurralde Historikoa	Ogasun Ministerioa
		2.2.3.	Zor-jaulkipena edo kreditu publik	Baimena eman	Lurralde Historikoa	Ogasun Ministerioa
		2.2.4.	Berankortasun eta finantza arazoak RDL 8/2013	Baimena eman	Lurralde Historikoa	Ogasun Ministerioa
		2.2.5.	Hornitzaileei ordaintzeko mekanismoa PRE/966/2014	Baimena eman	Lurralde Historikoa	Ogasun Ministerioa
		2.2.6.	75.000+ biztanle egonkortasuna ez bete	Baimena eman	Lurralde Historikoa	Ogasun Ministerioa

		2.2.7.	%60tik %110era doazen kreditu-eragiketak	Baimena eman	Lurralde Historikoa	Ogasun Ministerioa
		2.2.8.	%Xtik %60ra doazen kreditu-eragiketak	Aurretiazko txostena	Lurralde Historikoa	-
		2.2.9.	Beste kreditu-eragiketak	Informazioa eman	Lurralde Historikoa	Estatua / autonomia-erkidegoa
3.	FINANTZA ETA EKONOMIA JARDUERA					
	3.1.		Ekonomia sustatzeko ebazpenak	informazioa eman	Lurralde Historikoa	Estatua / autonomia-erkidegoa
	3.2.		Dirulaguntzak ematea	informazioa eman	Lurralde Historikoa	Estatua / autonomia-erkidegoa
	3.3.		Dirulaguntzak jasotzea	ikuskapena	Lurralde Historikoa	Estatua / autonomia-erkidegoa
4.	ONDAREAREN KUDEAKETA					
	4.1.		Ondasun higiezinen eskualdaketa baliabide arrunten -%25	Informazioa eman	Lurralde Historikoa	autonomia-erkidegoa
	4.2.		Ondasun higiezinen eskualdaketa baliabide arrunten +%25	Baimena eman	Lurralde Historikoa	autonomia-erkidegoa
5.	AURREKONTU-EGONKORTASUNA ETA FINANTZA-JASANGARRITASUNA					
	5.1.		AE eta FJ arau fiskalak betetzea	Informazioa eman	Lurralde Historikoa	Estatua / autonomia-erkidegoa
	5.2.		AE eta FJ arau fiskalak ez betetzea			
		5.2.1.	Aurretiazko prebentzio neurriak	Informazioa eman	Lurralde Historikoa	Ogasun Ministerioa
		5.2.2.	Neurri zuzentzaileak	ikuskapena	Lurralde Historikoa	Ogasun Ministerioa
		5.2.3.	Neurri hertsatzaileak	Esku-hartzea	Lurralde Historikoa	Ogasun Ministerioa
6.	FINANTZA-ZINTZA TOKI-ERAKUNDEEN ANTOLAKETAN					
	6.1.		Lurralde antolaketan: sortu, ezabatu eta mugartea aldatu	Aurretiazko txostena	Lurralde Historikoa	Estatua / autonomia-erkidegoa
	6.2.		Eskumen eta zerbitzuak			
		6.2.1.	Eskumen propioak ez diren eta eskuordeturik ez eskumenak	Aurretiazko txostena	Lurralde Historikoa	Estatua / autonomia-erkidegoa
		6.2.2.	Zerbitzuen kostu eragingarria	Informazioa eman	Lurralde Historikoa	Ogasun Ministerioa
		6.2.3.	Propioak eta eskuordetuak ez diren eskumenen egikaritzan			
			zerbitzuak eman (ETEL 16.7. eta 16.8. art)	Aurretiazko txostena	Lurralde Historikoa	-
7.	UDALEZ GAINEKO TOKI-ERAKUNDEAK					
	7.1.		Mankomunitateak eratu eta disolbatu	Aurretiazko txostena	Lurralde Historikoa	Estatua / autonomia-erkidegoa
	7.2.		Partzuergoak eratu eta disolbatu	Aurretiazko txostena	Lurralde Historikoa	-

VI. ONDORIOAK

LEHENENGOA.- Espainiako Estatua urte gutxitan diktadura batetik sistema demokratiko batera igaro zen. Ibilbide horretan, EK tresna garrantzitsuena izan zen eta horretan toki-erakundeen autonomia aldarrikatu egiten da. EKren printzipio nagusia batasuna izan daiteke (horrela aldarrikatu zuen KAk 4/1981 Epaia eta gero), baina autonomia-printzipioak presentzia handia du, oso handia. Autonomia-printzipioak EKk ezartzen duen estatu-egitura gidatzen du eta, autonomia-erkidegoen autonomia alde batera utzirik, EKren 141. artikuluari jarraituz, toki-erakundeek haien interesekoak diren gaiak garatzeko autonomia izango dute.

Autonomia horrek muga ezberdinak ditu, esaterako, autonomia-printzipioa batasun-printzipioaren mende dago. Mendetasun horretan kokatu daiteke toki-erakundeen gainean egituratu den kontrola. Toki-erakundeek haien jarduera autonomia-printzipioarekin egikaritzeko ahalmena dute, baina jarduera hori harmonizaturik egon behar da, bateraturik. Horretarako, EKren 149.1.14. eta 149.1.18. artikuluek ezartzen duten eskumenen egikaritzan, Estatuak toki-erakundeen gaineko kontrol-sistema antolatzen dute.

Kontrol-sistema nagusi hori TAOLren barnean dago, baina ez da kontrol-sistema bezala ezartzen baizik eta Administrazioen arteko harremanen baitan. Ildo horretatik, toki-erakundeen araubidean arautzen diren Administrazio-harremanen artean kontrol-teknika ezberdinak adierazten dira, baina kontrolari dedikaturiko zuzeneko titulu edo artikulurik ez dago. Sistema horretan, toki-erakundeei ezartzen zaizkion informazio-betebeharrak kontrol-sistemari hasiera ematen diote. TAOLren 56. artikuluak aginduta, toki-erakundeei hartzen dituzten ebazpen, egintza eta akordio guztien gaineko informazioa Estatuari eta autonomia-erkidegoari bidaltzeko betebeharra ezartzen da. Esangura horretan, toki-erakundeek hartzen dituzten xedapen, dekretu eta akta guztiak Estatuari eta autonomia-erkidegoari sei eguneko epean bidaltzeko beharra ezartzen dute.

Informazio-betebehar horrek toki-erakundeen jardueran eragin handia dauka, baita toki-erakundeen autonomian ere. Estatuak eta autonomia-erkidegoek informazioa jasotzen dutenean, jasotako ebazpen eta akordien azterketa egiten dute eta horien gaineko lege-kontrola gauzatzen dute.

BIGARRENA.- Toki-erakundeen finantza-jardueraren gaineko kontrola eta izaera ekonomikoa ez duten toki-erakundeen egintza eta ebazpenen gaineko kontrola ez da berdina. Zalantzarik gabe ondorioztatu daiteke toki-erakundeen finantza-jardueraren gainean egiten den kontrola handiagoa dela eta izaera ezberdina duela. Toki-erakundeen gaineko kontrol-sistemak KAren 4/1981 Epaian definitu zirenean, kontrolari izaera berezia eman zitzaion: lege-kontrola egin behar da. Lege-kontrol horretan oinarriturik, TAOLk ezartzen dituen toki-erakundeen gaineko kontrol-harremanak zehazten dira 56. artikulutik hasita. TAOLk lege-kontrolean oinarritzen du toki-erakundeen jardueraren gaineko zaintza. Kontrol hori ebazpenen, erabakien eta akordioen gainean ezartzen da, hau da, ebazpen, erabaki edo akordio horiek hartu eta gero. Jadanik, toki-erakundeak erabakia hartu du eta erabaki hori legearekin bat datorren ala ez aztertuko dute Estatuak eta autonomia-erkidegoek. Legezkotasuna aztertuko duen kontrol hori beraz *a posteriori* egiten da.

Kontrara, toki-erakundeen finantza-jardueraren gaineko zaintzak ez ditu beti printzipio horiek errespetatzen. Ez da beti lege-kontrol bat egiten eta kontrol-tresna ez da beti *a posteriori* ezartzen. Toki-erakundeen finantza-jarduerak Ogasun Orokorrean eragina izan dezake eta, horregatik, toki-erakunde batek finantza-izaerako erabaki batzuk hartzeko, toki-erakundez gaineko Administrazio edo botere baten baimena behar izatea gerta daiteke. Kasu horietan, finantza-zaintzako organo eskudunek aurretiaz udalaren asmoa kontrolatzeko aukera izan dezakete. Beraz, finantza-zaintzaren esparruan egiten den kontrola ez da beti geroko kontrola, aurretiazko kontrolak ere eman daitezke. Horren adibiderik argienak ondasun higiezinen eskualdaketan autonomia-erkidegoak egin beharreko txostenean edota zorpetzeko aurretiazko baimenean daude. Bi prozedura horietan finantza-zaintzako organo eskudunek toki-erakundearen azkenengo erabakia baino lehen txostena edo baimena eman beharko dute. Beraz, bi prozedura horietan

aurretiazko kontrola ematen da, toki-erakundearen ebazpenaren aurretik egindako kontrola bihurtzen da.

Horrez gain, EKren 41. eta 131. artikuluek garapen ekonomikoaren gainean Estatuaren ikuskaritza ezartzen dute eta aurrekontu-egonkortasunaren esparruan egingo duela adierazten dute. Ildo horretatik, 4/1981 Epaiak berak aitortzen du kasu batzuetan legezkotasunaren gaineko kontrola egiteaz gain, aukera-kontrola ere eman daitekeela. Azken baieztapen horren gaineko adibiderik argiena zorpetzean aurki dezakegu. Toki-erakunde batek bizirik daukan kapitalaren zorra likidatutako diru-sarrera arrunten %60a baino handiagoa denean baina %110 baino txikiagoa, finantza-zaintzako organo eskudunaren baimena behar izango du. Baimen hori emateko edo ez emateko arrazoia ez da bakarrik lege-kontu bat eta zorpetzearen egokitasunak ere garrantzia izango du. Azken finean, toki-erakundeak sektore publikoaren zati dira eta toki-erakundeen zorpetzeak Estatu osoaren zorpetzean eregina izan dezake. Hori horrela, Estatuko Ogasun Orokorraren egoerak toki-erakundeari zorpetzeko baimena ematea edo ez baldintzatu dezake, nahiz eta toki-erakunde horrek lege-betekizun guztiak bete.

Nahiz eta orokorrean toki-erakundeen gaineko kontrola gerokoa izan eta legezkotasun-kontrola izan, finantza-jardueraren kasuan toki-erakundeen gaineko kontrola aurretiazkoa eta aukerazkoa ere izan daiteke. Gainera, finantza-jardueraren gaineko kontrol hori bikoitza dela esan daiteke: alde batetik, TAOLk ezartzen duen toki-erakundeek hartutako erabaki guztien gaineko kontrol arrunta; eta bestetik, finantza-zaintzako organo eskudunek egiten duten kontrola. TAOLk administrazio-harremanen artean toki-erakundeek hartutako erabaki ezberdinen legezkotasuna kontrolatzeko sistema ezartzen du; baina, horrez gain, finantza-jardueraren esparruan finantza-zaintzako organo eskudunek izaera finantzarioa duten espediente batzuen zuzeneko kontrola egiten dute, hasieratik zehaztutako kontrol sakona. Esangura horretan, finantza-zaintza gauzatzen da gai konkretu batzuen gainean eta finantza-zaintzako organo eskudunaren bitartez; baina, finantza-kontrola erabaki eta akordioen kontrol orokorrarekin batera ere ematen da.

HIRUGARRENA.- Finantza-zaintzako organoari dagozkion kontrolpeko jarduerak ez dira toki-erakundeen finantza-jarduera guztiak. Toki-erakundeen finantza-jarduerak diru-sarreren esparrua eta gastuen esparrua jorratzen ditu, baina bi esparruetan lehen

aipatutako kontrol bikoitza ez da ematen. Esan bezala, toki-erakundeen gaineko kontrola orokorra da, erakundeek ematen dituzten egintza, egitate eta akordio guztiak kontrolpean daudelako. Baina, finantza-jardueraren esparruan, kontrol horiez gain, jarduera zehatz batzuen gaineko kontrola ere ematen da.

Aurreko kapituluetako tauletan adierazi den bezala, finantza-zaintzako kontrol-organoek egin beharreko jarduera-esparrua adierazi da eta horrekin batera erabili behar diren kontrolerako tresna ezberdinak. Ildo horretatik, honako hauek dira finantza-zaintzako organo eskudunek egikaritu ahal dituzten kontrol-tresna ezberdinak:

- Informazioa emateko betebeharra: Toki-erakundeak finantza-zaintzaren kontrolpean dagoen jarduera gauzatu behar duenean eta horren gaineko erabakia hartzen duenean, ebazpenaren kopia finantza-zaintzako organo eskudunari bidaltzeaz gain, espediente osoa bidaliko dio. Aurrekontu-likidazioari dagokionez, esate baterako, datu guztiak bidaltzen zaizkio finantza-zaintzako organo eskudunari. Hau da, likidazioaren ebazpena bidaltzeaz gain, likidazio horretara heltzeko informazio guztia bidali beharko da. Informazio ematea ez da, beraz, ebazpen edo erabakiaren laburpen batera mugatzen, kontrola egiteko beharrezkoak diren datu guztiak hasieratik bidali behar dira.
- Aurretiazko txostena: Kontrol-teknika honen bitartez, toki-erakundeak finantza-zaintzaren mendeko gaiaren inguruan ebazpena hartu aurretik finantza-zaintzako organo eskudunaren aurretiazko txostena beharko du. Txostena derrigorrezkoa izango da eta finantza-zaintzako neurriak jasotzen dituen arauen arabera loteslea izango da edo ez. Egia esan, orokorrean, finantza-zaintzaren mendeko gaietan txostena loteslea izango da. Beraz, txostenak adierazten duenari jarraitu beharko dio ebazpenak eta aurretiazko txostenak ezartzen dituen baldintzak bete beharko ditu. Hori horrela, aurretiazko txostena eta aurretiazko baimenaren arteko muga lausotu egiten da. Bigarren ondorioan adierazitako adibideekin bat eginez, ondasun higiezina eskualdatzean aurretiazko txostena behar denean finantza-zaintzako organo eskudunaren txostenean esandakoarekin aldentzeko aukera ematen zaio toki-erakundeari, beti ere justifikaturik baldin badago; aurretiazko baimenaren aurka joanez gero, toki-erakundeak hartutako erabakia deuseza izango litzateke.

- Ikuskapena: Kontrol-teknika honen bitartez finantza-jardueraren gaineko kontrola toki-erakundeak berak eramaten du, baina toki-erakundeak ematen dituen pausuen ikuskapena finantza-zaintzako organo eskudunak gauzatuko du. Hau da aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruzko arauek zehazten duten oinarrizko sistema: toki-erakundeek neurriak hartzen doaz eta finantza-zaintzako organo eskudunak horiek zuzeneko bidetik doazen edo desbideratzen diren ikuskatuko du. Desbideraketaren kasuan, zuzeneko esku-hartzea emango da.
- Aurretiazko baimena: Teknika honen bitartez, finantza-zaintzaren mendeko ebazpena toki-erakundeak bakarrik har dezake finantza-zaintzako organo eskudunaren baimenarekin. Baimenik gabe hartutako ebazpena edo erabakia zuzenbide osoko deuseza izango litzateke. Pentsa dezagun, esate baterako, toki-erakundearen %60 baino handiagoko zorra dakartzaten kreditu-eragiketetan. Horietan, kreditu-eragiketek Ogasun Orokorrean duten eraginagatik, derrigorrezkoa da finantza-zaintzako organo eskudunaren baimena. Baimen hori barik ezin daiteke kreditu-eragiketarik formalizatu (esleitu ere ez, kreditu-erakundeek txostena bera eskatzen baitute esleipenean parte-hartzeko).
- Zuzeneko esku-hartzea: Kasu honetan, zuzeneko esku-hartzearen bitartez finantza-zaintzako organo eskudunak toki-erakundearen borondatea bera ordezkatu egiten du. Hori da, hain zuzen ere, aurrekontu-egonkortasunaren politikek ezarritako arau-fiskalak behin eta berriro urratzen direnean gertatzen dena. Toki-erakundeak, informazio-betebeharrez gain, arau-fiskalak urratzen dituenean eta neurri zuzentzaileak aplikatzen ez dituenean, orduan finantza-zaintzako organo eskudunak zuzeneko esku-hartzea izango du toki-erakundearen finantza-jarduera aditu talde baten esku utziz.

Esan bezala, finantza-zaintzak ekarri duen kontrola, ebazpena hartu eta aurretiazkoa edo gerokoa izan daiteke. Lurralde erkidean, kontrol-teknika horiek udalez edo toki-erakundez gaineko beste lurralde erakunde batzuek aplikatuko dituzte: Estatuak eta autonomia-erkidegoak (finantza-zaintzako funtzioen eskumena autonomia-estatutuan jasota dutenean). Baina, horrek ez du esan nahi finantza-zaintzako jarduera ezin daitekeenik administrazioarekiko auzibidean aurkaratu… hori da kontrol bikoitzaren ondorioa. Finantza-zaintzako organo eskudunen esku-hartzeaz gain, TAOLren toki-

erakundeen ebazpen eta akordioak aurkaratzeko sistema ere aplikatu egiten da. Egia da, beste esparruetan ematen diren kontrolekin alderatuta (hirigintzako planeamenduaren behin betiko onespenekin gertatzen den bezala) finantza-zaintzaren kontrol-teknikek ez dutela finantza-jardueraren behin betiko ebazpenik ematen… Toki-erakundeek finantza-zaintzaren mendeko jarduerak gauzatzeko behin betiko erabakiak hartzen dituzte, horien gaineko erantzukizuna hartuz.

LAUGARRENA.- Finantza-zaintzako eginkizunak egikaritu behar dituen organoa batzuetan Estatua da eta beste batzuetan autonomia-erkidegoa da. Adibidez, aurrekontu-egonkortasunaren politiken inguruan ematen diren kontrolak Estatuak gauzatuko ditu, baina ondarea eskualdatzean aurretiazko baimena autonomia-erkidegoak eman behar du. Hori ez da gertatzen Euskadiko Autonomia Erkidegoan ezta Nafarroako Foru Erkidegoan. Bi erkidego horietan toki-erakundeen gaineko finantza-zaintzako organo eskudunen banaketa berezia delako.

EAE eta NFE foru-lurraldez osoturik daude eta foru-lurraldeek, toki-erakundeen finantza-araubideari dagokionez, eskumen propioa daukate, EKren 1. xedapen gehigarriaren babespean. EKk foru-lurraldeen eskubide historikoak babesten ditu. Foru-araubide horretan, toki-erakundeen gaineko araubide-esparruak daude eta horiek eguneratzeko eta garatzeko aukera izango dute. Horrez gain, foru-lurralde horiek finantza-harremanak Ekonomia Itunaren (EAEn) eta Hitzarmenaren (NFEn) esparruan garatzen dituzte.

EAEri dagokionez, Ekonomia Itunak 48.5 artikuluan finantza-zaintzako organo eskuduna autonomia-erkidegoko organo eskudun esamoldearen mende uzten du. Esangura horretan, kontuan izan behar dugu toki-erakundeen gaineko aurrekontu-jarduera lurralde historikoei dagokiela. Lurralde historikoek zorpetzearen, aurrekontuaren eta kontabilitatearen gaineko araubidea zehazteko eskumena izango dute; eta, ondorioz, finantza-zaintzako organo eskuduna izango dira. ETELk baieztapena egiaztatu du 115.3. artikulua eta 116. artikulua ikusi eta gero.

EAEn, ETELk lurralde historikoek toki-erakundeen finantza-araubidearen eskumenen gainean argitasuna eman du eta hori finantza-zaintzaren esparrura ere heldu da. EKk eta EAEko autonomia-estatutuak aldarrikatu zirenetik eta, batez ere, 1981eko Ekonomia

Ituna onetsi zenetik, finantza-zaintzako organo eskudunaren inguruko hika-mika egon da. ETELk polemika horretan argia ekarri du eta finantza-zaintzako funtzioen ahalmena lurralde historikoei aitortzen die.

1981eko Ekonomia Itunak finantza-zaintza tributu-jardueran bakarrik aitortzen zuen eta 2002ko Ekonomia Itunak, ordea, finantza-harremanen printzipioen artean jasotzen du. Hori horrela, bi alderdi edo iritzi ezberdinak ikusten ziren: batzuen iritziz finantza-zaintza autonomia-erkidegoaren eskumena izan beharko zen, jarduera hori autonomia-erkidegoaren toki-araubidean barneraturik dagoelako eta Ekonomia Itunaren lurralde historikoen finantza-zaintzaren eremua tributu-jardueran bakarrik ezartzen zelako (geroko kontrolik behar ez zuen jarduera-esparrua izan zelarik); eta beste batzuen iritziz, finantza-zaintzaren funtzioak ez dira tributu-jarduerara mugatzen, finantza-jarduera guztira baizik, eta, gainera, Ekonomia Itunari berari hedadura handiagoa ematen diote eta finantza-jarduera osoa hartzen dutela uste dute.

Bi lurralde-erakunde horien arteko harremanetan fase ezberdinak egon ziren eta Arbitraje Batzordeak behin baino gehiagotan bere iritzia eman behar izan zuen. Aipatutako bi iritziak eztabaidatu egin dira urteetan zehar, baina errealitateak bere norabiade hartu zuen. Norabide horretan lurralde historikoek aurrekontu-jardueraren gaineko araubidea jorratu zuten, errekurritu zen eta araubide berria egin zen. Hori horrela, aurrekontu-araubide horrekin batera, lurralde historikoek finantza-zaintzako ahalmenak egikaritu zituzten. Beraz, toki-erakundeen erreferentea beti lurralde historikoa izan da eta logikoa zuen: azken finean, lurralde historikoek toki-erakundeen finantza-jardueran laguntzeko ere bazeuden eta benetako kontrola hortik gauzatzen zen.

Azkenean, ETELren 115.3. artikuluari jarraituz, zorpetzearen, aurrekontuaren eta kontabilitatearen araubidea zehazteko eskumena lurralde historikoak dauka eta araubide horren mende jartzen da finantza-zaintzako organo eskudunen funtzioen egikaritza. Erabaki horrek bat egiten du 2001eko Aurrekontu-egonkortasunari eta Finantza-jasangarritasunari buruzko Legeaz geroztik printzipio horiek zehaztu dituzten arau guztiekin (AEFJLO barne). 2002ko Ekonomia Itunak ere logika berdinean idatzi zela esan daiteke, azken finean aurrekontu-egonkortasunaren eta finantza-jasangarritasunaren

gaineko kontrol-tekniken egikaritza lurralde historikoen eskuetan uzten zen. Hori horrela, ETELk indarrean zegoena bakarrik jaso du.

BOSGARRENA.- Lurralde historikoek duten izaera bikoitza (foru-lurralde bezala eta probintzia bezala) EAEko toki-erakundeentzat onuragarria da. Lurralde historikoek, finantza-zaintzako organo eskudunak dira eta toki-erakundeen finantza-jardueraren gaineko kontrola gauzatuko dute; eta bestetik, toki-erakundeen jarduera guztietan laguntzeko eskumena dute eta finantza-jardueran ere toki-erakundeei laguntzeko organo dira. Betebehar bi horien arteko konbinazioak toki-erakundeen finantza-jarduera zuzena bermatzen dute. Toki-erakundeen autonomia-printzipioa zapaldu barik, lurralde historikoetako finantza-zaintzako organo eskudunek bi jarduera horiek gauzatuko dituzte.

Kontrol eta laguntza funtzio bikoitzean laguntasunak indarra duela esan daiteke. Horren adierazgarri da finantza-zaintzako organo eskudunak lurralde historikoetako barne antolakuntza arauetan duen kokapena. Arabako, Bizkaiako eta Gipuzkoako Foru Aldundiaren egituran dagokion sailean, toki-erakundeekin harremanetarako sailordean Ekonomia Laguntza deituriko zerbitzuan kokaturik dago finantza-zaintza.

Toki-erakundeek finantza-jardueran erreferente bakarra daukate: lurralde historikoa. Lurralde historikoek ezartzen dituzte aurrekontu-egonkortasunari eta finantza-jasangarritasunari buruzko politikak aurrera ateratzeko informazioa, eskuragarri jartzen dituzte toki-erakundeen informazioa jasotzeko formularioak, akatsen zuzenketa gauzatzen dute inolako aurretiazko tresna erabili barik, etab… Azken finean, lurralde historikoaren eta toki-erakundearen arteko harremana zuzenekoa da, konstantea eta lagungarria. Ildo horretatik, eskema egokia ikus daiteke: kontrolatzeaz gain laguntza eskaintzen da, beharrezkoa behar den zorroztasuna alde batera utzi barik, finantza-zaintzako funtzioak egikaritzeaz gain, zuzeneko laguntza ematen da.

SEIGARRENA.- Lurralde historiko bakoitzak lurralde-mugarteko toki-erakundeen gaineko foru-araubide propioa dute. Araubide horiek askotan eduki berdintsua izan dezakete, baina ezberdintasunak ere badituzte. Horregatik, finantza-zaintzari dagokionez, hiru finantza-zaintzako organo eskudun bereizi daitezke. Horren adibiderik argiena zorpetzearen arauketari dagokio. Arabak eta Bizkaiak zorpetzearen inguruko arauketa

antzekoa egin dute eta toki-erakundeen kontrolerako finantza-zaintzako organo eskudunek betebehar zehatz batzuk izango dituzte eta eremu zehatzak. Gipuzkoak, ordea, 3/2014 Foru arauaren aurkako epaiaz geroztik, ez zuen berriro ere zorpetze-sistema arautu eta horrek Gizpukoako toki-erakundeen kontrolerako finantza-zaintzako organoak Estatuaren jardunbidea aplikatzeko betebeharra ekarri zuen.

Esangura horretan, kontuan izan behar dugu Estatuaren finantza-zaintzako organo eskuduna eta lurralde historikoetako finantza-zaintzako organo eskudunek finantza-zaintzako teknika berdinak erabiltzen dituztela, baina bakoitzak bere eskumeneko araubideari jarraituz. Hau da, kontrol-teknikak berdinak izango dira, baina kontrol-tekniken bitartez kontrolpeko jardueraren ezaugarriak ezberdinak izango dira. Horren adibiderik argiena zorpetzean bertan ikus daiteke. Zorpetzearen %60a gainditzen duten toki-erakunde guztien epe luzerako kreditu-eragiketek finantza-zaintzako organo eskudunaren aurretiazko baimena beharko dute, baina Arabako eta Bizkaiako toki-erakundeetan kreditu-eragiketek zorpetzearen %5a Araban eta %10a Bizkaian gainditzen dutenean finantza-zaintzako organo eskudunaren aurretiazko txostena ere behar izango dute. Teknikak berdinak izango dira lurralde erkidean eta lurralde historikoetan, baina horien aplikazio eremua ezberdina.

Lurralde historiko bakoitzak bere eskumen propioak egikaritzean, eta toki-erakundeei dagozkien arauak ezartzean, egoki ikusten dituzten finantza-zaintzako tresnak ezar ditzakete. Ildo horretatik, oso estu loturik dago toki-ogasunei buruzko araubidearen finantza-izaera eta toki-erakundearen gaineko finantza-jardueraren gainean egin beharreko kontrola, hau da, finantza-zaintza. Lurralde historikoek toki-ogasunei eta toki-erakundeen aurrekontu-jardueraren gaineko araubidea ezartzen dute, bakoitzak berea; eta, ondorioz, toki-ogasun bakoitzaren finantza-jardueraren kontrola ere ezarri behar du. Hori horrela, lurralde historiko bakoitzak finantza-zaintza propioa izango du, bakoitza bere ezaugarriekin eta berezitasunekin.

VII. BIBLIOGRAFIA

ABERASTURI GORRIÑO, U., "La Lista de Deudores de la Ley General Tributaria ¿Una medida sancionadora proporcional?", *Revista de Administración Pública*, 203. zkia., 2017, Madril, 383. - 421. orr.

ABERASTURI GORRIÑO, U., "Movimiento internacional de datos. Especial referencia a la transferencia de datos sanitarios", *Revista de Administración Pública*, 186. zkia., 2011, Madril, 329. - 369. orr.

ABERASTURI GORRIÑO, U. eta CUBERO MARCOS, J. I., , "Protección de los datos personales en las comunicaciones electronicas: especial referencia a la ley 25/2007, sobre conservación de datos", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 83. zkia., 2008, Madril, 175. – 197. orr.

AGOUÉS MENDIZABAL, C., "La ordenación del territorio: su articulación con las políticas sectoriales y con la autonomía local", *RVAP*, 79. zkia, Oñati, 357. - 400. orr.

ALBERTI ROVIRA, E., "Relaciones entre las Administraciones Públicas" LEGUINA VILLA, J. eta SÁNCHEZ MORÓN, M. *La Nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, ed. Tecnos, 1. ed, 1993, Madril, 41. – 60. orr.

ALDEGUER CERDÁ, B., "Autonomía Local, equilibrio presupuestarioy sostenibilidad financiera. Tendencias y perspectivas contemporáneas en las relaciones de tutela financiera y control presupuestario local en España (2008-2014)", *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 2. zkia, 2014, Madril, 181. – 218. orr.

ALONSO CARBAJO, F., "Régimen Jurídico y configuración actual del deber de colaboración con las instituciones de control externo" *El Consultor de los Ayuntamientos*, 2018ko urriko III. Ale berezia, 2018, 145. – 158. orr.

ANÍBARRO PÉREZ, S., "El sistema tributario local a la luz de los principios de autonomía y suficiencia financiera", *El Consultor de los Ayuntamientos*21. zkian, 2003, Madril, 3581. – 3596. orr.

APARISI APARISI, M. C., "El control interno de la gestión económica en las entidades locales. La fiscalización previa limitada: una oportunidad para el cambio", *Revista de Derecho Local*, ed. francis-lefevbre, 2016, Madril.

APARISI APARISI, M. C., "El endeudamiento en las entidades locales", *El Derecho*, 67. Zkia, 2018, Madril, web argitalpena..

APARISI APARISI, M. C., "El principio de prudencia de financiera en las Entidades Locales", *El Derecho*, 30. zenbakian, 2016, web argitalmena.

APARISI APARISI, M. C., "El principio de prudencia financiera en las entidades locales", Revista de Derecho Local, 33. zkia, 2016, Madril, web argitalpena.

APARISI APARISI, M. C., "La aprobación del presupuesto de las entidades locales. Especial referencia al del ejercicio 2019", *Revista del Derecho Local*, 69. zkia, 2018, Madril, web argitalpena.

ARIAS ABELLÁN, M. D. "La tutela financiera de los entes locales", FERREIRO LAPATZA, J. J. (koord.), *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, ed. Marcial Pons, 2005, Bartzelona 75. – 94. orr.

ARNAL SURÍA, S., eta GONZÁLEZ PUEYO, J.M, *Manual de Ingresos de las Corporaciones Locales*, ed. El consultor de los Ayuntamientos, 2001, Madril.

ATELA URIARTE, A., *El desafío del fortalecimiento de la autonomía municipal: La Ley de Instituciones Locales de Euskadi*, ed. HAEE-IVAP, 2022, Oñati.

ATELA URIARTE, A., "La Ley de instituciones locales de Euskadi en tiempos de la LRSAL: Una autonomía local propia y diferenciada es posible", *Administración al día*, INAPeko web argitalpena.

ATXABAL RADA, A. eta GARCÍA ROSS, J. J., *Euskadiko Finantza eta Tributuen Foru Zuzenbidea*, ed. Dykinson, 2. ed., 2021, Madril.

ATXABAL RADA, A., eta MUGURUZA ARRESE, J., *Recopilación del Concierto Económico Vasco: Legislación, jurisprudencia y bibliografía 1981-2004*, ed. Ad Concordiam, 2006, Bilbao.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de Adinistración Local*, ed. La Ley y el Consultor de los Ayuntamientos, 5. ed., 2006, Madril.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., "El control de los entes locales en el Estatuto Municipal y sus antecedentes más inmediatos", AA. BB., *El cincuentenario del Estatuto Municipal*, ed. Instituto de Estudios de Administración Local, 1975, Madril, 217. – 244. orr.

BAZAKO ATUTXA, P., eta ETXANOBE LANDAJUELA, E., "Ley Municipal de Euskadi: ¿Esta vez sí?" P*ertsonak eta Erakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkaria*, 2015, Gasteiz, 66. – 85. orr.

BOCANEGRA SIERRA, R., "Nueva configuración de la tutela sobre las Corporaciones Locales", *Revista de Estudios de Administración Local*, 1978, Madril, 367. – 393. orr.

BRIEGA VILLARUBIA, P. .V., "El control de la actividad económico-financiera de los entes locales y la realización de auditorías privadas", *El Consultor de los Ayuntamiento*, 24. zkia, 2002, Madril, 4077. – 4086. orr.

CAMPOS ACUÑA, C., *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, ed. Walters Kluwer, 2016, Madril.

CAÑO MORENO, J., *El Derecho Autonómico Vasco*, ed. Universidad de Deusto, 2007, Bilbao.

CARBAJO DOMINGO, M. A., eta VEGA FELGUEROSO, J., "El artículo 7.3 e la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera: un trámite procedimental para todo expediente administrativo", *El Consultor de los Ayuntamientos*, 11. zkian, 2018ko azaroa, Madril, 110. – 119. orr.

CARBONELL PORRAS, E.L, "La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado", *REALA*, 9. zkia., 2018ko apirila, Madril, 2473. – 2502. orr.

CARPIO CARRO, M., "Infografia Estabilidad Presupuestaria", *El Consultor de los Ayuntamientos*, 2020ko martxoko ale berezia, Madril, 19. – 22. orr.

CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Reglamento de Población y Demarcación Territorial*, ed. El Consultor de los Ayuntamientos, 3. ed., 2011, Madril.

CASTELAO RODRÍGUEZ, J., "1852-2002, ciento cincuenta años del régimen local español", *El Consultor de los Ayuntamientos*, 11. zkia., 2003, Madril, 2000. – 2036. orr.

CASTELLS ARTECHE, J.M., "Los Ayuntamientos de la Comunidad Autonoma Vasca. Problemática General" *El Municipio en Euskal Herria*, 1995eko apirilaren 6 eta 7an Gasteizen egindako jardunaldien argitarapena, atal koadernoan, Eusko Ikaskuntza, 1995 Donostia, 31. – 54. orr.

CEBRIAN ABELLÁN, M., *El Régimen Local tras la reforma de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad*, ed. BOSCH, 2014, Bartzelona.

CHACON ORTEGA, L., *Bienes, derechos y acciones de las entidades locales*, ed. Bayer, 1990, Madril.

CHINCHILLA PEINADO, J. A., "Gestión patrimonial de los bienes municipales", VELASCO CABALLERO, F. (Dir), *Tratado de Derecho Economico Local*, ed. Marcial Pons, 2017, Madril, 273. – 296. orr.

COBOS GODOY, J. C., "Breves notas acerca de la regla de gasto. Comparativa en el entorno europeo, encaje en la ciencia económica y alternativas generales de flexibilización", *El Consultor de los Ayuntamiento*, 10. zkia., 2018ko urriak, Madril, 41. – 46. orr.

COBREROS MENDAZONA, E., "La modificación expresa de la Ley de Territorios Historicos como requisito para reducir las competencias de los Órganos Forales", *RVAP*, 75. zkia., 2005, Oñati, 49. – 80. orr.

COLAO MARÍN, P. A., *Autonomía Municipal, Ordenanzas Fiscales y Reserva de Ley*, Bosch Editor, 2011, Bartzelona.

CORRAL GARCÍA, E., "Las relaciones interadministrativas" *Procedimiento Administrativo Local*, ed. El Consultor de los Ayuntamientos, 2010, Madril, 1103. – 1120. orr.

COSCULLUELA MONTANER, L, *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, Civitas, Ed. Aranzadi, S.A., 2012, Zizur Nagusia.

COVILLA MARTÍNEZ, J. C., *Coordinación y autonomía en la Administración Pública*, Ed. Aranzadi, 2019, Zizur Txikia.

COVO OLVERA, T., *Regimen jurídico de los bienes de las entidades locales*, ed. 1, La Ley, 2006 Madril.

CUBERO MARCOS, J. I., "Efectos y alcance de las medidas anticrisis en el ejericcio y desenvolvimiento de la autonomía local", *RVAP*, 95. zkia, 2013, Oñati, 17. – 51. orr.

CUEVAS GONZÁLEZ, F. J., "Las obligaciones de suministro de información de las entidades locales: una primera aproximación a la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre", *El Consultor de los Ayuntamientos*, 23. zkia., 2012, Madril, 2630. – 2639. orr.

DE DIEGO GOMEZ, A., "Relación entre el coste de los servicios y la planta local" *REALA*, 8. zkia., 2017, Madril, 232. – 259. orr.

DE LA PEÑA AMOROS, M. M., *La financiación de las Entidades Locales en tiempos de Crísis*, ed. universidad de Murcia, 2014, Murtzia.

DIAZ LEMA, J. M., "Las Autorizaciones de Crédito Local: entre la estabilidad presupuestaria y la autonomía de endeudamiento", *El Consultor de los Ayuntamientos*, 4. zkia., 2004, Madril, 453. – 463. orr.

DOMINGO ZABALLOS, M. J. (koord.), *Comentarios a la Ley de Haciendas Locales*, I eta II liburukiak, 2. ed., ed. Thomson Reuters Civitas, 2013, Iruña.

DOMINGUEZ MARTÍNEZ, J. M. eta LÓPEZ JIMENEZ, S. Mª., "Estabilidad presupuestaria y reforma constitucional en España", *Diario La Ley*, ed. La Ley, 7760 zkian., 2011, Madril. Webgunean ikusita.

DURAN GARCÍA, F. J., "Pautas en los principios constitucionales como solución a los problemas de financiación en la Administración Local", *El Consultor de los Ayuntamientos*, 2012ko iraila, Madril, 47. orrialdea. Web argitalpena.

ENDEMAÑO AROSTEGUI, J. M., "Los nuevos instrumentos de control económico-financiero de la administración local" CANEDO ARRILLAGA, P. eta GORDILLO PÉREZ, l. i., *La autonomía local en tiempos de crisis*, Thomson Aranzadi, 2015, Madril, 191. – 208. orr.

ENDEMAÑO AROESTEGUI, J. M., "La Regulación del Régimen Local en la Comunidad Autonoma del Pais Vasco", *RVAP*, 96. zkia., 2013, Oñati, 111. – 152. orr.

ENDEMAÑO AROSTEGUI, J. M., "Alcande y ubicación del título competencial tutela financiera sobre los municipios" *Zergak-Gaceta Tributaria del Pais Vasco*, 46. zkia, 2013, Gasteiz, 165. – 185. zkia.

ENDEMAÑO AROSTEGUI, J. M., "Los derechos históricos en el régimen de conciertos económicos. Su proyección en el orden económico y administrativo de los Municipios", *REALA*, 317. zkia., 2011, Madril, 175. – 185. orr.

ETXEBERRIA ETXEITA, J. I., "Aproximación a los contenidos de la Ley 2/2016 de Entidades Locales del Pais Vasco", *Zuzenbidearen Euskadiko Akademiaren forulege webgunean*, Microsoft Word - Ley 2-2016 Instituciones Locales Euskado.doc (forulege.com).

FANLO LORAS, A., "Problemática actual del control de legalidad de los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales. Estudio de los artículo 8 y 9 de la Ley 40/1981, de 28 de octubre", *RVAP*, 1985, Oñati, 25. – 82. orr.

FARFAN PÉREZ, M., "Morosidad en las entidades locales", *El Consultor de los Ayuntamientos*, 4. zkia, 2010ko apirila, Madril, 38. - 50. orr.

FARIÑA JAMARDO, J., "La hacienda local en el Estatuto de Calvo Sotelo", AA.BB., *El cincuentenario del Estatuto Municipal*, ed. Instituto de Estudios de Administración Local, 1975, Madril, 567. – 578. orr.

FERNÁNDEZ ALMAGRO, M., *Historia política de la España contemporanea*, 3. bol., Alianza, 1973, Madril.

FERREIRO LAPATZA, J. J., *La Hacienda de las Comunidades Autonomas en los 17 Estatutos de Autonomia*, ed. Escola dÁdsministració Pública de Catalunya, 1985, Bartzelona.

FUENTES I GASO, J. R., "Consecuencias de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña", *RVAP*, 101. zkia., 2015, Oñati, 55. – 88. orr.

FUERTES LÓPEZ, M., eta SOSA WAGNER, F., "El principio de Lealtad Institucional" SANTAMARIA PASTOR, J. A., *Los Principios Jurídicos del Derecho Administrativo*, ed. La Ley, 2010, Madril, 901. – 920. orr.

GALÁN VIOQUE, R., "La progresiva apertura de los servicios públicos locales a la libre competencia" *REALA*, 14. zkia., 2020, Madril, 69. – 87. orr.

GALDEANO LARIZGOITIA, I., eta ZURUTUZA MUJIKA, S., "Financiación de las entidades locales de Euskadi en el marco de la Ley 2/2016, de instituciones locales de Euskadi", *RVAP*, 107-II zkian, 2017, Oñati, 471. – 501. orr.

GAMERO CASADO, E., eta FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 7. ed, Tecnos, 2010, Madril.

GARCÍA AÑOVEROS, J., "Genesis y desarrollo del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas", RUIZ-HUERTA CARBONELL, J.MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R., *Estado Federal-Estado Regional: La Financiación de las Comunidades Autónomas*, ed. Salamancako Diputazioa, 1986, Salamanca, 181. – 198. orr.

GARCÍA ARANDA, S., *La autonomía local en la Constitución de 1978*, ed. Dykinson, 2015, Madril.

GARCÍA ARANDA, S., *La Autonomía Local en España (1808-1978)*, Editorial Universitas, 1. edizioa, 2013, Madril.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *El origen del municipio constitucional: autonomía y centralización en Francia y España*, ed. Instituto de Estudios de la Administración Local, 1983, Madril.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J., "Derecho constitucional y sistemas locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos", *Parlamento y Constitución*, 6. zkian, 2002, Toledo, 205. – 240. orr.

GARCÍA GUERRERO, D., "Haciendas Locales a la luz de la Ley Organica de Estabilidad Presupuestaria y sostenibilidad Financiera", LÓPEZ ESPADAFOR, C.M.

(zuz), *La reforma de las haciendas locales en España*, Ed. Universidad de Jaen, 2018, Jaen, 112. – 122. orr.

GARCÍA-FRESNEDA GEA, F., "El reparto del poder tributario en España. Poder Tributario Estatal frente a poder tributario municipal ante la situación economica actua", DE LA PEÑA AMOROS, M. M., *La financiación de las Entidades Locales en tiempos de Crísis*, ed. universidad de Murcia, 2014, Murtzia, 19. – 41. orr.

GIL ROBLES, J. M., *Control y autonomía*, ed. Civitas, 1. Ed., 1986 Madril.

GOMEZ MELERO, J. G., "El control de legalidad por las Comunidades Autónomas de los actos administrativos locales relativos al tráfico jurídico de sus bienes y derechos", *El Consultor de los Ayuntamientos*, 9. zkia., 2005, Madril, 1470. – 1484. orr.

GONSALVEZ PEQUEÑO, H., "La tutela autonómica de la enajenación del patrimonio inmobiliario de las entidades locales", *La Administración al día*, INAPeko webgunean.

GONZÁLEZ BUSTOS, M. A., "Incidencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Locales las competencias municipales en materia de mercadode abastos", *REALA*, 6. zkia., 2016, Madril, 79. – 91. orr.

GONZÁLEZ CARRILLO, J., " Modificaciones del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales", CARRILLO DONAIRE, J. A., eta NAVARRO RODRÍGUEZ, P., *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local*, 1.ed, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, 2014, Madril, 185. – 235. orr.

GONZÁLEZ DE ZARATE LORENTE, R., *El ordenamiento político-administrativo de los Territorios Historicos de Euskadi*, ed. IVAP, 2017, Oñati, 281. orr.

GONZÁLEZ LÓPEZ, A., "La reforma del artículo 135 de la Constitución y su incidencia en la Ley de Concierto", *RVAP*, 92. zkia, 2012, Oñati, 57. – 97. orr.

GONZÁLEZ PUEYO, J. M., "Alcalce de la autonomía financiera de los entes locales en la Carta europea de la Autonomia Local", *El Consultor de los Ayuntamientos*, 13. zkia, 1998, Madril, 1978. – 1991. orr.

GONZALO Y GONZÁLEZ, L., S*istema impositivo español. Estatal, autonómico y local*, 15. ed., ed. Dykinson, 2013, Madrid.

GRAJAL CABALLERO, I., "Catálogo de las consecuencias para las entidades locales de los incumplimientos de las distintas reglas fiscales", *El Consultor de los Ayuntamiento*, 22. zkia., 2016, Madril, 2526. – 2534. orr.

GRIFO BENEDICTO, M. A., *Las Entidades Locales y las Relaciones Interadministrativas: La falsa idea de igualdad de las entidades locales*, Iustel, 1. edizioa, 2009, Madril.

GRIS GONZALO, J.C., "Ámbito subjetivo de Ley. Especialidades en relación al sector público instrumental", *El Consultor de los Ayuntamientos*, 23. zkia., 2017, Madril, 2834. – 2847. orr.

HUERGO LORA, A. "Los convenios interadministrativos y la legislación de contratos públicos", *REALA*, 8. zkia., 2017, Madril, 5. – 26. orr.

HURTADO LÓPEZ, G., "Obligaciones de las entidades locales de suministro de información en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera", *El Consultor de los Ayuntamientos*, 2020ko martxoko ale berezia, Madril, 144. – 155. orr.

JIMENEZ ASENSIO, R., "La "Ley Municipal" de Euskadi: ¿y ahora que? Naturaleza y restos de la Ley 2/2016 de 7 de abril de Instituciones Locales de Euskadi", *RVAP*, 107. zkia., 2017, Oñati, 647. – 687. orr.

LAMBARRI GÓMEZ, C., "El papel de los municipios y su financiación en el Pais Vasco", AA.BB., *El Municipio en Euskal Herria*, Gazteizen 1995eko apirilaren 6 eta 7an egindako jardunaldien barnean, Eusko Ikaskuntza, 1995 Donostia, 163. – 200. orr.

LARRAZABAL BASAÑEZ, S. eta PEREZ DE LAS HERAS, B., "Control presupuestario en la Unión Europea, reforma constitucional, ajuste de los presupuestos de las Administraciones Públicas y su impacto en el autogobierno vasco en el marco del Concierto Económico", *RVAP*, 94. zkian, 2012, Oñati, 133. – 176. orr.

LARRAZABAL BASAÑEZ, S., "¿26 años no es nada…? Luces y sombras en la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las de sus Territorios Históricos", *RVAP*, 88. zkia., 2010, Oñati, 707. - 742. orr.

LARRAZABAL BASAÑEZ, S., "Zume hauekin, ekin lanari… Reflexiones sobre la génesis, naturaleza e inserción de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi en el peculiar sistema de fuentes del Derecho vasco", *RVAP*, 107. zkia., 2017, Oñati, 21. – 55. orr.

LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Constribución a una teoria de los derechos historicos vascos*, ed. HAEE-IVAP, 1997, Bilbao.

LARRAZABAL BASAÑEZ, S., *Derecho Público de los Territorios Forales. De los orígenes a la abolición foral*, ed. HAEE-IVAP, 2004, Oñati.

LARREA JIMENEZ DE VICUÑA, J. L., "Una aproximación a la cuestión de la hacienda municipal en Euskadi", *RVAP*, 26. zkia., 1990, Oñati, 91. – 114. orr.

LASAGABASTER HERRARTE, I., *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Iustel, 2007, Madril.

LÓPEZ PAGAN, J., "Aproximación general a los principios de actuación y funcionamiento del sector público. La redefinición de las técnicas de cooperación y coordinación" CAMPOS ACUÑA, C., *El nuevo Procedimiento Administrativo Común*, ed. Wolters Kluwer España, S.A., 1. ed, 2016, Madril, 651. – 670. orr.

LÓPEZ-MEDEL BASCONES, J., *Autonomía y descentralización local*, ed. El consultor de los Ayuntamiento, 2003, Madril.

LORA-TAMAYO VALLVE, M., *Manual de Derecho Local*, ed. Iustel, 3. ed., 2015, Madril.

LORENTE JIMENEZ, J. V., "La Dirección General de Propios y Arbitrios del Reino (1824-1834)", *REALA*, ed. INAP, 2016ko azaroan, Madril.

LOSADA MUÑOZ, R., "Verificación del objetivo de estabilidad presupuestaria en el ámbito de las Entidades locales", *El Consultor de los Ayuntamientos*, 2020ko martxoko ale berezia, Madril, 79. – 93. orr.

MANTECA VALDELANDE, V., "El tribunal de Cuentas y su Ley Orgánica. 20 años de vigencia", *Diario La Ley*, 5560. zenbakia, 2002, Madril, 1807. – 1814. orr.

MARIN-BARNUEVO FABO, D., "Ingresos Locales", VELASCO CABALLERO, F. (zuz.), *Tratado de Derecho Local*, ed. Marcial Pons, 2021, Madril, 357. – 388. orr.

MARTÍN MATEO, R,, "Administración Local y Constitución", *Organización Territorial del Estado*, ed. I.E.F., 1985, Madril, 20. – 43. orr.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Instituciones de Derecho Adinistr*ativo, ed. Thomson-Civitas Aranzadi, S.A., 2007, Zizur Nagusia.

MARTÍNEZ DE LA CASA RODRÍGUEZ, E, "Vetos y resistencias a la reforma de la planta local en España" *REALA*, 5. zkia., 2016, Madril. 120. - 137. orr.

MARTÍNEZ ETXEBARRIA, G., *Los Territorios Históricos Vascos y su producción normativa*, ed. 1, Ad Concordiam, 2007, Bilbo.

MARTÍNEZ SÁNCHEZ, C., "El Gasto Público Local", VELASCO CABALLERO, F., *Tratado de Derecho Local*, ed. Marcial Pons, 2021, Madril, 389. – 426. orr.

MEDINA GUERRERO, M., *Los regímenes financieros forales en la Constitución de 1978*, ed. HAEE-IVAP, 1991, Oñati.

MEDINA GUERRERO, M., "La autonomía municipal tras la entrada en vigor de la LRSAL" CANEDO ARRILLAGA, P. eta GORDILLO PÉREZ, l., *La autonomía local en tiempos de crisis*, Thomson Aranzadi, 2015, Madril, 35. – 52. orr.

MOLINER, M., *Diccionario de uso del español*, ed. Gredos, 1987, Madrid.

MORA AGUDO, L., *Descentralización, autonomía local y disciplina presupuestaria: Análisis empírico de los grandes municipios españoles*, Dykinson Ed., 2008, Madril.

MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las CCAA*, ed. Civitas, 1987, Madril.

ORDUÑA REBOLLO, E. eta COSCULLUELA MONTANER, L,. *Historia de la Legislación del Régimen Local (siglos XVIII a XX)*, iustel, 1 edizioa, 2008, Madril.

ORDUÑA REBOLLO, E., *Historia del Municipalismo Español*, ed. Iustel, Portal Derecho S.A., 2005, Madril.

ORDUÑA REBOLLO, E., "Historia del municipalismo español (XVI). Un siglo de municipalismo. El Estatuto Municipal de Calvo Sotelo", *La administración al día*, ed. INAP, web argitarapena.

ORENA DOMINGUEZ, A., "Los tributos locales en la actual coyuntura economica" CANEDO ARRILLAGA, P. eta GORDILLO PÉREZ, L., *La autonomía local en tiempos de crisis*, Thomson Aranzadi, 2015, Madril, 243. – 264. orr.

ORENA DOMÍNGUEZ, A., "La entrada en el domicilio de las personas físicas, personas jurídicas y despachos profesionales", MERINO JARA, I. (zuz), *Procedimientos Tributarios: aspectos prácticos*, ed. JM Bosch Editor, 2014, Bartzelona, 263. - 296. orr.

PARADA VAZQUEZ, R, *Derecho Administrativo I (Organización y empleo público)*, Marcial Pons, 1988, Bartzelona.

PAREJO ALFONSO, L., JIMENEZ-BLANCO, A eta ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo*, III. Kapituluan, Ariel S.A., 5. edizioa, 1998, Bartzelona.

PAREJO ALFONSO, L., *Derecho Básico de la Administración Local*, Ariel, 1. ed., 1988, Bartzelona.

PAREJO ALFONSO, L., *Garantía Institucional y Autonomías Locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, ed. IEA, 1981, Madril.

PAREJO ALFONSO, L., "La Autonomia Local", AABB *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, 1988, Madril, 25. – 156. orr.

PAREJO ALFONSO, L., "Notas para una construcción dogmática de las relaciones interadministrativas", *Revista de Administración Pública*, 174. zkia., 2007, Madril, 161. – 191. orr.

PAREJO ALFONSO, L., "El principio de autonomía local en el régimen vasco del gobierno local", *RVAP*, 107. zkia., 2017, Oñati, 81. – 106. orr.

PEREIRA GÁMEZ, M., "El saneamiento del remanente de tesorería negativo. STS de 20 de noviembre de 2008", *El Consultor de los Ayuntamientos*, 20. zkia., 2009, Madril, 3015. – 3024. orr.

PÉREZ LUQUE, A, "¿Existe realmente la autonomía local?", *El consultor de los Ayuntamientos*, 14. zkia, 2002, Madril, 2437. – 2453. orr.

PÉREZ RODRÍGUEZ, A. C., "La búsqueda de los orígenes de la administración municipal: de la Edad Media al Liberalismo", *REALA nueva época*, 1. zkia., 2014ko urtarrila-ekaina, Madril, 55. – 70. orr.

PLEITE GUADAMIYAS, F., "Naturaleza jurídica y régimen jurídico de los contratos de las administraciones públicas que tienen por objeto operaciones de crédito y cuentas corrientes bancarias", *El Consultor de los Ayuntamientos*, Contratación Administrativa Práctica sailan, 2009, Madril, 5. – 7. orr.

PONS REBOLLO, M., "Aplicación de la Regla de Gasto en las Entidades Locales" *El Consultor de los Ayuntamientos*, 2020ko martxoko ale berezia, Madril, 106. – 125. orr.

PONS REBOLLO, M., "Endeudamiento a largo plazo en las entidades locales", *El Consultor de los Ayuntamientos*, 2020ko martxoko ale berezia, Madril, 23. – 51. orr.

RAMOS CARVAJAL, E., "Tutela financiera de las entidades locales. Medidas adoptadas para conseguir los resultados deseados", *Revista Española de Control Externo*, XX. bolumena, 59. zkia, 2018, Madril, 85. – 107. orr.

RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., "La Ley de Instituciones Locales de Euskadi: visión general y encuadre del nivel institucional", *RVAP*, 107. zkia., 2017, Madril, 57. – 79. orr.

RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., "La organización territorial interna de los territorios forales", *Documentación Administrativa*, 3. zkia, 2016, Madril, 57. - 78. orr.

RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., "La reforma local en la Comunidad Autónoma del Pais Vasco: la necesidad perentoria de una Ley Municipal de Euskadi", *RVAP*, 99. – 100. zkia., 2014, Oñati, 2505. - 2526. orr.

RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., "La preeminencia del carácter de territorio foral en la naturaleza dual de los Territorios Históricos", *RVAP*, 49. zkia., 1997, Oñati, 275. – 300. orr.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., "Sobre el principio de subsidiariedad y los entes Locales", *La Ley*, 1997, Madril, 1873. – 1875. orr.

ROVIRA I MOLA, A., "La coordinación de la gestión tributaria ante la autonomía financiera municipal: problemática y perspectiva", AABB, *Autonomia y financiación de las Haciendas Municipales*, IEF, 1982, Madril, 333. – 381. orr.

RUBI CASINELLO, J. G., "La financiación municipal en el Pais Vasco y la Ley de Isntituciones Locales de Euskadi", *Gaceta Tributaria del Pais Vasco Zergak*, 51. zkian, ed. GV-Organo de Coordinación Tributaria de Euskadi, 2017, Gasteiz, 111. – 126. orr.

SAINZ MORENO F., eta GONZÁLEZ PEREZ, J., "Procedimiento Presupuestario y contabilidad pública en los municipios del Pais Vasco", *RVAP*, 29. zkia., 1991, Oñati, 219. – 276. orr.

SALAS HERNÁNDEZ, J., "El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial" MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.-ren *Descentralización administrativa y organización politica*, Alfaguara, 1973, Madril, 384. - 459. orr.

SÁNCHEZ GALIANA, C. M., "Principios financieros de las haciendas locales. Problemas de la imposición municipal como medio para la suficiencia financiera", LÓPEZ ESCALAFOR, C. M. (koord.), *La Reforma de las Haciendas Locales en España*, ed. Universidad de Jaen, 2018, Jaen, 45. – 74. orr.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J. F., "El control de la actividad administrativa de las Entidades Locales", *El Consultor de los Ayuntamientos*, 2019ko maiatzean, Madril, 84. – 101. orr.

SÁNCHEZ PEREZ, L. eta CORCHERO PÉREZ, M., "La Estabilidad Presupuestaria: Antecedentes y Legislación vigrente", *Actualidad Administrativa*, 21. zkian, 2012ko abendua, Madril, webgunean ikusirik.

SÁNCHEZ SERRANO, L., *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Constitucional*, ed. Marcial Pons, 1997, Madril.

SANTAMARIA PASTOR, J.A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I liburukia, ed. Ceura, 1991, Madril.

SERRANO ORTEGA, J. J., "El incumplimiento de las reglas fiscales por las corporaciones locales españolas", *El Consultor de los Ayuntamientos*, ed. Wolters Kluwer, 2020ko martxoko ale berezia, Madril, 126. – 143. orr.

SIMON ACOSTA, E., "El principio de suficiencia en la Hacienda Local", *Autonomia y Financiación de las Haciendas Locales*, Instituto de Estudios Fiscales, 1982, Madril, 103. – 167. orr.

SOLE TURA, J., eta AJA FERNÁNDEZ, E., *Constituciones y periodos constituyentes en España (1808-1936)*, ed. siglo XXI, 1. Edizioa, Madril, 2009.

SORIANO GARCÍA, J.E., *Régimen Local. Ley y Texto Refundido*, Tecnos Ed., 2. Edizioa, 1987, XV. orr.

SOSA WAGNER, F., "La autonomía local", AABBren *Estudio sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterria,* 4. Liburukian, ed. Civitas, 1991, Madril, 3185. – 3226. orr.

SOSA WAGNER, F., *Manual de Derecho Local*, 9. edizioa, Editorial Aranzadi, SA, 2005, Zizur Nagusia.

TARRES VIVES, M., "Relaciones interadministrativas en el marco de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Los límites en el requerimiento de información a las entidades locales", *Diario La Ley*, 1994, Madril.

TOMÁS VILLARROYA, J., *El sistema político del Estatuto Real (1834 – 1836)*, Madrid, 1968.

TORREGROSA MIRALLES, L., "La tutela financiera de las entidades locales. Especial referencia a la Comunidad Valenciana", *El Consultor de los Ayuntamientos*, 2020ko martxoko ale berezia, Madril, 156. – 166. orr.

TORRES COBAS, F., "La autonomia local en España en los albores del s. XIX", CAAMAÑO, F., Koord., *La autonomia de los Entes Locales en Positivo*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003, Madril, 197. - 242. orr.

UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, D., "Controles", VELASCO CABALLERO, F., *Tratado de Derecho Local*, ed. Marcial Pons, 2021, Madril, 665. – 707. orr.

VALENZUELA VILLARUBIA, I., *El sistema financiero de los entes locales: Visión Crítica y Propuesta para su reforma*, Ed. Instituto Andaluz de Administración Pública, 2006, Sevilla.

VALENZUELA VILLARRUBIA, I., "La conceptución de las haciendas locales en otros marcos jurídicos de referencia" *Actualidad Administrativa*, 2010eko irailean, Madril, 1910. – 1918. orr.

VALENZUELA VILLARUBIA, I., "La insuficiencia financiera de las haciendas locales y su carencia como principio", *Impuestos*, 17. zkia., 2010, Madril, 17. – 22. orr.

VALENZUELA VILLARUBIA, I., "Los recursos financieros de las Haciendas Locales españolas y su manifestación en cada nivel hacendístico" *Actualidad Administrativa*, ,4. zkia, 2011, Madril, 427. – 439. orr.

VALENZUELA VILLARUBIRA, I., "Los principios genéricos de las Haciendas locales españolas y su limitación sobre la política fiscal", *El consultor de los Ayuntamientos*, 20. zkian, 2010eko arzaroan, Madril, 2965. – 2973. orr.

VALLE TORRES, "Operaciones de crédito a largo plazo en el sector local", *El Consultor de los Ayuntamientos*, 23. zk., Elkarlanen Atala, 2008ko abenduak, Madril, 3864. – 3897. orr.

VEGA FOLGUEROSO, J., "El artículo 7.3 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera: un trámite procedimental para todo expediente administrativo", *El Consultor de los Ayuntamientos*, 11. zkia., 2018ko azaroak, Madril, 110. – 119. orr.

VELASCO CABALLERO, F., *Tratado de Derecho Local*, ed. Marcial Pons, 2021, Madril.

VELASCO CABALLERO, F. (Dir), *Tratado de Derecho Economico Local*, ed. Marcial Pons, 2017, Madril, 30. orr.

VELASCO CABALLERO, F., "Competencias de los municipios vascos: tipología y régimen jurídico", *RVAP*, 107. zkian, 2017, Oñati, 269. – 300. orr.

VELASCO CABALLERO, F. "Sobre la aplicación de la LRSAL en el Pais Vasco:el alcance de las cláusulas de excepción". Madrileko Unibertsitate Autonomoaren, Toki-zuzenbideko institutoaren webgunean. 2014, madril.

VELASCO CABALLERO, F., "Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *Anuario de Derecho Municipal*, ed. UAM, 2013, Madril, 23. – 68. orr.

ZABALA Y ALLENDE, F., *El Concierto Economico. ¿Qué ha sido, que es, que debe ser?*, Ed. DFB, Clásicos de la DFB, 1999, Erandio, 1927ko berrargitaralpena.

ZOCO ZABALA, C., "Articulación autonómica de las competencias locales tras la LRSAL: hacia una autonomía local como derecho", *RVAP*, 102. Zkia, maiatza-abuztua 2015, Oñati, 107. – 138. orr.

ZURITA LAGUNA, A.-k eta ARANA AGUIRRE, L., *Manual del Concejal en el Pais Vasco 2014*, ed. Fundación Popular de Estudios Vascos, 2014, Bilbao.

ZURITA LAGUNA, A., "Incidencia de la LEy 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local en las competencias de los territorios históricos", CANEDO ARRILLAGA, P. eta GORDILLO PÉREZ, L., *La autonomía local en tiempos de crisis*, Thomson Aranzadi, 2015, Madril, 85. – 96. orr.

VIII. JURISPRUDENTZIA

KAren otsailaren 2ko 4/1981 Epaia, EAOn 1981eko otsailaren 24an argitaratua.

KAren uztailaren 14ko 25/1981 Epaia, EAOn 1981ko abuztuaren 13an argitaratua.

KAren uztailaren 28ko 32/1981 Epaia, EAOn 1981eko abuztuaren 13an argitaratua.

KAren abenduaren 23ko 84/1982 Epaia, EAOn1983ko urtarrilaren 15ko argitaratua.

KAren otsailaren 4ko 6/1983 Epaia, EAOn 1983ko martxoaren 9an argitaratua.

KAren apirilaren 7ko 25/1983 Epaia, EAOn 1983ko apirilaren 27an argitaratua.

KAren ekainaren 28ko 57/1983 Epaia, 1983ko uztailaren 15ean EAOn argitaratua.

KAren abuztuaren 5eko 76/1983 Epaia, EAOn1983ko abuztuaren 18an argitaratua.

KAren uztailaren 3ko 83/1984 Epaia, EAOn 1984ko abuztuaren 24n argitaratua.

KAren abenduaren 5ko 117/1984 Epaia, 1984ko abenduaren 21ean argitaratua.

KAren abenduaren 19ko 179/1985 Epaia, EAOn 1986ko urtarrilaren 15ean argitaratua.

KAren otsailaren 20ko 29/1986 Epaia, EAOn 1986eko martxoaren 21ean argitaratua.

KAren uztailaren 1eko 88/1986 Epaia, EAOn 1988ko uztailaren 22an argitaratua.

KAren otsailaren 17ko 19/1987 Epaia, EAOn 1987ko martxoaren 4an argitaratua.

KAren otsailaren 27ko 27/1987 Epaia, EAOn 1987ko martxoaren 24an argitaratua.

KAren apirilaren 26ko 76/1988 Epaia, EAOan 1988ko maiatzaren 25eko argitaratua.

KAren urriaren 17ko 187/1988 Epaia, EAOn 1988ko azaroaren 7ko argitaratua.

KAren abenduaren 20ko 250/1988 Epaia, EAOn 1989ko urtarrilaren 13an argitaratua.

KAren urriaren 19ko 170/1989 Epaia, EAOan 1989ko azaroaren 7an argitaratua

KAren abenduaren 19ko 214/1989 Epaia, EAOn 1990eko urtarrilaren 11an argitaratua.

KAren apirilaren 23ko 74/1990 Epaia, EAOn 1990eko maiatzaren 30ean argitaratua.

KAren apirilaren 2ko 46/1992 Epaia, EAOan 1992ko maiatzaren 6an argitaratua.

KAren urriaren 5eko 135/1992 Epaia, EAOn 1992ko urriaren 29an argitaratua.

KAren abenduaren 15eko 237/1992 Epaia, EAOn 1993ko urtarrilaren 20an argitaratua.

KAren azaroaren 12ko 331/1993 epeaia, EAOan 1993ko abenduaren 10ean argitaratua.

KAren maiatzaren 21eko 109/1998 Epaia, EAOn 1998ko ekainaren 19an argitaratua.

KAren maiatzaren 21ko 109/1998 Epaia, EAOan 1998ko ekainaren 19an argitaratua.

KAren otsailaren 11ko 11/1999 epaia, EAOn 1999ko martxoaren 17an argitaratua.

KAren abenduaren 16ko 233/1999 Epaia, EAOn 2000ko urtarrilaren 20an argitaratua.

KAren ekainaren 8ko 132/2001 Epaia, EAOn 2001eko uztailaren 3ko argitaratua.

KAren uztailaren 5eko 159/2001 Epaia, EAOn 2001eko uztailaren 26an argitaratua.
KAren martxoaren 25eko 48/2004 Epaia, EAOn 2004ko apirilaren 23an argitaratua.
KAren apirilaren 13ko 51/2004 Epaia, EAOan 2004ko maiatzaren 18an argitaratua.
KAren azaroaren 4ko 193/2004 Epaia, EAOn 2004ko abenduaren 2an argitaratua.
KAren apirilaren 7ko 83/2005 Epaia, EAOan 2005eko maiatzaren 10ean argitaratua.
KAren uztailaren 20ko 134/2011 Epaia, EAOean 2011 abuztuaren 17an argitaratua.
KAren apirilaren 25eko 103/2013 Epaia, EAOn 2013ko maiatzaren 25ean argitaratua.
KAren uztailaren 11ko 143/2013 Epaia, EAOean 2013ko abuztuaren 1ean argitaratua.
KAren martxoaren 3ko 41/2016 Epaia, EAOn 2016ko apirilaren 8an argitaratua.
KAren ekainaren 9ko 111/2016 Epaia, EAOn 2016ko uztailaren 15ean argitaratua.
KAren ekainaren 23ko 118/2016 Epaia, EAOean 2016ko uztailaren 28an argitaratua.
KAren urriaren 6ko 168/2016 Epaia, EAOn 2016ko azaroaren 15ean argitaratua.
KAren urriaren 20ko 180/2016 Epaia, EAOn 2016ko azaroaren 25ean argitaratua.
KAren irailaren 21eko 107/2017 Epaia, EAOan 2017ko urriaren 13an argitaratua.
KAren otsailaren 20ko 14/2018 Epaia, EAOan 2018ko martxoaren 18an argitaratua.
KAren uztailaren 15eko 82/2020 Epaia, EAOn 2020ko abuztuaren 15ean argitaratua.

AGko martxoaren 29ko 2249/1989 Epaia, ECLI: ES:TS:1989:2249, CENDOJ wengunean, ikusita azkenengoz 2022/05/09an.
AGren otsailaren 20ko 1160/1999 Epaia, ECLI:ES:TS:1999:1160, CENDOJ webgunean ikusita azkenengoz 2022/05/14an ikusia.
AGren maiatzaren 17ko 3401/1999 Epaia, ECLI:ES:TS:1999:3401, CENDOJ webgunean azkenengoz 2022/05/14an ikusia.
AGren uztailaren 2ko 4738/1999 Epaia, ECLI:ES:TS:1999:4738, CENDOJ webgunean ikusita azkenengoz ikusita 2022/05/16an.
AGren urriaren 19ko 6481/1999 Epaia, ECLI:ES:TS:1999:6481, CENDOJ webgunean ikusita azkenengoz ikusita 2022/05/14an.
AGren urriaren 13ko 6319/1999 Epaia, ECLI:ES:TS:1999:6319, CENDOJ webgunean ikusita. Azkenengoz ikusita 2022/05/15ean.
AGren urriaren 25eko 6636/1999 Epaia, ECLI:ES:TS:1999:6636, CENDOJ webgunean ikusia 2021eko urriaren 30ean.
AGren apirilaren 9ko 2849/2007 Epaia, ECLI:ES:TS:2007:2849, CENDOJ webgunean ikuskatua 2021/12/10an.

AGko urtarrilaren 19ko 120/2004 Epaia, ECLI:ES:TS:2004:120, CENDOJ webgunean ikusita azkenengoz 2022/05/09an.

AGren azaroaren 20ko 6807/2008 Epaia, ECLI:ES:TS:2013:381, CENDOJ webgunean ikusita azkenengoz 2022/05/10ean.

AGren urtarrilaren 29ko 381/2013 Epaia, ECLI:ES:TS:2013:381, CENDOJ webgunean ikusita azkenengoz 2022/05/10an.

Tesi hau gordailuan itxi zen 2022ko uztailean.