

Iñigo URRUTIA LIBARONA

**ADMINISTRAZIO-ZUZENBIDEA: ATAL BEREZIA**

ADMINISTRAZIO-ANTOLAKUNTZA  
FUNTZIO PUBLIKOA  
ONDASUN PUBLIKOAK  
ADMINISTRAZIOAREN JARDUTEKO MODUAK

UPV/EHU

Bilbo, 2008

## AURKIBIDEA

### Laburdurak

### Aurkezpena

#### **LEHEN ATALA: ADMINISTRAZIO ANTOLAKUNTZA**

#### **Lehen gaia: ADMINISTRAZIO ANTOLAKUNTZA**

- I. ADMINISTRAZIO ANTOLAKUNTZARI BURUZKO TEORIA OROKORRA
    - A. KONTZEPTUA ETA EREDUAK
    - B. AURREBALDINTZAK
    - C. ANTOLAKUNTZA AHALMENA
      - 1. *Sarrera*
      - 2. *Antolakuntza-arloari buruzko araubidea*
      - 3. *Antolakuntza-arloko erregelamenduen izaera*
    - D. ADMINISTRAZIO ORGANOAK SORTZEA ETA DESEGITEA
  - II. ADMINISTRAZIO ORGANOAK
    - A. ADMINISTRAZIO ORGANOARI BURUZKO TEORIA
    - B. ORGANO KOLEGIATUAK EDO KIDE ANITZEKO ORGANOAK
      - 1. *Organo kolegiatuen egitura*
        - a) *Presidentea*
        - b) *Idazkaria*
        - c) *Osoko bilkura*
      - 2. *Jarduera-erregimena*
        - a) *Deialdia, quoruma, bilakaera*
        - b) *Akordioak hartzea*
      - 3. *Aktak eta ziurtagiriak*
  - III. ADMINISTRAZIO ESKUMENA
    - A. KONTZEPTUA ETA MOTAK
    - B. ESKUORDETZEA
    - C. ESKUMENA BEREGANATZEA
    - D. KUDEATZEKO MANAMENDUA
    - E. SINADURA ESKUORDETZEA
    - F. ORDEZKAPENA
  - IV. ADMINISTRAZIO ANTOLAKUNTZAKO PRINTZIOPIOAK
    - A. ERAGINKORTASUNA
    - B. HIERARKIA
    - C. KOORDINAZIOA
    - D. LANKIDETZA ETA LAGUNTZA
    - E. DESKONTZENTRAZIOA
    - F. DESZENTRALIZAZIOA
    - G. AUTONOMIA
    - H. KONTROLA ETA GATAZKA
  - V. ADMINISTRAZIO PUBLIKOEN ESKEMA OROKORRA
- BIBLIOGRAFIA

#### **Bigarren gaia: ESTATUKO ADMINISTRAZIOA**

- I. ESTATUKO ADMINISTRAZIOAREN EZAUGARRI NAGUSIAK
- II. GOBERNUA ETA GOBERNU PRESIDENTEA
  - A. GOBERNUA
  - B. GOBERNUKO BATZORDE ESKUORDETUAK
  - C. GOBERNUKO PRESIDENTEA
  - D. GOBERNUKO PRESIDENTEORDEAK

- III. ESTATUKO ADMINISTRAZIOKO MINISTERIO-SAILEN ANTOLAKUNTZA
  - A. MINISTROAK
  - B. ESTATU IDAZKARIAK
  - C. IDAZKARI NAGUSIAK
  - D. IDAZKARIORDEAK
  - E. IDAZKARITZA NAGUSI TEKNIKOAK
  - F. ZUZENDARI NAGUSIAK
  - G. BESTE MAILA BATZUK
- IV. AHOLKU ORGANOAK
  - A. ESTATU KONTSEILUA
  - B. BESTE AHOLKU ORGANO BATZUK
- V. ESTATUKO ADMINISTRAZIO PERIFERIKOA
  - A. GOBERNUKO ORDEZKARIA EDO ESKUORDEKOA
  - B. GOBERNUKO AZPIORDEZKARIAK EDO AZPIESKUORDEKOA
- VI. MUGAZ KANPOKO ESTATUKO ADMINISTRAZIOA
- BIBLIOGRAFIA

### Hirugarren gaia: EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOKO ADMINISTRAZIOA

- I. AUTONOMIA ERKIDEGOAK: IZAERA
- II. DESZENTRALIZAZIO POLITIKOAREN OINARRIAK
  - A. BATASUN PRINTZIPIOA
    1. *Batasun politikoa*
    2. *Batasun juridikoa*
  - B. AUTONOMIA ESKUBIDEA
    1. *Autonomia-eskubidearen subjektuak*
    2. *Autonomia-eskubidearen lurralde-esparrua*
    3. *Autonomia-prozesuaren ekimena*
  - C. ESTATUTUAREN BITARTEZ AUTONOMIA ITXURATZEA: GERNIKAKO ESTATUTUA
    1. *Gernikako Estatutuaren aurrekariak*
    2. *Onespen-prozesua*
    3. *Edukia (sistematika)*
- III. EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOAREN ESKUMENAK
  - A. ESKUMENAK BANATZEKO TEKNIKA ETA ESKUMEN EREMUA
  - B. ESKUMEN BANAKETA: ARAZOAK (TRANSFERENTZIAK BEREZIKI)
  - C. ESKUMEN BANAKETA ALDATZEKO TEKNIKAK
    1. *Lege-markoa*
    2. *Transferentziarako Lege Organikoa*
    3. *Harmonizazio Legea*
- IV. AUTONOMIA ERKIDEGOAREN ANTOLAKUNTZA: EGITURA OROKORRA
  - A. BATZAR LEGEGILEA: EUSKO LEGEBILTZARRA
    1. *Izaera*
    2. *Zereginak*
  - B. GOBERNU KONTSEILUA ETA HAREN PRESIDENTEA
  - C. AUZITEGI NAGUSIA
- V. LEHENDAKARIA ETA EUSKO JAURLARITZA
  - A. ARAUBIDEA ETA EGITURA
  - B. LEHENDAKARIA
    1. *Izaera*
    2. *Izendapena*
    3. *Zereginak*
    4. *Lehendakaria aldi baterako kargugabetzea*
    5. *Lehendakariaren kargugabetzea*
  - B. EUSKO JAURLARITZA
    1. *Jaurlaritzaren osaera*
    2. *Izaera*
    3. *Zereginak*
    4. *Jarduteko era*

- 5. *Erantzukizuna*
- C. LEHENDAKARIORDEA/K
- VI. EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOKO ADMINISTRAZIO-SAILEN ANTOLAKUNTZA
- A. SAILBURUAK
- B. GOI KARGUAK
- VII. EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOKO AHOLKU ADMINISTRAZIOA
- A. EUSKADIKO AHOLKU BATZORDE JURIDIKOA
- 1. *Izaera*
- 2. *Jarduera-eremua*
- 3. *Eskumena*
- 4. *Osaera*
- 5. *Jarduteko era*
- 6. *Kontsulta-prozedura*
- B. EUSKAL EKONOMIA ETA GIZARTE KONTEILUA
- 1. *Zereginak*
- 2. *Osaera*
- 3. *Jarduteko era*
- C. BESTELAKO AHOLKU ORGANOAK
- VIII. KONTROL ADMINISTRAZIOA: KONTU PUBLIKOEN EUSKADIKO AUZITEGIA
- IX. ADMINISTRAZIO PERIFERIKOA
- X. MUGAZ KANPOKO ADMINISTRAZIOA
- XI. EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOAREN ETA BESTE ADMINISTRAZIOEN ARTEKO HARREMANAK
- A. ERKIDEGOEN ARTEKO HARREMANAK
- 1. *EAEren eta Nafarroako Foru Erkidegoaren arteko balizko bategitea*
- 2. *Lankidetzaren harremanak*
- B. MUGAZ GAINDIKO HARREMANAK: BAIONAKO HITZARMENA
- 1. *Erkidegoak eta kanpo-harremanak*
- 2. *Mugaz gaindiko lankidetzaren eta Baionako Hitzarmena*
- a) *Sorrera*
- b) *Helburua*
- c) *Subjektuak*
- d) *Objektua*
- e) *Erregimen juridikoa*
- f) *Kudeatzeko moduak eta organo bereizien sorrera*
- C. EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOA ETA ESTATUAREN ARTEKO HARREMANAK
- 1. *Lankidetzaren harremanak*
- a) *Antolakuntza*
- b) *Bitartekoak*
- 2. *Kontrola eta gatazka*
- a) *Konstituzio Auzitegiaren bidezko kontrola*
- b) *Ministro Kontseiluaren bidezko kontrola*
- c) *Administrazio-azibidearen bidezko kontrola*
- d) *Kontu Publikoen Auzitegiaren bidezko kontrola*

## BIBLIOGRAFIA

### Laugarren gaia: LURRALDE HISTORIKOETAKO ADMINISTRAZIOAK

- I. EZAUGARRIAK
- A. LURRALDE HISTORIKOAK EGUNGO ARAUBIDEAN
- B. IZAERA JURIDIKOA
- II. ANTOLAKUNTZA
- A. BATZAR NAGUSIAK
- 1. *Zereginak*
- a) *Araugintza*
- b) *Diputatu edo ahaldun nagusia izendatu*
- c) *Finantza-arloko zereginak*
- d) *Foru-aldundiaren gaineko kontrola bideratu*
- e) *Beste batzuk*
- 2. *Antolakuntza*

- a) Batzar Nagusietako Mahaia
- b) Batzorde Iraunkorra
- c) Bateriaezintasunari buruzko Batzordea
- d) Batzar nagusietako batzarkide taldeak
- e) Bozeramaileen Batzarra
- 3. *Jarduteko era*
  - a) Osoko bilkura
  - b) Batzordeak
- B. FORU ALDUNDIA
  - 1. *Foru Diputatuen Kontseilua edo Foru Aldundiko Osoko Bilkura*
    - a) Zereginak
    - b) Jarduteko era
  - 2. *Diputatu edo ahaldun nagusia*
    - a) Izaera
    - b) Izendapena eta kargu-uztea
    - c) Zereginak
  - 3. *Foru-diputatuak*
    - a) Izaera
    - b) Izendapena eta kargu-uztea
    - c) Zereginak
  - 4. *Aldundiko goi-karguak*

III. LURRALDE HISTORIKOEN ESKUMENAK

IV. ERAKUNDE ERKIDEEKIKO GATAZKA HARREMANAK: EBAZPEN BATZORDEA  
BIBLIOGRAFIA

### **Bosgarren gaia: TOKI ADMINISTRAZIOA**

I. KONSTITUZIO AURREBALDINTZAK: TOKI ADMINISTRAZIOAREN AUTONOMIA

II. TOKI ADMINISTRAZIOETAKO ZUZENBIDE ITURRIEN SISTEMA

A. TOKI ADMINISTRAZIOEN ERREGIMEN JURIDIKOA ESKUMEN GISA

- 1. *Estatuko oinarrizko legegintza*
- 2. *Garapenezko legegintza*
- 3. *Toki-erakundeek sortutako zuzenbidea*

B. ARLOETAKO LEGEDIA ETA TOKI ADMINISTRAZIOEN ESKUMENAK

III. TOKI ERAKUNDEEN MOTAK: ERREGIMEN OROKORRA ETA BEREZIAK

IV. UDALERRIA

A. KONTZEPTUA ETA OSAGAIK

B. UDAL LURRALDEA (MUGARTEA)

- 1. *Udal-lurraldearen aldaketak*
- 2. *Prozedura*
- 3. *Udal-mugartea mugatzea*

C. UDALERRIKO BIZTANLERIA

D. UDAL ADMINISTRAZIOA

- 1. *Osoko Bilkura*
  - a) Osaera
  - b) Eskumenak
  - c) Jarduteko era
- 2. *Alkatea*
  - a) Hautatzeko sistema
  - b) Alkatearen eta osoko bilkuraren arteko harremanak
  - c) Eskumenak
- 3. *Alkateordea*
- 4. *Udal Gobernuako Batzarra*
- 5. *Informazio-batzordeak*

E. KONTZEJU IREKIA (HERRI BATZARRA)

F. BIZTANLERIA HANDIKO UDALERRIAK

- 1. *Osoko bilkura*
- 2. *Osoko bilkurako batzordeak*
- 3. *Alkatea*

4. Alkateordeak
5. Udal-gobernuko batzarra
6. Udal-barrutiak
7. Gizarte-kontselua
8. Iradokizunetarako eta erreklamazioetarako batzorde berezia
9. Kontuen batzorde berezia
10. Ekonomia-erreklamazioak erabakitze organoa

## V. UDALEN ESKUMENAK

## VI. PROBINTZIA

- A. KONTZEPTUA ETA OSAGAIK
- B. PROBINTZIAREN ANTOLAKUNTZA
  1. Osoko bilkura
  2. Diputazioko presidentea
  3. Gobernu-batzarra

## C. PROBINTZIAREN ESKUMENAK

## D. ERREGIMEN BEREZIAK

## VII. BESTE TOKI ADMINISTRAZIO BATZUK

- A. UDALERRIZ AZPIKO TOKI ERAKUNDEAK
- B. UDALERRIZ GAINDIKO TOKI ERAKUNDEAK

1. Eskualdea: Arabako koadrilak

2. Area metropolitarrak

## C. UDALERRI MANKOMUNITATEAK (ETA ARABAKO ANAIARTEAK)

## D. BESTE BATZUK

## VIII. TOKI ADMINISTRAZIOEN ETA BESTE ADMINISTRAZIOEN ARTEKO HARREMANAK

- A. KOORDINAZIO HARREMANAK
  1. Informazioa trukatzeko beharra
  2. Bete beharreko aginduak emateko gaitasuna
- B. LANKIDETZA HARREMANAK
  1. Lankidetzaz-zerbitzuak
  2. Toki Administrazioari buruzko Batzorde Nazionala
  3. Euskadiko Udal Kontseilua
- C. LAGUNTZA HARREMANAK
- D. KONTROLA ETA GATAZKA
  1. Auzitegien bidezko kontrola
  2. Ezohiko kontrol-bideak: zuzeneko kontrolak
  3. Toki-erakundeek balia ditzaketan kontrol-bideak

## BIBLIOGRAFIA

**Seigarren gaia: ERAKUNDE ADMINISTRAZIOA ETA KORPORAZIO ADMINISTRAZIOA**

## I. ERAKUNDE ADMINISTRAZIOA

- A. EZAUGARRIAK, IZAERA ETA ERAKUNDE MOTAK
  1. Erakundea eta haren ama administrazioaren arteko harremanak
  2. Erakunde motak
    - a) Estatuko administrazioan
    - b) Euskal Autonomia Erkidegoan
    - c) Toki-administrazioetan
- B. AUTONOMIADUN ERAKUNDEAK
  1. Estatuaren autonomiadun erakundeak
  2. Euskal Autonomia Erkidegoko autonomiadun erakundeak
  3. Toki-administrazioetako autonomiadun erakundeak
- C. ENPRESA ERAKUNDE PUBLIKOAK
  1. Estatuko enpresa-erakunde publikoak
  2. Euskal Autonomia Erkidegoko zuzenbide pribatuko erakunde publikoak
  3. Tokiko enpresa-erakunde publikoak
- D. MERKATARITZA BALTZUAK
  1. Estatuko merkataritza-baltzuak
  2. Euskal Autonomia Erkidegoko merkataritza-baltzuak
  3. Tokiko merkataritza-baltzuak

- E. PARTZUERGOAK
- F. EUSKAL SEKTORE PUBLIKOKO FUNDAZIOAK
- G. BESTE ERAKUNDE PUBLIKO BATZUK
- II. ADMINISTRAZIO INDEPENDENTEAK
- III. KORPORAZIO ADMINISTRAZIOA
  - A. EZAUGARRI NAGUSIAK ETA KONSTITUZIO ARAUBIDEA
    - 1. *Ezaugarriak*
    - 2. *Konstituzio-araubidea eta nahitaezko afiliazioa*
    - 3. *Korporazioek aplikagarri duten erregimen juridikoa*
  - B. LANBIDE ELKARGOAK
  - C. GANBERA OFIZIALAK
    - 1. *Merkataritza-, industria- eta nabigazio-ganberak*
    - 2. *Arrantzale-kofradiak*
    - 3. *Beste batzuk*

BIBLIOGRAFIA

**BIGARREN ATALA: FUNTZIO PUBLIKOA**

**Zazpigarren gaia: ADMINISTRAZIO PUBLIKOAREN ZERBITZURA DAGOEN PERTSONALA**

- I. ARAUBIDEA
- II. ADMINISTRAZIO PUBLIKOEN ZERBITZUKO LANGILEGOA: KONTZEPTUA ETA SAILKAPENA
  - A. KARRERAKO FUNTZIONARIOAK
  - B. BITARTEKO FUNTZIONARIOAK
  - C. LAN HARREMANAREN ARABERAKO PERTSONALA
  - D. ALDI BATERAKO PERTSONALA
  - E. ZUZENDARITZA PERTSONALA
- III. ADMINISTRAZIO PUBLIKOAREN ZERBITZUKO PERTSONALAREN HAUTAKETA
  - A. PRINTZIPIOAK
  - B. BALDINTZAK
  - C. EPAIMAHAIA
  - D. HAUTATZEKO BIDEAK
  - E. DEIALDIA
  - F. ENPLEGU PUBLIKORAKO ESKAINTZAK (EPE)
  - G. TOKI ADMINISTRAZIOETAKO ESTATU HABILITAZIODUN FUNTZIONARIOAK
- IV. LANPOSTUAK HORNITZEA
  - A. LEHIAKETA
  - B. IZENDAPEN ASKEA
  - C. MUGIKORTASUNA
  - D. TOKI ADMINISTRAZIOETAKO ESTATU GAIKUNTZAKO FUNTZIONARIOEI ERRESERBATUTAKO LANPOSTUAK BETETZEA
- V. EGITURAKETA ETA ANTOLAKETA: FUNTZIONARIO KIDEGOAK ETA ESKALAK
- VI. LANBIDE-KARRERA
- VII. ESKUBIDEAK ETA BETEBEHARRAK
  - A. ESKUBIDEAK
  - B. BETEBEHARRAK
- VIII. FUNTZIONARIOEN ADMINISTRAZIO EGOERAK
  - A. JARDUNEKO ZERBITZUA
  - B. ZERBITZU BEREZIJETAN
  - C. ZERBITZUAK BESTE ADMINISTRAZIOETAN
  - D. LAN-UTZIALDIA
  - E. EGITEKOEZ GABETZEA
- IX. FUNTZIONARIO IZATEARI UZTEKO ZIOAK
  - A. UKO EGITEA
  - B. ESPAINIAR NAZIONALITATEA GALTZEA
  - C. ZERBITZUTIK KANPORATZEA DAKARREN DIZIPLINA ZEHAPEN IRMOA
  - D. KARGU PUBLIKOARI EKITEKO GAITASUNGABETZEA
  - E. ERRETIROA

X. DIZIPLINA ERANTZUKIZUNA  
BIBLIOGRAFIA

**HIRUGARREN ATALA: ONDASUN PUBLIKOAK**

**Zortzigarren gaia: JABARI PUBLIKOAK**

- I. SARRERA
  - II. ONDASUN PUBLIKOEI BURUZKO KONSTITUZIO ARAUBIDEA
    - A. SAILKAPENA
    - B. ONDASUN PUBLIKOEI BURUZKO LEGE ERRESERBA
    - C. ONDASUN PUBLIKOEN GAINEKO ESKUMENAK
    - D. ESTATUKO JABARI PUBLIKOAREN ZEHAZTAPENA
  - III. JABARI PUBLIKOKO ONDASUNAK: HEDAPENA ETA EZAUGARRIAK
  - IV. ONDASUNAK HELBURU PUBLIKOEI LOTZEA ETA ONDASUN HORIEI JAREGITEA: DEMANIOTASUNAREN HASIERA ETA AMAIERA
    - A. DEMANIOTASUNAREN HASIERA
    - B. DEMANIOTASUNAREN AMAIERA
  - V. DEMANIOTASUNAREN MUTAZIOAK
  - VI. JABARI PUBLIKOAREN ERABILERA
    - A. ERABILERA OROKORREKO XEDEA DUTEN ONDASUNEN ERABILERA ERREGIMENA
      - 1. *Erabilera erkidea*
        - a) Erabilera erkide orokorra
        - b) Erabilera erkide bereziak
      - 2. *Bakarreko erabilerak*
        - a) Kokapenak
        - b) Okupazioak
      - 3. *Administrazioaren bakarreko erabilera: demanio-erreserbak*
      - 4. *Ohiko erabilerak eta ezohiko erabilerak*
    - B. ZERBITZU PUBLIKOETAKO ONDASUNEN ERABILERA ERREGIMENA
      - 1. *Administrazioaren zuzeneko erabilera*
      - 2. *Zerbitzu-erabiltzaileen erabilera eta hirugarrenen erabilera*
- BIBLIOGRAFIA

**Bederatzigarren gaia: ONDARE ONDASUNAK**

- I. KONTZEPTUA
- II. ONDARE ONDASUNEN ESKURATZEA
  - A. ONDARE ONDASUNAK LEGEAREN BIDEZ ESKURATZEA
    - 1. *Jaberik gabeko ondasun higiezinak edo jabe ezagunik ez dutenak*
    - 2. *Finantza-erakundeetan (bankuetan) utzitako gordailuak*
  - B. KOSTU BIDEZ ONDASUNAK ESKURATZEA
    - 1. *Desjabetzeen bidez eskuratzea*
    - 2. *Esleipen bidez eskuratzea*
    - 3. *Kontratu bidez eskuratzea*
  - C. ONDASUNAK DOAKO TITULUZ ESKURATZEA: JARAUNSPEN, LEGATU, DOHAINTZA ETA KOMISOA
    - 1. *Jaraunspen bidez eskuratzea*
    - 2. *Konfiskatze bidez eskuratzea*
  - D. PRESKRIPZIOZ ETA OKUPAZIOZ ONDASUNA ESKURATZEA
- III. ONDARE ONDASUNAK ATXIKITZEA, ETA HAIEK ERABILTZEA ETA USTIATZEA
  - A. ADMINISTRAZIOAREN ZUZENeko ERABILERA
  - B. HIRUGARRENEK ERABILTZEA
- IV. ONDARE ONDASUNAK ESKUALDATZEA ETA LAGATZEA
  - A. SALMENTA
    - 1. *Ondasun higiezinak*
    - 2. *Ondasun higikorrak*
    - 3. *Eskubideen salmenta*
  - B. ESKUBIDE ETA ONDASUNEN DOAKO LAGAPENA



1. *Estatuko administrazioaren eremuan*
  2. *Euskal Autonomia Erkidegoko administrazioaren eremuan*
    - a) *Doako besterentzea*
    - b) *Doako lagapena*
  3. *Toki-administrazioen eremuan*
- C. TRUKAKETA  
D. PRESKRIPZIOA
- V. BESTE ONDASUN PUBLIKO BATZUK
- A. AUZO ONDASUNAK
1. *Ezaugarriak eta izaera juridikoa*
  2. *Babes-erregimena*
  3. *Aprobetxamendua*
- B. ONDARE NAZIONALA
- BIBLIOGRAFIA

**Hamargarren gaia: ONDASUN PUBLIKOEN BABESA**

- I. INBENTARIO ETA KATALOGOAK  
II. ONDASUNAK JABETZA ERREGISTROAN INSKRIBATZEA  
III. IKERKETA AKZIOA  
IV. ONDASUNAK MUGATZEA  
V. EDUKITZA ITZULTZEA  
VI. ADMINISTRAZIO UTZARAZTEA  
VII. ONDASUN PUBLIKOEN ENBARGAEZINTASUNA  
VIII. ONDASUN PUBLIKOEN BESTERENEZINTASUNA ETA PRESKRIBAEZINTASUNA  
IX. DEMANIO POLIZIA, ZEHAPENAK ETA ZORTASUNAK
- A. DEMANIO POLIZIA  
B. ZORTASUNAK
- BIBLIOGRAFIA

**LAUGARREN ATALA: ADMINISTRAZIOAREN JARDUTEKO MODUAK**

**Hamaikagarren gaia: POLIZIA JARDUERA EDO JARDUERA MUGATZAILEA: ORDENAZIO JARDUERA**

- I. ADMINISTRAZIOAREN JARDUERA MOTAK  
II. POLIZIA JARDUERA EDO JARDUERA MUGATZAILEA: ORDENAZIO JARDUERA
- A. JARDUERA PRIBATUEN ORDENAZIOA  
B. POLIZIA BÖTERETIK ORDENAZIO JARDUERARA  
C. ORDENAZIO TEKNIKEN ERREGIMEN JURIDIKOAREN PRINTZIPIOAK
1. *Lege-erreserba*
  2. *Zehaztasun printzipioa*
  3. *Heinekotasun printzipioa*
  4. *“Pro libertate” printzipioa*
- D. ORDENAZIO TEKNIKEN SAILKAPENA: NORBANAKOEN ESKUBIDEAK MUGATZEAN DAUDEN MAILAK
1. *Administrazioari zerbait jakinarazteko beharra eta administrazioaren ikuskapenak onartzeko beharra*
  2. *Baimenak eskatzeko beharra*
  3. *Debeku formala edo zerbait egitera behartzea*
  4. *Eskubideak kentzea desjabetzeen bitartez*
- E. ARAUTZEA  
F. BAIMENA
1. *Kontzeptua*
  2. *Emakidak eta baimenak: desberdintasunak*
  3. *Baimen motak*
    - a) *Baimen arautuak eta zuhurtziarako baimenak*

b) Baimen sinpleak eta baimen operatiboak  
 4. *Baimenak emateko prozedura: baimenak ematea, baldintzatzea, eskualdatzea eta azkentzea*

- a) Prozedura-araubidea
- b) Printzipio nagusiak
- c) Eskualdagarritasuna
- d) Azkentzea

G. ESKUBIDEAK MUGATZEA: AGINDUAK, MANAMENDUAK ETA DEBEKUAK  
 BIBLIOGRAFIA

### Hamabigarren gaia: PRESTAZIO EDO ZERBITZU PUBLIKOKO JARDUERA

I. ZERBITZU PUBLIKOA KONTZEPTU GISA

II. ZERBITZU PUBLIKOAK EZARTZEA

- A. ZERBITZUA ESKAINTZEKO ARDURA HUTSA HARTZEA
- B. ZERBITZUAREN GAINEKO ESKUMENA ERRESERBA GISA

III. "ZERBITZU PUBLIKOAREN ESKUBIDE" DEITURIKOA

IV. ZERBITZU PUBLIKOAREN KUDEAKETAREN ANTOLAKUNTZA

A. ZERBITZU PUBLIKOAK KUDEATZEKO ERAK

1. *Zuzeneko kudeaketa:*

- a) Administrazio-zuzenbidea erabiliz
- b) Zuzenbide pribatua erabiliz

2. *Zeharkako kudeaketa:*

B. KUDEAKETA PROPIOA ETA KONTRATUZKO KUDEAKETA

V. ZUZENBIDE PUBLIKO EDO PRIBATUKO KUDEAKETA

VI. ZERBITZU PUBLIKOAK KONTRATU BIDEZ KUDEATZEA

- A. EMAKIDA
- B. INTERESEZKO KUDEAKETA
- C. HITZARMENA EDO KONTZERTUA
- D. EKONOMIA MISTOKO BALTZUA

VII. KONTRATUAREN EDUKIA

A. ADMINISTRAZIOAREN ESKUBIDE ETA AHALMENAK

- 1. *Zerbitzuaren ezaugarriak arautzeko ahalmena*
- 2. *Polizia-ahalmenez baliatzea*
- 3. *Tarifak eta prezioak onartzeko ahalmena*
- 4. *Kudeatzaileak ezarritakoa betetzen ez badu zerbitzuan esku hartzeko ahalmena*
- 5. *Interes publikoko arrazoiak tarteko, zerbitzua kentzeko ahalmena eta erreskatea gauzatzeko ahalmena*

B. KUDEATZAILEREN ESKUBIDE ETA BETEBEHARRAK

VIII. KONTRATUA HUTSALTZEA ETA LEHENGORATZEA

IX. ZERBITZUEN PRESTAZIOAREN ERREGIMEN JURIDIKOA

A. ZERBITZUAREN ESTANDAR OROKORRAK

- 1. *Etengabetasuna edo jarraitutasuna*
- 2. *Aldagarritasun printzipioa*
- 3. *Berdintasun printzipioa*

B. ERABILTZAILEAREN ESTATUTUA

- 1. *Erabiltzailearen eskubideak*
- 2. *Erabiltzailearen betebeharrak*

BIBLIOGRAFIA

### Hamahirugarren gaia: ADMINISTRAZIOAREN SUSTAPEN JARDUERA

I. KONTZEPTUA

II. BILAKAERA

III. SUSTAPEN TEKNIKAK

- A. DIRUZKO EKARPENAK
- B. ONURAK ETA ZERGA ARINTZEAK
- C. KREDITU LAGUNTZAK

- D. IZAERA ERREALEKO LAGUNTZAK ETA LAGUNTZAK ESPEZIEAN
  - E. ZEHARKAKO LAGUNTZAK
  - IV. PRINTZIBIOAK
    - A. PUBLIZITATEA ETA GARDENTASUNA
    - B. KONKURRENTZIA ETA OBJEKTIBOTASUNA
    - C. BERDINTASUNA ETA DISKRIMINAZIO EZA
    - D. ERAGINKORTASUNA ETA EFIZIENTZIA
  - V. LAGUNTZA PUBLIKOAK ETA EUROPAR BATASUNA
    - A. EUROPAR BATASUNEKO LAGUNTZAK
    - B. ESTATU LAGUNTZAK ETA LEHIAREN BABESA
    - C. EUSKAL LURRALDEEN FINANTZA AUTONOMIA ETA ESTATU LAGUNTZAK
  - VI. DIRULAGUNTZA
    - A. ARAUBIDEA
    - B. KONTZEPTUA, EZAUGARRIAK ETA IZAERA
    - C. PROZEDURA
      - 1. *Oinarriak argitaratzea*
      - 2. *Esleitzeko sistema*
      - 3. *Dirulaguntza ematea*
      - 4. *Onuraduna*
    - D. DIRULAGUNTZA HARREMANAREN EDUKIA
- BIBLIOGRAFIA

**LABURDURAK**

AGE	Auzitegi Gorenaren Epaia
APOL	Administrazio Publikoen Ondareari buruzko Legea (33/2003 Legea, azaroaren 3koa)
Art.	Artikuluak/k
AX	Azken Xedapena
c.	aurka
D	Dekretua
DLO	Diru-laguntzei buruzko Lege Orokorra (38/2003 Legea, azaroaren 17koa)
ea	eta abar
EAE	Euskal Autonomia Erkidegoa
ED	Errege-dekretua
EEH	Europako Erkidegoetako Hitzarmena
EOL	Euskadiko Ondareari buruzko Legea (2/2007 Dekretu legegilea, azaroaren 6koa, Euskadiko Ondareari buruzko Legearen testu bategina)
FA	Foru-araua
FD	Foru-dekretua
FDA	Foru-dekretu arauemailea
FL	Foru-legea
hurr.	Hurrengoa/k
JGLO	Jurisdikzio Gatazkei buruzko Lege Organikoa (2/1987 LO, maiatzaren 18koa)
JL	Jaurilaritzaren Legea (7/1981 Legea, ekainaren 30ekoa)
KALO	Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoa (2/1979 LO, urriaren 3koa)
KAE	Konstituzio Auzitegiaren Epaia
EK	Espainiako Konstituzioa
EuK	Europako Konstituzioa
KL	Kosten Legea (22/1988 Legea, uztailaren 28koa)
KPEA	Kontu Publikoen Euskadiko Auzitegia
KZ	Kode Zibila
L	Legea
LHL	Lurralde Historikoei buruzko Legea (27/1983 Legea, azaroaren 25ekoa)
LOFAGE	Estatuko Administrazio Orokorren Antolakuntza eta Funtzionamendua arautzen duen Legea (6/1997 Legea, apirilaren 14koa)
NFE	Nafarroako Foru Erkidegoa
ML	Mendiei buruzko Legea (43/2003 Legea, azaroaren 21ekoa, mendiei buruzkoa)
paragr.	Paragrafoa/k
TEOL	Toki Erregimenaren Oinarriak arautzen dituen Legea (7/1985 Legea, apirilaren 2koa)
TETB	Toki Erregimenaren indarreko xedapenen Testu Bategina (781/1986 Errege Dekretu Legegilea, apirilaren 18koa)
TKOE	Toki Korporazioen Ondasunei buruzko Erregelamendua (1372/1986 Errege Dekretua, uztailaren 13koa)
UL	Ur Legea (1/2001 Errege Dekretu Legegilea, uztailaren 20koa, Ur Legeari buruzko testu bategina)
vs	aurka
XG	Xedapen gehigarria
XI	Xedapen iragankorra
zk.	Zenbakia
ZK	Zigor Kodea

## 1. gaia: ADMINISTRAZIO ANTOLAKUNTZA

### I. ADMINISTRAZIO ANTOLAKUNTZARI BURUZKO TEORIA OROKORRA

#### A. KONTZEPTUA ETA EREDUAK

Administrazio publikoa erakunde konplexu eta zabala da. Administrazio publikoaren elementu definigarriei erreparatuz gero, hiru identifika ditzakegu. Batetik, administrazioa baliabide ugari eta zabalez osatuta dago: baliabide pertsonalez, materialez eta finantzarioz. Bestetik, administrazioak kudeatu behar dituen helburuak ditugu; helburu horiek interes publikoaren kontzeptuari lotuta daude. Bi elementu edo osagai horiek lotzen ditu hirugarrenak (antolakuntzak, alegia). Hots, administrazio-antolakuntza Administrazioaren esku dauden baliabide horien antolaketa da, interes publikoak eraginkortasunez bermatzea xede hartuta.

Administrazio publikoaren antolaketa-eredu klasikoa eredu burokratiko zentralizatua da. Eredu hori Napoleonek ezarri eta WEBER-ek teorizatu zuen. Hona hemen ereduaren ezaugarriak:

- Lanaren banaketa: unitate organiko bakoitzari eskumen zehatzak esleitzen zaizkio.
- Egitura hierarkikoa: unitate organikoen artean loturak eta aginte-lerroak ezartzen dira.
- Jardute-arau berdinak bete behar dituzte unitate organiko guztiek.
- Pertsonalaren profesionaltasuna: kidegoa gaitasun teknikoaren arabera hautatzen da, eta, kide izendatuak izan ondoren, egonkortasuna bermatzen zaie (funtzionarioak).

Administrazio-antolakuntzan eredu zentralizatua nagusi bada ere, deszentralizazioak ere bere txokoa aurkitu du. Antolakuntza eredu deszentralizatuek enpresa-munduan dute jatorria, eta eredu horien oinarrian dagoena zera da: erabakiak hartzeko arduraren banaketa. Hots, antolakuntza handiak unitate independenteen bitartez egituratzen dira, maila berean, eta ez maila hierarkikoan, harremanak dituzten unitate independenteen bitartez, alegia. Unitate horiek guztiek erantzukizuna izango dute beren emaitzen aldera. Administrazio instituzionala (edo erakundeko administrazioa), ikusiko dugun bezala, deszentralizazio funtzionalaren adibidetzat jo ohi da. Izan ere, administrazio instituzionala sortzeari ekiten dion lurralde-administrazioak administrazio bereizia sortzen du, haren eginkizunetatik batzuk erakunde berriak bete ditzan.

#### B. AURREBALDINTZAK

Administrazioaren antolakuntza-eredua ez da erabateko askatasunez asmatu eredu. Hau da, administrazioaren antolaketa ezin daiteke izan enpresa pribatuena bezalakoa, administrazioaren antolaketa-ereduak zenbait faktore integratu behar baititu, eraginkortasunez jarduteaz gain. Enpresa pribatuaren antolaketa enpresa-jardunaren eraginkortasuna izan beharko du ardatz (ardatz nagusi esan genezake). Administrazioaren antolaketa, berriz, eraginkortasunaz gain, beste printzipio eta faktore batzuk izan beharko ditu kontuan.

Pentsa dezagun administrazio publikoak ez dituela interes pribatuak kudeatzen, publikoak baizik. Administrazioak ez du etekina helburutzat. Horrez gain, Administrazioaren jardunak gida-oinarri politikoei (ildo politiko bati edo besteari) jarraitzen dio, administrazioa gobernuaren zerbitzura dagoen tresna baita. Areago,

printzipio edo irizpide politiko batzuen bitartez gidatzen da administrazioaren jarduera. Horren erakusgarri baino ez dira honako hauek:

bat: Administrazioa botere politikoari lotutako egitura bat da, botere politikoak administrazioa zuzentzen baitu.

bi: administrazioaren jarduteko modua ez da askea, bere zereginak legezatasun printzipioari hertsiki loturik bete behar baititu.

hiru: administrazioaren egituraketa moldeak (zentralizatuagoa edo deszentralizatuagoa) erabaki politikoaren esku dauden aukerak dira.

lau: administrazio-jarduerak hiritarren parte-hartzea bermatu behar du.

Administrazio publikoaren antolaketa-ereduak Espainiako Konstituzioak ezarritakoa betetzen du. Batetik, Konstituzioak, estatu-eredua eta lurralde-egitura ezarri duen neurrian, administrazioaren (edo administrazioen) antolakuntza baldintzatu du. Bestetik, Konstituzioak 103. artikuluan Administrazioaren antolaketa-irizpideak ezarri ditu:

- Eraginkortasuna
- Hierarkia
- Deszentralizazioa
- Deskontzentrazioa
- Koordinazioa

Orobat, administrazioaren egituraketa burokratikoa ezartzen du (103.3).

## C. ANTOLAKUNTZA AHALMENA

### 1. Sarrera

Adierarik zabalena harturik, antolakuntza-ahalmena honela defini dezakegu: Administrazioek beren egiturak zehazteko dituzten bitarteko eta gaitasunen multzoa. Beraz, antolakuntza-ahalmenak barne-egitura zehazteko aukera ematen dio administrazio publikoari. Administrazio publikoak, antolakuntza-ahalmenaren jabe izanik, bere egitura, organigrama, lan-banaketa eta abar zehaztu ahal izango ditu.

Bilakaera historiko handia izan du antolakuntza-ahalmenaren mugen definizioak. Prozesuaren hastapenetan, botere exekutiboari soilik eman zitzaion bere antolaketa arautzeko gaitasuna, legearen (parlamentuaren) parte-hartzerik gabe. Interpretazio-ildo horren oinarria printzipio monarkikoa zen; hots, “erregeak du funtzionario eta agintariak izendatzeko ahalmena”. Hasierako ikuspegi hori botere-banaketaren teoriaren irakurketa hetsian oinarritzen zen. Oinarri horrek ez zuen eraginik botere exekutibotik kanpora, betidanik legea (parlamentua) izan baita botere judizialaren antolaketa ezarri duena. Hots, parlamentuak, legeen bitartez, botere judizialaren antolakuntza ezartzen du, baina ez du botere exekutiboaren (eta administrazioaren) antolakuntza ezartzetik. Administrazioaren antolakuntza-ahalmenaren oinarriak ezartzeko erabiltzen zen teoria hori. Beraz, ahultasunak agertzen zituen, antolakuntza-ahalmena botere bakoitzari egokitutako berezko ahalmena ez baitzen.

Gaur egun, teoria hori erabat gaindituta dagoela esan daiteke. Gaur egun, antolakuntza-ahalmena ez da botere exekutiboaren arlo erreserbatutzat hartzen. Hots, antolakuntza-arloa ez da erregelamendu-erreserbatutzat hartzen. Ez dago erregelamendu-erreserbarik. Legeak (parlamentuak) edozein arlo arautu dezake, baita antolakuntza-arloa ere. Administrazio publikoaren antolakuntza, gainerako arloak bezala, legez arautu daitekeen arloa dela ulertzen da. Edozelan ere, antolakuntza-

arloak dituen berezitasunak direla eta, erregelamenduaren esku-hartzea erabakigarria izango da. Baina argi gera dadila horrek ez duela esan nahi Legeek arloa arautu ezin dezaketarik.

Gauzak horrela, honela defini daiteke antolakuntza-ahalmena zentzu hetsiagoan: "Administrazioak duen ahalmena bere egitura eratzeke Konstituzioak eta legeek ezarritako mugen barruan".

## 2. Antolakuntza-arloari buruzko araubidea

Administrazio publikoaren antolakuntza arauetan ezarri da: organo edo pertsona juridiko publikoak sortzeko, aldatzeko eta desegiteko erak; administrazioen eskumen eta eginkizunen banaketa; administrazio barneko organoen arteko eginkizunen banaketa; gatazkak konpontzeko printzipio eta teknikak. Antolakuntza-arauak hainbat lerrun formaletako arauak dira. Izatez, antolakuntza-arloa hiru motatako arauetan ageri zaigu: Konstituzioan, legeetan eta erregelamenduetan.

Konstituzioak antolakuntza-arloari loturiko hainbat xedapen jaso ditu: botere-banaketa ezartzen duenean, Estatu burutzaz arduratzen denean, lurralde antolaketaren mailak ezartzen dituztenean... Zehazkiago, Konstituzioak administrazio-antolakuntzaren irizpideak zerrendatu ditu; administrazio-organoen sorkuntza erregimena aurreikusi du; organo gorenak sortu eta antolatzen ditu; legeak eta lege organikoko erresebak ezarri ditu bi organoen erregimen juridikoa zehazteko: Gobernua (98 art) eta Estatu Kontseilua (107 art); eta antolakuntza-ahalmena Estatuaren eta autonomia-erkidegoen artean banatu du (149.1.18. art.). Azken artikulua horren arabera, Estatuaren eskumena administrazio publiko guztietako erregimen juridikoari buruzko oinarritzko legegintza onartzea da; beraz, administrazio-antolakuntzaren oinarriak ere arautu ahal izango ditu, eta administrazio publiko guztietan aplikagarri bihurtu.

Konstituzioak, 103.2 artikuluan, administrazio-organok sortzeko lege-erreseba orokorra ezarri du. Honela dio: "Estatuaren administrazioko organok legeri atxikiz sortzen, arautzen eta koordinatzen dira". Ikus daitekeenez, 103.2 artikulua ez du esaten administrazio-organok lege bidez sortu behar direnik, legearen arabera sortu behar direla baizik. Lege-erreseba bat ezartzen bada ere, ez dago esaterik lege-erreseba zurruna denik. Konstituzioak Legearen nagusitasuna aldarrikatu ondoren, badirudi legegileari agertu nahi diola bere esku-hartzearekin gaia ez duela agortu behar eta antolakuntza-erregelamenduari nahikoa leku utzi behar diola. Bi hitzetan, Konstituzioak araugintzarako lankidetzaren printzipioa ezarri nahi du legegilearen eta administrazioaren artean (Legearen eta Erregelamenduaren artean, alegia), eta legeri dagokiola neurri hori zein izango den agertzea.

Konstituzioa bezala, legea ere antolakuntza-arloaz arduratu da. Administrazio-antolakuntzaz arduratzen diren legeek ez dute antolakuntza-arloaren araubidea agortzen; oinarritzko zehaztasunak arautzera mugatzen dira. Kasu batzuetan, lege-erreseba bati jarraiki dator lege-araubidea, baina, lege-erresebarik gabekoetan ere, Legearen esku-hartzea bidezko da. Administrazio-antolakuntzak dituen berezitasunak direla eta, erregelamenduek nahikoa toki izango dute beren araubidea ezartzeko, legea muga dela. Antolakuntza-erregelamenduak erregelamendu independentetzat jotzen dira.

Antolakuntza-arloan, legearen eta erregelamenduaren artean ohiko harremanak gertatzen dira. Espainiako Konstituzioak erregelamendu-erresebarik ezarri ez duen neurrian, Lege bitartez antolakuntza-arloa arautu daiteke. Lege batek

(LOFAGEK, kasu) Administrazioaren antolakuntza arautzen badu, lege-araubidea ezin izango da erregelamenduz aldatu.

Esan bezala, Konstituzioa zein legeak antolakuntza-arloaz arduratzen badira ere, administrazio bakoitzaren esku-hartzea ezinbestekoa da bere barne-egitura ezartzeko. Prozedura Legeko 11.1 artikulua administrazio publikoaren antolakuntza-ahalmena onartzen du, eta honako hau xedatzen du: "Administrazio publiko bakoitzak zehaztu behar du zer administrazio-unitatek osatzen dituzten bere administrazio-organoak".

### 3. Antolakuntza-arloko erregelamenduen izaera

Erregelamenduak ez dira formaren arabera definitzen, edukiaren arabera baizik. Erregelamenduek araubide orokor eta abstraktuak jaso behar dituzte, behin eta berriz aplikatzeko moduko aginduak, alegia. Ezaugarri horiek betetzen ez dituzten administrazio-erabakiak ez dira erregelamenduzat joko, administrazio-egintzat baizik. Administrazio-antolakuntzaz arduratzen diren xedapenen edukiari begira jarriz gero, arazoak sor daitezke benetako erregelamenduak ote diren baieztatzean. Izan ere, administrazio-organo bat sortzen duen xedapena ez da orokorra eta abstraktua, zehatza baizik. Organo baten sorrera, aldaketa edo desegitea ezartzen duen xedapena, xedapen zehatza izan arren, etorkizunean eraginak izango ditu. Antolakuntzari buruzko administrazio-xedapenak erregelamenduzat jotzen dira, xedapen horiek ondorio juridiko garbiak sortzen dituztelako. Pertsona juridiko edota administrazio-organo gisa aritzeko, ezinbestekoa da sorrera-araua betetzea. Organoek ez dute jarduterik izango behar bezala eraturik ez badaude. Sorrera-arauak ezartzen dion eskumen esparrutik kanpora jarduten badu, organoaren erabakiak akastunak izango dira. Antolaketa-arauak egiteko, arau juridikoak egiteko ezarri den prozedura bete behar da. Horiek guztiak kontuan hartuta, ondorioztatu behar da antolaketaz arduratzen diren erregelamenduak benetako erregelamenduak direla, hain zuzen, ordenamendu juridikoan txertatzen direnak eta ondorengo beste arau baten bitartez aldatzen ez diren bitartean indarrean egongo direnak.

Bestalde, antolakuntza-arloko erregelamenduak erregelamendu independentetzat (erregelamendu asketzat) jotzen dira. Hala dela ulertu behar da, administrazio-antolakuntzaz arduratzen diren erregelamenduek ez dutelako Legea aurrebaldintzat hartzen, mugatzat baizik. Hots, administrazioak erregelamenduen bitartez gauzatuko du bere antolakuntza-ahalmena. Administrazioak askatasunez itxuratu dezake bere egitura, betiere legeetan ezarritakoa barneratuz edo errespetatuz. Esan daiteke, beraz, antolakuntza-erregelamenduen eta legearen arteko lotura erabat negatiboa dela, eta ez positiboa.

## D. ADMINISTRAZIO ORGANOAK SORTZEA ETA DESEGITEA

Lurralde-administrazioen eskumenekoa da bere antolakuntzako administrazio-organo eta unitateak sortzea. Edozelan ere, 30/1992 Legeak, administrazio eta prozedurari buruzkoak, 11.2 artikuluan, administrazio-organo eta unitateak sortzeko ahalmenari baldintza batzuk ezarri zizkion, eta honako hau xedatu zuen:

- "Administrazio-organoren bat sortzeko honako hauek zehaztu behar dira:
- a) nola kokatuko den dagokion Administrazio Publikoan eta zeinen mendean egongo den.
  - b) zer egiteko eta eskumen izango dituen.
  - c) abian jartzeko eta jarduteko zer diru-izendapen beharko dituen".



Artikulu horren aginduz, administrazio-organo bat sortzen duen arauak datu horiek jaso beharko ditu. Artikulu bereko hirugarren paragrafoan ezarritakoari jarraiki, ezin da organo bat sortu, lehendik dagoen bat bikoiztea dakarrenean, baldin eta, aldi berean, lehendik daudenei eskumena kentzen edo behar bezala murrizten ez bazaie.

Baldintza orokor horiez gain, Legeek zehaztu dituzte administrazio-organoak sortzeko eskumen- eta prozedura-baldintzak. Hona hemen baldintza horiek administrazioz administrazio:

*Estatuko Administrazioan*, historikoki ministerio-sailak sortzeko, eraldatzeko eta desegiteko, ezinbestekoa izan ohi da Legearen esku-hartzea. Ministerioen kasuetarako araubideak Legearen esku-hartzea agintzen bazuen ere, praktikan ministerio-sailen eraldaketak bai lege-dekretuz, bai errege-dekretuz, (aurrez deslegalizazio-legea onartuta) gertatu dira nagusiki. Gaur egun indarrean dagoen araubideak, LOFAGEk, ildo horri heldu dio, eta 8.2 artikuluan honako hau ezarri du: Gobernuko presidentearen errege-dekretuz ezartzen dira ministerio-sailen eta Estatu-idazkaritzen kopurua, izena eta eskumen-esparrua. Gaur egun, bi organo goren horiek ezartzeko edo aldatzeko ez dago Legearen beharrik, Gobernuko presidentearen errege-dekretuz egin daiteke eta.

Estatuko Administrazioiko bestelako administrazio-organoak sortzea, eraldatzea eta desegitea, berriz, beti egon da Erregelamenduaren esku. Estatu-idazkariaren azpiko organoak sortzeko eskumena Gobernuaren eta ministroen artean banatu da. Zehazki, zuzendariordetza nagusitik goragoko organoak sortzeko, Gobernuaren dekretua galdatzen da, eta hori baino maila hierarkiko txikiagoa duten organoak sortzeko, berriz, ministro-agindua (ikus LOFAGE 10. artikulua). Administrazio-organoen izaera ez duten unitateak lanpostu-zerrenden bitartez sortu, eraldatu eta desegiten dira (LOFAGE 10.3 eta 15.1.e).

*Autonomia-erkidegoei dagokienez*, bi organo mota bereizi behar dira. Batetik, Autonomia Estatutuan jasotzen diren organoak ditugu. Horien erregimena Estatutuak, berak, ezarri du. Gainerako organoak sortzeko eta aldatzeko erregimen juridikoa autonomia-erkidego bakoitzak onartutako legeetan ezarri da —gobernua eta administrazioa arautzen dituzten lege autonomikoetan, alegia—. Autonomia-erkidegoen artean aldeak daude. Kasu batzuetan, Parlamentuak lege bat onetsi behar du sailak sortzeko eta eraldatzeko (Katalunian, Asturiasen). Beste kasu batzuetan (Euskal Autonomia Erkidegoan eta Nafarroako Foru Erkidegoan), lehendakariaren dekretuz egiten da. Bada, halaber, Gobernu Kontseiluaren dekretuz egiten duen erkidegorik (Valentzia, Madril, Balear Uharteak).

*Toki-administrazioetako oinarrizko antolaketa*. Tokiko Erregimenaren Oinarriak arautzen dituen Legeak ezarri du. Lege horrek udalerrietako eta probintzietako organo gorenak (organo politikoak) ezarri ditu (20. art.). Udalerrietan honako hauek dira: Alkatea, Alkateordea, Osoko Bilkura, Informazio Batzordeak eta Gobernu Batzarra (Lege-aginduz biztanleria handiko udalerriek antolakuntza konplexuagoa dute). Probintzietan, aldiz, Presidentea, Osoko Bilkura, Informazio Batzordeak eta Gobernu Batzarra. Nahitaezko organo horietaz gain, beste organo osagarri batzuk ere izan daitezke. Organo osagarrien erregimen juridikoa jaso daiteke autonomia-erkidegoko legeetan edota toki-administrazioaren beraren erregelamenduetan. Osoko Bilkurari dagokio barne-erregelamendua onartzea (erregelamendu organikoa), non organo guztiek azaldu behar baitute, eta Alkateari (edo Diputazioko presidenteari) dagokio organoak sortzea, barne-erregelamenduak ezarritakoari jarraiki.

## II. ADMINISTRAZIO ORGANOAK

### A. ADMINISTRAZIO ORGANOARI BURUZKO TEORIA

Administrazio-organoa Administrazioaren egituran txertatua dagoen atal berezia da, zeregin propioak dituena. Administrazioa (bere osotasunean harturik) nortasun juridikoaren jabe da; administrazio-organoek, ordea, ez dute nortasun juridiko propioarik, Administrazio osoaren nortasun juridikoaz balia badaitezke ere.

Organoen elementu bereizgarriak honako hiru hauek dira: a) zeregin edo funtzio multzoa izatea; b) zeregin horiek betetzeko bitarteko material eta finantzarioak izatea; c) titularra izatea. Organoaren titularra den pertsonak fisikoak (edo pertsona multzoak, kide anitzeko organoen kasuan) organoaren borondatea azalaraziko du, pertsona horren edo horien borondatea organoaren borondatetzat jota.

Administrazio-organoari buruzko teoria Administrazioaren zerbitzura jarduten duten funtzionario edo agintarien egintzak Administrazioari egozteko erabiltzen da. Hasiera batean, ordezkartzaren kontzeptua hartu zen oinarri gisa. Funtzionarioek eta agintariek, Estatuaren ordezkari izanik, egindakoak haren ordezkari gisa egindakotzat jotzen ziren. Teoria horrek ez zuen balio funtzionarioen egintza ez-zilegiak babesteko, eta, beraz, egintza ez-zilegi horien erantzukizuna ezin zitzaion leporatu Administrazioari (funtzionarioa da erantzule bakarra, eta ez Administrazioa). Arazo horiek gainditzeko, administrazio-organoaren teoria asmatu zen (GIERKE). Tesiaren arabera Administrazioaren eta funtzionarioaren arteko desberdintasuna desagertzen da. Funtzionarioa edo agintaria ez dago Administraziotik kanpo; ez du jarduten Administrazioaren ordezkari gisa. Bera da Administrazioa edo administrazioaren tresna, administrazioaren organoa. Administrazioak funtzionarioen bitartez gauzatzen du bere borondatea. Funtzionarioaren erabakiak kalterik sortzen badu, Administrazioa da erantzule, hura baita Administrazio-organoa.

Teoriaren arabera, esan genezake organoek jardutean pertsona juridiko administratiboaren borondatea agertzen (azalarazten) dutela. Administrazioaren borondatea edo nahia organoen bidez sortzen da, eta horien nahia hari egozten zaizkio. Baina hori ez da beti horrela; izan ere, badira zenbait administrazio-atal Administrazioaren borondatea zein den azalarazteko gaitasun juridikorik ez dutenak (adibidez, beren jarduna barrura begira egiten dutelako soilik, kanpoan inolako eraginik sortu gabe). Hari horri jarraiki, LOFAGEk bi motatako administrazio-atal bereizi ditu:

- *Administrazio-organoak*. Hirugarrenen aurrean eragin juridikoak sortzeko gaitasuna duten administrazio-atalak dira, baita erabakiak hartzeko ezinbestean jardun behar duten administrazio-atalak ere. Alegia, administrazio-organoak dira prozeduretan erabakiak hartzeko ahalmena dutenak eta prozeduretan ezinbestean esku hartu behar dutenak. Organoak ebazpenak zein administrazio-egintzak eman ditzake. Kontuan izan behar da administrazio-organoari buruzko teoria asmatu dela administrazio-atalen borondatea Administrazioari egozteko; hori horrela, logikoa dirudi *administrazio-organo* esamoldea erabakiak hartzeko gaitasuna duten unitateetarako soilik erabiltzeak.
- *Administrazio-unitateak*. Gainerako administrazio-atalak dira, hots, beren eginkizunen bidez ondorio juridikorik sortzerik ez dutenak edota administrazio-prozeduretan esku-hartze erabakigarriak ez dutenak (LOFAGEko 5.2 art.).

Administrazio-organo guztiek (Administrazioaren borondatea agertzeko gaitasuna izan edo ez) nolabaiteko subjektibotasun propioa dute Administrazioaren egituraren barne. Administrazioa osatzen duten atal guztiek subjektibotasun propioa izateak ez du esan nahi nortasun juridiko propioa dutenik, baizik eta organo arteko harremanetan organo bereizi gisa jarduteko gaitasuna izango dutela (ikus LOFAGEko 7. art.).

## B. ORGANO KOLEGIATUAK EDO KIDE ANITZEKO ORGANOAK

Pertsona bakarreko organoetan ez bezala, kide anitzeko organoetan (edo organo kolegiatuetan) hainbat pertsona fisiko dira organoko titular. Organo kolegiatuaren borondatea organoko kideen borondatea pilatzean datza. Hala eta guztiz ere, organoaren egintza egintza bakuna da, eta ez konplexua (egintza konplexuetan hainbat organoren borondatea agertzen baita).

Organo kolegiatuaren definizioa honela laburbil daiteke: *organo horien titularra pertsona fisikoen multzoa da; pertsona fisiko bakoitzaren borondatea bildu ondoren borondate nagusi bat sortzen da; borondate horri borondate kolegiatua deritza*. Beraz, organo kolegiatuaren egintzak ez dira egintza konplexuak izango, sinpleak baizik; izan ere, nahiz eta organoko kideek borondate desberdinak izan, organo kolegiatuaren borondatea bat bakarra da.

1992ko Administrazio eta Prozedura Legeak organo kolegiatuaren erregimen juridikoa arautu zuen, oinarrizko izaeraz arautu ere. Bere zioen adierazpenak honako hau jaso zuen: "*.. Plenamente respetuosa con la potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas, la Ley se limita a regular el núcleo estricto de lo que constituye la normativa básica de toda organización administrativa, cuya observancia tiene efectos directos sobre la validez y eficacia de los actos administrativos.*"

Konstituzio Auzitegia Administrazio eta Prozedura Legeak organo kolegiatuei buruz jasotako artikuluen izaeraz arduratu zen honako epai honetan: KAE 50/1999, apirilaren 6koa. Epaiak ebatzi zuen organo kolegiatuei buruzko hainbat artikuluk oinarrizko izaerarik ez dutela. Honako hauek, hain zuzen ere: 23.1 eta 2; 24.1, 2 eta 3; 25.2 eta 3; eta 27.2, 3 eta 7. Auzitegiaren aburuz, artikuluko horietako xedapenak zehatzegiak dira, autonomia-erkidegoen eskumenen (eta antolakuntza-ahalmenaren) kaltean. Berez, oinarrizko izaera duten xedapenak ez dute arloari buruzko araubide osoa agortzerik, soilik oinarri-oinarrizko xedapenak jaso behar baitituzte. Auzitegiak organo kolegiatuei buruzko artikuluek ñabardura gehiegi zituztela ulertu zuen, oinarrizko izaera aitortzeko gehiegi bederen. Edozelan ere, Auzitegi Konstituzionalak ez ditu artikuluko horiek deuseztatu, bere izaera argitu besterik ez baitu egin. Hori horrela, Estatuko Administrazioeko organo kolegiatuaren aplikagarriak dira erabat, eta gainerako Administrazioetan besterik ezean ere aplikagarriak dira.

Organo kolegiatuak era honetara sailka daitezke:

- Lehen multzoa: *Ministro Kontseilua, Gobernuko Batzorde Eskuordetuak eta Autonomia Erkidegoetako Gobernuak*. Horiek ez dira arautzen Prozedura Erkideari buruzko Legearen arabera. Organo politikoak izanik, Gobernuaren arautzeari buruzko legeak (Estatuko Gobernuaren legeak eta Autonomia Erkidegoetako Gobernuaren legeak) zehatzu dute horien funtzionamendua. Edozelan ere, lege-hutsunerik izanez gero, arau orokorra aplikatu beharko zaie organo horiei ere. (Ikus 30/1992 Legeko 1. xedapen gehigarria).

- Bigarren multzoa: *Tokiko administrazioetako Osoko Bilkurak eta gainerako organo kolegiatu politikoak*. Horien barne-funtzionamendua arauturik agertzen

da Tokiko Erregimenaren Oinarriak arautzen dituen Legean. Prozedura Legea ez zaie, beraz, aplikatzen.

- Hirugarren multzoa: *Organo kolegiatu arruntak*. Horiek organo burokratikoak dira, lurralde-administrazioetako funtzionario edota agintariez osaturikoak. Organo kolegiatu arruntei Prozedura Legea aplikatzen zaie, esaterako, oposizioetako epaimahaiei edota kontsulta-eginkizunak dituzten aholku-organoei.

- Laugarren multzoa: *Hainbat administrazioetako ordezkariak biltzen dituzten organo kolegiatuak*. Horiek ere Prozedura Legeak ezarritakoak bete behar dituzte. Edozelan ere, organo horien inguruan zenbait ñabardura eta berezitasun jaso ditu Legeak; adibidez, organoko presidenteak ez du boto erabakigarririk, organo kolegiatu arruntetan ez bezala.

- Bosgarren multzoa: *Giza edo ekonomia-interesak ordezkatzeko dituzten kideez osaturiko organo kolegiatuak*. Zenbait organo kolegiatutan sindikatuetaordezkariak biltzen dira. Halako organo kolegiatuetan, Prozedura Legea aplikagarria izango da, baina, aurreko kasuan bezala, zenbait ñabardura eransten dira. Adibidez, funtzionario ez direnek abstenitzeko eskubidea izango dute, eta presidenteak ez du boto erabakigarririk; quoruma lortzeko ere, arau bereziak daude.

### 1. Organo kolegiatuen egitura

Organo kolegiatuen barne-egiturari dagokionez hiru subjektu bereiz daitezke: Osoko Bilkura, presidentea eta idazkaria. Azter ditzagun banaka:

#### a) Presidentea

*Izendapena*. Prozedura Legeak ez du ezarri presidentea izendatzeko prozedurarik; beraz, organoari buruzko araudian edo barne-funtzionamenduko araudian ezarri beharko da. Presidentea, gehienetan, ez da kideen artean hautatzen. Araubideak ezarritakoari jarraiki zuzenean izendatua izan ohi da (kategoria, antzinakotasuna eta antzeko irizpideak erabiliz). Presidentea espresuki izendatua izaten da kargu hori betetzeko.

*Ordezkapen-erregimena*. Organo kolegiatu arruntetan, presidente kargua hutsik dagoenean, presidentea kanpoan edo gaixorik dagoenean, edo legez ezarritako beste arrazoiren bat gertatzen denean, presidenteordeak presidentea ordezkatu du. Presidenteorderik ez badago, berriz, organo kolegiatuko kide batek ordezkatu du presidentea. Legeak kasu horretarako hurrenkera hau ezarri du: mailarik gorena duen kidea, antzintasun handiena duen kidea eta, azkenik, adinik handiena duen kidea.

Gizarte-interesak ordezkatzeko dituzten kideez osaturiko organo kolegiatuetan eta hainbat Administrazioetako ordezkariak osaturiko organo kolegiatuetan ez dira aurreko arau horiek aplikatzen. Kasu horietan, presidentea ordezkatu behar bada, organoaren funtzionamendua arautzen duen xedapenari jarraitu beharko zaio, eta xedapenak ezer ez badu ezartzen, organo kolegiatu horietako Osoko Bilkurak erabakiko du zeinek jardungo duen presidentearen ordezkariak.

Presidentearen *egiteko nagusiak* honako hauek ditugu:

- Organo kolegiatuaren ordezkari izatea.

- Ohiko bilkuretako eta bilkura berezietako deialdia eta gai-zerrenda finkatzea. Horretarako kontuan izango ditu gainerako kideek behar den epean aurkezturiko eskaerak.
- Bilkuretako buru izatea, eztabaidak bideratzea, eta eztabaida horiek etetea, bidezko arrazoirik badu.
- Erabakiak hartzean berdinketarik badago, boto erabakigarria edukitzea. Hori organo kolegiatu arruntetan da aplikagarria. Hainbat administratziotako ordezkariak biltzen dituzten organo kolegiatuetan eta gizarte-interesen ordezkariak biltzen dituzten organo kolegiatuetan, berriz, presidentearen botoa ez da erabakigarria izango, hala ezarrita ez badago organoaren arauetan.
- Legeak betetzen direla ziurtatzea.
- Organoaren aktak eta erabakien ziurtagiriak aztertzea eta onestea.
- Presidente izateak berez dakartzan gainerako eginkizun guztiak betetzea.

#### b) Idazkaria

Organo kolegiatuek idazkari bat izan behar dute. Bi kasu izan daitezke:

- Idazkari-lana organo kolegiatuko kide batek har dezake bere gain. Kasu horretan, idazkariak hitz egiteko eta bozkatzeko eskubideak izango ditu, organoko kidea baita.
- Idazkaria organo kolegiatuko kide ez den pertsona bat izan daiteke; hots, Administrazio Publikoaren zerbitzura dagoen kide bat (funtzionario bat). Kasu horretan, idazkariak ez ditu izango organo kolegiatuko kideei aitortzen zaizkien eskubideak. Eztabaidetan parte hartzeko eskubiderik ez du izango, ezta hitz egitekorik ere (presidentearen baimena beharrezkoa izango du horretarako). Jakina, bozkatzeko eskubiderik ez du izango.

*Izendapena, kargugabetzea eta ordezkapena.* Idazkaria izendatzeko, kargutik kentzeko eta ordezkatzeko (kargua hutsik edo idazkaria kanpoan edo gaixorik badago), organo kolegiatuko arau propioek ezartzen dutena bete beharko da; egoera horiek konpontzeko araurik ez badago, organoak berak erabakiko du.

Idazkariaren *zereginak* honako hauek dira:

- Bilkuretara joatea.
- Presidentearen aginduz organoaren deialdia egitea eta kideei zitazioak helaraztea.
- Kideek organoari zuzendutako komunikazioak (jakinarazpenak, datu-eskaerak, zuzenketak eta bestelako idazkiak) jasotzea.
- Gaiak bideratzea, espedienteak eginez.
- Bilkuretako aktak idaztea eta akta horien benetakotasunari buruz fede ematea.
- Emandako aholkuen, irizpenen eta erabakien ziurtagiriak egitea.
- Idazkari izateak berez dakartzan gainerako egiteko guztiak.

#### c) Osoko bilkura

Osoko bilkura organo kolegiatuaren batzarra da, kideak bilduta osatzen dena. Legeak organoko kideen *eskubide* eta *betebeharrak* zehaztu ditu. Eskubideen artean honako hauek aipatzekoak dira: osoko bilkuretara joatea; eztabaidetan parte hartzea; botoa emateko eskubideaz baliatzea; boto partikularrak ematea; eta botoaren

esanahia eta arrazoiak azaltzea; deialdiak eta gai-zerrendak garaiz jasotzea; eztabaidatuak izango diren gaien buruzko informazioa jasotzea, eta galde-eskeak egitea.

Organo kolegiatuko kide titularra kanpoan edo gaixorik badago edo, oro har, bidezko arrazoiren bat bada, ordezkoa jarriko da haren tokian, ordezkorik izanez gero (24.3). Gizarte-interesaren nahiz Administrazio Publikoen ordezkariak ordezkatu behar direnean, erakunde horiek zehaztuko dute titularren ordezkaria nor den. Ordezkaritza hori organo kolegiatuaren idazkaritzan egiaztatuko behar da.

## 2. Jarduera-erregimena

### a) Deialdia, quoruma, bilakaera

Organo kolegiatuen bilkurak izan daitezten, ezinbestekoa da deialdia aurrez egitea. Deialdiarekin batera, bilkuran eztabaidatuko diren gaiak zehaztu behar dira: gai-zerrenda. Presidenteari dagokio deialdia eta gai-zerrenda lantzea, eta horretarako kontutan izan behar ditu gainerako kideek behar besteko denboraz aurkeztutako eskaerak (23.1.b art.).

Deialdiaren edukia: deialdiak zehaztu behar ditu bilkura zer egunetan, zer orduetan eta zer tokitan izango den. Nahiz eta datu horiek ezagunak izan, deialdia ezinbestean bidali behar da. Kideei deialdia (gai-zerrendarekin batera) jakinarazi behar zaie gutxienez 48 ordu lehenago (toki administrazioetako legediak bi egun baliodun aurretik igortzea galdatzen du). Deialdiak legeak ezartzen dituen betekizun guztiak betetzen ez baditu ere, bilera baliozkotzat jotzen da, baldin eta kide guztiak biltzen badira eta aho batez bilera egitea adosten badute. Arau hori ez da Prozedura Lege berrian jaso, baina indarrean dagoela uler daiteke.

Organoa eratzeko —hau da, bilkura egiteko eta, eztabaidak eta akordioak hartzeko— *quorum* jakin batzuk izan behar dira. Legeak oinarritzko quorumak ezarri ditu, lehenbiziko deialdian aplikagarriak direnak, baina organoak berak bigarren deialdirako bestelako quorumak ezar ditzake. Gatozen horiek banan-banan aztertzeraz.

*Lehen deialdia.* Lehen deialdian organo eratzeko honako quorum hau eskatzen da: presidenteak eta idazkariak bilkuran egon behar dute (edo, bestela, haien ordezkariak), eta, gutxienez, kideen erdiek (26.1 art.). Quorum horrek zerikusia du organo kolegiatuetan eskatu ohi den quorumarekin: erabateko gehiengoa (hau da, kideen erdiek eta bat gehiago). Administrazio eta Prozedura Legeak, ordea, kideen erdiek eta bi gehiago izatea ezartzen du (presidenteak eta idazkaria).

Gizarte-interesak edota Administrazioak ordezkatzeko dituzten organo kolegiatuetan arau bereziak daude organo eratzeko. Prozedura Legearen arabera, presidenteak bilkura eratzeko emango du, bozeramaile izendatutako ordezkariak bertaratzen badira (26.1.2 art.).

*Bigarren deialdia.* Bigarren deialdirako Prozedura Legeak ez du araurik ezarri, aitzitik organo bakoitzeko barne-funtzionamendua arautzen duen xedapenaren gainean bidalketa jaso du. Xedapenok, beraz, organoaren bigarren deialdian zer quorum eskatzen den ezar dezakete. Organoari buruzko xedapenak bigarren deialdirako ezer ez badu ezartzen, organoaren Osoko Bilkurak berak quorumak ezarri ahal izango ditu. Ondorioz, bigarren deialdian organo eratzeko jotzeko zenbat kide behar diren jakiteko, barne-funtzionamendua

arautzen duen xedapenari erreparatu beharko zaio, eta, ezer arautu ezean, Osoko Bilkurak ezarri ahal izango du kide kopurua.

Bilkura eratzeko galdatzen den quoruma bilkura osoan mantendu beharko da.

Presidenteak bilkura zabalduz jo ondoren, gai-zerrendan jasotako hurrenkerari jarraituko zaio. Eskuarki, bilkuraren hasieran, aurreko bilkurako akta irakurtzeari eta onartzeari ekiten zaio. Gero, erabaki-proposamenak eztabaidatu eta bozkatzeko dira, gai-zerrendan agertzen diren ordena berean. Presidenteak kideei hitza eman, eta eztabaidak zuzenduko ditu. Presidenteak proposamenak aurkezten ditu, eta gainerako kideek proposamen alternatiboak edo zuzenketak egin ditzakete. Ondoren erabakitzeari (bozkatzeari) ekingo zaio.

Gai-zerrendan agertzen ez den aztergairik ezin izango da eztabaidatu, ezta erabaki ere. Gai-zerrendan agertzen ez den gai bat aztertua izan dadin, bi baldintza bete behar dira: organo kolegiatuko kide guztiek egon behar dute bilduta, eta botoen gehiengoz erabaki behar da aztergaia presazkoa dela (26.3 art.).

#### b) Akordioak hartzea

Organo kolegiatuetan akordioak botoen gehiengoz hartzen dira. Organoko kide guztiek botoa emateko eskubidea dute. Aldiz, kide guztiek ez dute abstenitzeko eskubiderik. Agintariak (kargu politikoak), funtzionarioak eta Administrazioaren zerbitzura dagoen pertsonalak (lan-kontratupekoak) ez dute bozketetan abstenitzerik (24.1.c). Organo kolegiatuetan, agintariak, funtzionarioak eta administrazioako kideek beren iritzia agertu beharra dute.

Akordioak hartzeko, legeak, esan bezala, gehiengoaren irizpidea darabil. Akordioak hartutakotzat emango dira, akordioaren aldeko botoak akordioaren kontrakoak baino gehiago direnean. Boto-berdinketarik bada, presidentearen botoak erabakiko du. Presidentearen kalitatezko botoa organo kolegiatu arruntetan soilik onartu da; ez, ordea, gainerako organo kolegiatuetan (espresuki hala aurreikusitako ez bada, organo horietako barne-araudietan).

Organo kolegiatu bakoitzeko araudiak ezarriko du botoa emateko era zein den. Eskuarki, botoa agerikoa izaten da; kasu batzuetan, aldiz, isilpekoa (izendapenak, ea).

Organo kolegiatuak hartutako akordioetatik erator daitekeen erantzukizuna aldeko botoa eman duten kideei egokituko zaie. Akordioaren aurkako botoa eman dutenak eta abstenitu diren kideak ez dira erantzule. Tokiko Administrazioari buruzko araubideak akordioaren aurka bozkatu duen zinegotziari bide ematen dio administrazio-auzigaietarako epai-bideari ekiteko, eta legitimazioa aitortzen dio (TEOLEko 63. art.).

Organo kolegiatuen erabakien akatsei dagokienez, bi gauza azpimarratu behar dira:

- Batetik, organo kolegiatuko kideetatik baten botoa akastuna izanik ere, organoaren erabakia ez da ezinbestean akastuna izango, boto akastuna erabakigarria izan ez bada, behintzat. Arau horren adibide garbia dugu Prozedura Legeko 28.3 artikuluan. Artikuluak dioenez "Administrazioetako agintari edo langileek abstenitzeko arrazoiren bat izanik jardun badute, erabakiak ez dira nahitaez baliogabeak izango".

- Bestetik, organo kolegiatuetako administrazio-egintzek Prozedura Legeko 62. eta 63. artikulua aplikagarri izango dituzte. Legeko 62.1.e artikuluan agindu zehatza jaso da organo kolegiatuei buruz. Artikulu horren arabera, organo horietako erabakiak deusezak izango dira, organo kolegiatuen borondatea sortzeko funtsezko arauak guztiz bazterturik onartu badira. Zein dira funtsezko arau horiek? Legeak zehaztu ez dituen arren, honako hauek aipa genitzake: deialdiaren ezinbestekotasuna, quoruma bermatzea (lehen eta bigarren deialdian), gai-zerrendan agertzen ez den gai baten gainean erabakia hartzea (arauturiko salbuespena izan ezik), arauak ezartzen dituzten gehiengoak kontuan hartu gabe akordioak hartzea, presidentek bilkura etenarazi ondoren erabakiak hartzea. Auzitegi Gorenaren jurisprudentziari jarraiki, organo kolegiatuaren akordioa deuseza da, aurrez aztergai horri buruzko informazioa kideen esku jarri ez bada (24.1.a).

### 3. Aktak eta ziurtagiriak

Organo kolegiatuen akordioak onartzen diren une beretik eragin juridikoak dituzte (edo, hala behar badu, jakinarazten edo argitaratzen direnetik). Hots, administrazio-egintzen eraginkortasun arauak erabat aplikagarri zaie. Hori horrela da, nahiz eta bilkuraren akta oraindik onartua izan ez. Aktak hurrengo bilkuran onartu ohi dira. Bi gauza bereizi behar ditugu, beraz. Batetik, akordioa hartzea (erabakia, une horretatik sortuko ditu eragin juridikoak) eta, bestetik, akordioa aktan jasotzea, eta akta hori onartzea. Eraginkortasun juridikoari dagokionez, lehenbizikoa da garrantzitsua, ez, ordea, bigarrena.

Idazkariari dagokio akta lantzea. Bilkura bakoitzeko akta bat prestatu behar da. Aktek bilkuretan gertatutakoa islatu behar dute. Legeak aktetan jaso behar diren alderdiak zehaztu ditu: etorriak, gai-zerrenda, bilera non eta noiz izan den, eztabaidetako argudio nagusiak eta erabakien edukiak.

Kideren batek eskatzen badu aktan jaso dadila berak akordioaren aurka botoa eman duela, hala jaso beharko da aktan. Gauza bera gertatzen da, kidea abstenitu bada eta bere abstentzioa eta horren arrazoiak aktan islatu daitezela eskatzen badu, edo aldeko botoa emanda bere botoaren esanahia ager dadila eskatzen badu. Kide guztiek eska dezakete, halaber, norberaren berbaldia edo proposamena oso-osorik jasotzeko, baina, horretarako, berbaldiaren testu osoa aurkeztu behar dute, une horretan bertan edo presidentek jarritako epean. Testua aktan idatzi edo hari erantsiko zaio.

Kideek boto partikularra (hots, gehiengoaren iritziarekin bat ez datorrena) idatziz aurkez dezakete. Idatzia aurkezteko berrogeita zortzi ordu izango dituzte, eta aktari erantsiko zaio.

Aktak bilkuraren gaineko fede administratiboa emango du. Idazkariak prestatu ondoren, presidentearen oniritzia jaso beharko du, eta organo kolegiatuak onespena eman beharko dio. Akta bilkura berean edo hurrengoan onartzen da.

Bidezko interesen jabe izanik, organo kolegiatuko idazkariarengana jo daiteke, erabakiren bati buruzko ziurtagiria eskuratzeko. Akta oraindik onartu ez bada, ziurtagiria egin, egin daiteke, baina ziurtagiriak adierazi beharko du akta onartu aurretik egin dela.



### III. ADMINISTRAZIO ESKUMENA

#### A. KONTZEPTUA ETA MOTAK

Organoaren eskumena ordenamendu juridikoak organoari eskaintzen dizkion eginkizunek (zereginek) eta ahalmenek osatzen dute. Administrazioari dagokion zeregin multzoaren banaketaren ondorioz organo bakoitzaren eskumena finkatuko da. Administrazio betekizunak Administrazioak dituen atalen artean banatzen dira, eta banaketa hori organo bakoitzaren eskumenaren neurria izango da.

Zehatz adierazita, organoaren eskumena organoari emandako ahalmenaren neurria izango da. Eskumenak bi modutan lotzen du organoa. Batetik, lotura positiboa dugu, eta, bestetik, lotura negatiboa. Organoak jarduteko beharrezkoa den gaitasuna badu, eskumena lotura positiboa da. Araubideak organo bati eskumena ematen dionean, ez dio jarduteko ahalmen soil bat ematen, baizik eta ahalmenaz baliatzeko beharra. Organoak jardun dezan, aurrez eskumena eman beharko zaio. Era berean, organoak jardun ahal izango du eskumena duen neurrian. Eskumenak, beraz, lotura negatiboa ere badakarkio organoari, ez baitu bere eskumenetatik kanpora jarduten.

Legeek eta erregelamenduek era zurrunean banatzen dituzte administrazio-zereginak administrazio organoen artean; baita organoen artean eskumenak finkatu ere. Hori horrela izanik, eskumenak utziezinak (lagaezinak) direla ulertzen da. Administrazio eta Prozedura Legeko 12. artikulua honela ezarri du administrazio-eskumenaren lagaezintasunaren araua: "eskumenari ezin zaio uko egin, eta eskumena duten administrazio-organoek baliatuko dute". Hori arau nagusia bada ere, epigrafe honetan aztertuko dugu badela teknikarik organoen artean eskumenez baliatzeko ahalmena lagatzeko (eskuordetzea eta abokazioa —beregantzea—, kasu). Argi gera dadila, teknika horietaz baliatzean eskumenaren titulartasuna ez dela aldatzen. Eskumenaren titulartasuna ezin da laga, eskumenaz baliatzeko modua da laga daitekeena (eskumenaren titularra legez hala dagokionak izaten jarraituko du, nahiz eta beste organoren bat eskumen horretaz baliatu). Ondorioz, administrazio-eskumenaren lagaezintasunaren araua titulartasunari aplikatzen zaio; eskumenez baliatzeko ahalmena, aldiz, lagagarria da, Prozedura Legeak ezarritakoari jarraiki.

#### *Eskumen motak:*

Eskumenak banatzeko hiru irizpide erabil daitezke: arloa edo materia, lurraldea eta hierarkia. Irizpide horiek kontuan hartuz, hiru eskumen mota ageri zaizkigu:

- Eskumen materiala. Administrazio-eginkizunak arloka sailka daitezke (hezkuntza, osasuna, segurtasun publikoa, eta abar). Organoari arlo zehatz batez arduratzeko eskumena ematen zaionean, eskumen materiala ematen zaio. Adibidez, ministerioei edo sailei eskumen materialak ematen zaizkie. Hezkuntza Ministroaren (edo Sailburuaren) eskumen materiala hezkuntza da.
- Lurralde-eskumena. Organoaren eskumenak zer lurralde-hedadura duen zehazten du lurralde-eskumenak. Eskumenaren banaketa lurraldearen arabera gauzatzen da. Adibidez, Leioako alkatearen lurralde-eskumena Leioako udalerriko lurraldea izango da.
- Hierarkia-eskumena. Zereginak eta ahalmenak organoen hierarkiaren arabera banatu daitezke. Hori gertatzen denean, organoaren hierarkia-eskumena organoak Administrazio-egituran duen kokapen hierarkikoaren arabera izango da. Goiko organoei eginkizunik eta ahalmenik zabalenak ematen

zaizkie, eta behekoei zehatzagoak (maiz garrantzi gutxiago dituztenak). Adibidez: 50 eurotik 100 eurora bitarteko isunak ebazteko eskumena X organoari ematen zaionean, eta 101 eurotik goragokoak Y organoari.

Sailkapenaren eragin juridikoez jabetzeko, ikus Prozedura Legeko 62.1.b artikulua. Han, eskumen material eza eta lurralde-eskumen eza ageri zaizkigu egintza deusezen kausa gisa. Ez, ordea, hierarkia-eskumen eza. Azken horri dagokionez, ikus Lege bereko 67.3 artikulua (“akatsa eskumenik eza bada, baina berez deuseztasunik ez dakarrena, eskumena duen organoak egintza baliozkotu dezake, egintza eman zuenaren goragoko organoa bada”).

### *Beste sailkapen batzuk*

Eskumenak nola ematen diren ikusirik, eskumen orokorrak eta zehatzak bereizten dira. Eta eskumenaz baliatzeko iraupenari dagokionez, behin betiko eskumenak eta behin-behinekoak edo *ratione temporis* (erakustaldi jakin bat antolatzeko komisarioaren kasua) bereizten dira.

- Eskumenak ematean erabiltzen den zurruntasunaren arabera (SANTAMARIA):
- Esklusiboak (eskubakarrekoak): organo bakar batek baino ezin duenean eskumena baliatu.
  - Aldagarria: eskumena jaso duen organoaz gain beste bat ere eskumenaz balia daitekeenean (eskuordetzea, kasu).
  - Banatua: fase bakoitzerako eskumenak banatzen direnean.
  - Bateratua edo konkurrentea: titulu juridiko bat baino gehiago tarteko, hainbat organok arlo beraren gainean jardun dezaketenean (hainbat baimen eskatzen direnean jarduera bati ekiteko)
  - Askotarikoa: bi organok edo gehiagok esku har dezaketenean maila berean (dirulaguntzak)
  - Ordezkatzailea: organo eskudunak jardun ezin duenean beste organo bati ahalbidetzen zaionean haren ordez jardutea.

### *Eskumenez baliatzean aldaketa-teknikak*

Eskumenak lagaezinak direla esan dugu, titulartasunari dagokionez lagagarriak ez baitira. Besterik da eskumenaren exekuzioaren inguruan izan daitezkeen aldareak. Administrazio eta Prozedura Legeak hainbat teknika aurreikusi ditu eskumenaren titularra ez den beste organo batek hari dagozkion eskumenez baliatzeari bide emateko. Hona hemen:

## **B. ESKUORDETZEA**

Eskuordetzea izeneko erabakiaren bidez, eskumenaren titularrak beste organo bati ematen dio berari dagokion eskumen batez baliatzeko ahalmena.

Eskuordetze-emailea eskumenaren titularra da, eta eskuordetze-hartzaileari lagatzen dio eskumen horretaz baliatzeko ahalmena. Eskuordetzeak, beraz, exekuzio-mailan bakarrik ditu eraginak, ez titulartasunaren mailan. Horregatik, Prozedura Legeko 13.4 artikulua ezartzen du: eskuordetzearen bitartez emandako administrazio-egintzak titularrak emandakotzat joko direla. Eskuordetze-hartzailearen egintzak eskuordetze-emailearen egintzat hartzen dira, eta horri egozten zaizkio. Horrek eragin handia du gora jotzeko errekursoak noren aurrean jarri behar diren zehazteko, edota erabakiak administrazio-bidea amaitu ote duen jakiteko, edota auzi-errekursoa zer auzitegiri aurkeztu behar zaion jakiteko.

Eskuordetze-emaileak eskuordetzea egiten duenean zenbait kontrol zehaztu ditzake eskuordetze-hartzailearen egitekoa gainbegiratzeko. Adibidez, agin dezake eskuordetzeaz baliaturik hartutako erabakiak berari jakinaraz dakizkiola. Eskuordetze-emaileak eskumenaren titulartasuna galtzen ez duenez, eskuordetzea baliogabetu dezake (kontraerabakia) nahi duenean (13.6 art.).

Eskuordetze-hartzailea eta eskuordetze-emailearen artean ez da menpekotasun hierarkikorik egon behar ezinbestean (13.1). Menpekota izanez gero, hartzaileak eskuordetzea hartu beharko du (hartzera behartua izango da), baina menpekotasunezko harreman hierarkikorik ez badute, hartzaileak eskuordetzea *onetsi* beharko du. Hots, ados egon behar du egin zaion eskuordetzearekin. Gainera, Prozedura Legearen arabera, emailearen eta hartzailearen artean harreman hierarkikorik ez badago, eskuordetzea *arrazoituz* beharko da (13.1 artikuluan aipatzen diren oinarriak betetzen direla azalduz). LOFAGEk, bestalde, ezartzen du eskuordetze-emaileak eta eskuordetze-hartzaileak hierarkian gora duten organo komunak eskuordetzea onartu behar duela (13. XG). Emaila eta hartzailea ministerio desberdinetakoak badira, hartzailearen gainean dagoen organoak onetsi beharko du eskuordetzea.

Hainbat administrazioetako organoen artean ere eskuordetzeak gerta daitezke. Administrazio eta Prozedura Legeak eskuordetzearen ahalmena era zabalean jaso badu ere, administrazio-erakunde bakoitza arautzen duen xedapenak eskuordetze-ahalmen zehatzak jasotzen ditu. Aipa ditzagun:

Estatuko Administrazioaren esparruan, 50/1997 Legea, azaroaren 27koa, Gobernuari buruzkoak zehaztu du zeinek eskuordetu ditzakeen bere eskumenak (20. art.);

Ministroen Kontseiluak	→	Gobernuko Batzorde Eskuordetuak
Gobernuko Presidenteak	→	Presidenteordea(k)
	→	Ministroak
Ministroak	→	Estatu Idazkariak (bere Ministerio-sailekoak)
	→	(Autonomi Erkidegoetako) Gobernu ordezkariak
	→	Ministerioko zuzendaritza organoak

Euskal Autonomia Erkidegoari dagokionez, 7/1981 Legea, ekainaren 30koa, Jaurlaritzari buruzkoak eskuordetzea bidera dezaketen organoak aipatu ditu (39-42 art); hona:

Eusko Jaurlaritzak	→	Jaurlaritzako Batzorde Eskuordetuak
Lehendakariak (administrazio zereginak)	→	Lehendakaritzako Sailburuari
Sailburuak	→	Sailburuordeak
	→	Zuzendariak

Tokiko administrazioetan, alkatea edo Osoko Bilkura izan daitezke eskuordetze-emaileak.

Osoko Bilkurak	→	Alkatea edo Gobernu Batzordea;
Alkateak	→	Alkateordeak,
	→	Gobernu Batzarra,
	→	Gobernu Batzarreko kideak edo
	→	zinegotziak —eskuordetze bereziak—

Badira zenbait eskumen eskuordetu ezin direnak. Honako hauek dira eskuordetzearen muga materialak:

-Ez dago eskuordetzerik estatuburuarekin, Gobernuko presidentearekin, Gorte Nagusiekin, autonomia-erkidegoetako presidentekin eta parlamentuekin harremanak izateko eskumena. Beraz, udalerrietako alkateei dagozkien eskumen horiek ezin izango dira eskuordetu.

-Erregelamenduak onartzeko eskumena.

-Administrazio-errekurtsoen gaineko ebazpena, baldin eta errekurritutako egintza eskuordetze-hartzaileak berak onartu badu. Hots, organo batek emandako egintzaren aurka errekurtsua jartzen bada, errekurtsu horren ebazpena ezin izango zaio organo horri eskuordetu (13.2.c).

-Gai jakin bat ebazteko eskumena, baldin eta eskuordetze-hartzaileak dagokion prozeduran aldeztatik aurretik nahitaezko txostena edo irizpena eman badu (13.5).

-Lege-lerrunez eskuordetzea espresuki debekaturiko aroak (ikus, adibidez, TEOL 22.4; baita Jaurlaritzaren Legeko 39.1).

Azpieskuordetzea debekaturik dago. Horrek esan nahi du jasotako eskuordetze-ahalmenak ezin daitezkeela berriro eskuordetu. Hori arau nagusia bada ere, Prozedura Legeak aintzat hartzen ditu legeek espresuki baimendutako azpieskuordetzeak (13.5). Beraz, lege batek aukera hori jasotzen ez badu, debekatuak daude azpieskuordetzeak.

Eskuordetzea gauzatzeko zenbait betekizun formal bete behar dira. Hona hemen eskuordetzearen muga formalak:

- Eskuordetzea aldizkari ofizialean argitaratu behar da (Administrazio eskuordetze-emaileari dagokion aldizkari ofizialean, hain zuzen ere). Estatu Aldizkari Ofiziala, autonomia-erkidegoko aldizkari ofiziala edo probintziako aldizkari ofiziala izan daiteke, kontuan hartuta eskuordetze-emailea zer administrazioari dagokion. Eskuordetzea baliozkoa izan dadin, betekizun formal hori bete behar da. Eskuordetzea argitaratu ez bada, eskuordetzea baliogabea izango da.

- Eskuordetzeaz baliatuz onartzen diren administrazio-egintzek aipatu behar dute egintza eskuordetzea baliatuz onartua izan dela (13.4). Egintzak eskuordetzea erabilita gauzatu dela aipatzen ez badu, badirudi ez duela eraginik egintzaren baliozkotasunean. Edozelan ere, kasu horretan eskumenik gabeko organo batek emandakotzat jo beharko litzateke, eta egintza errekurritzeko aukera egon.

- Kide anitzeko organo batek quorum berezia behar badu erabakia hartzeko, eskumen hori eskuordetuz gero, eskuordetze-emaileak quorum bera aplikatu beharko du eskuordetzea gauzatzeko.

Hainbat administrazioaren arteko eskuordetzeei dagokienez:

- *Espainiako Konstituzioko 150. artikulua*. Bertan azaltzen denez, Estatuak bi bide ditu autonomia-erkidegoei eskumenak eskuordetzeko. Lehen bidea lege markoaren bidea da. 150.1 artikulua baliabide hori arautu du, eta honako hau xedatu: "Gorte Nagusiek, Estatuaren eskumeneko gaitan, ahalmena esleitu ahal izango diete

autonomia-erkidegoei —guztiei edo baten bati— bakoitzak beretzako lege-arauak eman ditzan, Estatuako lege batek ezarritako printzipio, oinarri eta ildoen esparruan” (Estatuak onartu behar duen lege horri lege markoa deritzo). Artikulu bereko bigarren paragrafoak Eskualdatzerako Lege Organikoaren figura aurreikusi du. Eskualdatzerako Lege Organikoak erabil daitezke, autonomia-erkidegoei Estatuaren eskumenei lotutako ahalmenak lagatzeko (ez eskumena, bera).

- *Tokiko Erregimenaren Oinarriak arautzen dituen Legeko 27. artikulua.* Horren arabera, Estatuako Administrazioak, autonomia-erkidegokoak eta beste toki-erakundeek udalen esku utz ditzaketela eskumenak, udal-interesei eragiten dieten gaietan, betiere eskumena eskuordetuz kudeaketaren eraginkortasuna hobetzen bada eta herritarren parte-hartzea areagotzen bada. Eskuordetzea luzatuz gero, udalak onartu beharko du, eta, hala badagokio, autonomia-erkidegoaren aurretiko iritzia eta txostena jaso behar dira. Eskuordetze-emaileak udalari jarraibideak eman ahal izango dizkio.

- Badira, halaber, lurraldedun administrazioaren eta haren menpeko erakunde publikoen arteko eskuordetzeak. Horri buruz zera dio LOFAGEk (13.4 XG): “Estatuako Administrazio Orokorraren organoek beren eskumenak eskuordetu diezazkietete menpeko erakunde publikoei, eskuordetzea egitea komenigarria denean erakundeek beren helburuak hobeto bete ditzaten, beren kudeaketa eraginkorragoa izan dadin”. Azkenik, aipatu behar da lurraldedun administrazioek eskumenak eskuordetu diezazkietetela korporazio publikoei, korporazio horiek funtzio publikoak bete ditzaten. Adibidez, farmazia-elkargoek farmazia berriak zabaltzeko baimenak ematen dituzte, ahalmen hori eskuordetu zaielako; gauza bera gertatzen da kirol federazioekin..

### C. ESKUMENA BEREGANATZEA (*abokazioa*)

Eskumena bereganatzeak eskuordetzearen kontrako eraginak ditu. Eskuordetzearen bidez eskumenak lagatzen dira, eta eskumena bereganatuz, berriz, eskumenak jasotzen dira. Kasu horretan goiko organoak beheko organoaren eskumena hartzen du (bereganatzen du). Administrazio eta Prozedura Legeko 14. artikulua honela definitzen du *eskumena bereganatzea*: “Goragoko organoak bereganatu egin dezake bere menpeko organoek ohituraz edo eskuordetzez ebatzi beharreko gairen baten ardura, arrazoi teknikoek, juridikoek edota gizartearen edo lurraldearen aldetikokoak hala eskatzen dutenean”.

#### *Ezaugarriak*

Legeak zenbait baldintza zehaztu ditu eskumena bereganatzeko aukerari ekin dakion, eta hori horrela izanik, eskumena bereganatzen denean, arrazoitu beharko da (14.2). Hots, goiko organoak agertu beharko du zergatik bereganatzen duen bere menpekoaren eskumena.

Eskumena bereganatzen denean erabaki bat emateko xedez (beti bereganatze puntualak izaten dira), interesdunei jakinarazi beharko zaie eskumenaren bereganatzea gertatu dela. Eskumenaren bereganatzea ez da Aldizkari Ofizialean argitaratu behar, interesdunei jakinaraztearekin nahikoa da.

LOFAGEk ezarri du eskumena bereganatzen duen organoaren gainekoari jakinarazteko beharra (13.2 XG).

Eskumena bereganatzeko erabakiaren aurka ez dago errekurtsio zuzenik aurkezterik, prozedura ebazten duen erabakiari errekurtsioa egitean bereganatzearen akatsak aurkez badaitezke ere.

Eskumena bereganatzea harreman hierarkikoa duten organoen artean gertatzen da. Hala ere, Prozedura Legeak eskumena bereganatzeatzat jo du, orobat, eskuordetzea kentzea; hots, eskuordetze-emaileak berreskuratzen duenean berari dagokion eskumena (eskuordetzean emandakoa, hain zuzen). Eskuordetzea hierarkia harremanik gabeko organoen artean gertatzen denean, hura kenduz gero hierarkiarik gabeko organoen arteko bereganatzea gertatuko da.

Eskumena bereganatu ondoren emandako ebazpena eskumena bereganatu duenari (hots, erabakia sortu duenari) egotziko zaio. Goiko organoak hartutako eskumena berea izango balitz bezala erabiltzen du. Beraz, bereganatzearen ondorioz sortutako administrazio-egintzari errekurtsioa aurkeztu nahi izanez gero, organo bereganatzailearen erabakien aurka jar daitezkeen errekurtsioak erabili beharko dira.

#### D. KUDEATZEKO MANAMENDUA (AGINDUA)

Manamenduak jarduera tekniko eta materialak lantzeko sortu da. Prozedura Legeko 15. artikuluan arauturik dago, eta bi hitzetan honako hau da: jarduera tekniko edo material bat landu behar denean (txosten teknikoa, proiektu bat, hezkuntza-zerbitzua, errepide bat egitea, eta abar) eta dagokion organoak horri ekiteko bitarteko material edo tekniko nahikorik ez duenean, eskuduna den organoak beste bati mana diezaioke egin beharrekoa landu dezala. Baliabide egokiak ez izatea edota eraginkortasuna egon daitezke manamenduaren oinarrian.

Manamenduaren helburua ez da erabaki bat hartzea, jarduera tekniko edo materiala egitea baizik. Hots, manamenduak ez dio eskumenaren titulartasunari eragiten, ezta haren exekuzioari ere (erabakiak hartzeari dagokionez, behintzat); jarduera tekniko edo material soil bat egitea da manamenduaren helburua.

Organo manatzaileari dagokio kudeatzeko manamenduaren oinarri juridikoak onartzea, eta baita beste organoak (manamendu-hartzaileak) egin behar dituen jarduerari babes (oinarri) juridikoa ematea ere.

Nola gauzatu behar da kudeatzeko manamendua:

- Kudeatzeko manamendua Administrazio bereko organoen artean egiten bada, Administrazio horren legediari egokitu beharko zaio; eta legediak ezer aurreikusi ez badu, organoen arteko *akordioz*. Legeak Administrazio bereko organoen arteko manamenduei ez die formalitate berezirik eransten. Logikoa da, hierarkia-printzipioa erabilita organoen arteko elkarlana berma baitaiteke.

- Kudeatzeko manamendua hainbat Administrazioen artekoa bada, *hitzarmena* izenpetu beharko da. TEOLren arabera arautzen dira tokiko administrazioen eta autonomia-erkidegoaren edo probintziaren arteko manamenduak.

- Kudeatzeko manamendua pertsona (fisiko edo juridiko) pribatu bati ematen bazaio, *Estatuko kontratuei* buruzko araubidea aplikatu behar da (obra-kontratua). Administrazio-zuzenbidea erabiliz egin beharreko jarduerak ezin dakizkieke manatu pertsona pribatuei. Debeku horren kausa argia da: kudeaketa-manamendua ezin erabil daiteke Administrazio-zuzenbideari maula egiteko.

Akordioa, hitzarmena edo kontratua manatzaileari dagokion aldizkari ofizialean argitaratu behar da, xedea, indarraldia eta beste adieraziz.

#### E. SINADURA ESKUORDETZEA

Prozedura Legeko 16. artikuluan sinadura eskuordetzea arautu da. Eskuordetzearen adibide bat da hori, eskuordetzearen xedea sinatzeko ahalmena soilik duena. Sinadura bakarrik eskuordetzen da.

Eskumenaren titularrek ebazpenak eta egintzak izenpetzeko eskumena eskuordetu diezaiekete menpeko organoetako titularrei. Erabakia titularrak hartuko du (ahoz maiz), eta menpekoak (sinadura-eskuordetzearen hartzaileak) hori sinatu (eta, askotan, paperean idatzi) besterik ez du egiterik. Sinadura eskuordetzen denean, organo eskuordetze-emailearen eskumenak ez dira aldatzen. Harreman hierarkikoa duten organoen artean gauzatzen da nagusiki. Eskuordetze horrek oso eragin mugatuak dituenez, ez da beharrezko izango eskuordetzearen erabakia argitaratzea. Formalitate askorik ez da behar. LOFAGEk (13. XG) ezarri du eskuordetze-emailearen nagusi hurrenari jakinarazi behar zaiola sinadura eskuordetu dela.

Eskuordetzearekin gertatzen den bezala, sinadura eskuordetzeko erabakia eskuordetze-emaileari egotziko zaio.

Legeak, kasu hauetan, ez du sinadura eskuordetzerik onartzen:

- eskuordetzea debekaturik duten gaiak direnean
- zehapenezko erabakiak direnean

Sinadura eskuordetzea ezeztagarria da, eta, esan bezala, formalitate askorik ez da behar. Aldizkari ofizialean ez da argitaratu behar. Ikuspegi formaletik baldintza bat bete beharko da: sinadura eskuordetu bada, erabakiak hala izan dela adierazi beharko du (hots, erabakiek eskuordetze horren berri eman behar dute).

#### F. ORDEZKAPENA

Organoetako titularren ordezkapenez Prozedura Legeko 17. artikulua arduratu da. Administrazio-organoren batean titularrik ez bada, edota kanpoan edo gaixorik badago, ordezkoa jarriko da, aldi baterako bakarrik bada ere. Organoaren titulartasunean behin-behineko aldaketa gertatzen da, beraz. Organoaren eskumenak ez dira aldatzen, ezta lekualdatzen ere.

Nork izendatzen du ordezkoa?.

- Askotan, araubideak berak zehazten du nor izango den ordezkoa (alkatearen ordezkaria alkateordea da; presidentearen ordezkaria presidenteordea, eta abar).
- Araubideak ezer adierazten ez badu, titularra izendatzeko eskumena duen organoak izendatuko du ordezkoa.

Ordezkoa izendatzen ez den bitartean, ordezkatu beharrekoaren nagusi hurrena izendatzen duen organoak bere gain hartuko du ordezkotza.

Ordezkapen-kasuetan eskumen-aldaketarik ez da gertatzen, jarduten duen organoa organo eskuduna baita. Ordezkapenak titularren ordezkapenari eragiten dio soilik.

#### IV. ADMINISTRAZIO-ANTOLAKUNTZAKO PRINTZIOAK

Administrazio-antolakuntzako printzipioak Prozedura Erkideari buruzko Legeko 3.1 artikuluan jaso dira: “Administrazio Publikoek objektibotasunez egiten dute lan interes orokorraren alde. Halaber, eraginkortasun, hierarkia, deszentralizazio, deskontzentrazio eta koordinazio printzipioen arabera dihardute, konstituzioa, legeak eta zuzenbidea erabat errespetatuz”. Artikulu horrek Konstituzioko 103.1 artikulua berresten du.

Azter ditzagun, bada, administrazio-antolakuntzarako printzipioak.

##### A. ERAGINKORTASUNA

Eraginkortasuna da artikulua aipatzen duen lehen printzipioa. Eraginkortasuna oinarrizko irizpidea izan ohi da antolaketa guztietan, baita antolakuntza publikoetan ere. Administrazio-jarduera eraginkorra ez bada, bere ondorio juridikoak arauetan aurkitu beharko ditugu. Eraginkorra izan ez den jarduera publiko baten aurrean, honako hauek egin daitezke: Gobernuari bere erantzukizun politikoa eskatu (parlamentuaren bitartez), edo, eraginkortasun ezak kalterik sortu badu, Administrazioari ondare-erantzukizuna eskatu. Administrazioaren barneari dagokionez, eraginkortasun ezak agintarien kargugabetzea edo diziplina-erantzukizuna ekar dezake. Eraginkortasun ezak baditu, ordea, araubideak isla zehatzik, ikus adibidez Administrazio eta Prozedura Legeko 42.7 art.

##### B. HIERARKIA

Hierarkia administrazio-organoak (edo administrazio-egitura) antolatzeko era bat da. Organoak mailatan antolatzen dira. Organoei maila hierarkikoa ematean, organo guztiak mailakatze jarraitu baten arabera antolatuko dira, piramide-itxuran. Administrazio-organoen mailakatze hierarkikoak bi ondorio ditu:

- Batetik, organo bakoitzaren maila hierarkikoaren arabera banatuko dira eskumenak.
- Bestetik, batez ere, hierarkiak ahalbidetzen du administrazio-jardueraren batasuna; izan ere, goragoko organoek beren menpekoen jarduera zuzendu eta kontrolatu ahal izango dute. Egitura osoaren jarduera koordinatzeko bidea da hierarkia.

Administrazio-antolakuntzan integratzen diren organo guztiek maila hierarkiko bat badute ere, organoen arteko harreman hierarkikoak mugatuak dira; izan ere, harreman hierarkikoak lerro berean kokaturiko organoen artean gauzatuko dira soilik.

Hierarkiak sortzen dituen ahalmenak honako hauek dira:

- Zuzendaritza-ahalmena. Goragokoek beheagokoen jarduera zuzentzeko ahalmena dute, jarraibideak, aginduak eta beste emanek. Beheagokoak aginduak betetzera beharturik egongo dira. Beheagokoek aginduak betetzen ez badituzte, beren erabakiak ez dira horregatik baliogabeak izango, baina diziplina-erantzukizunari aurre egin beharko diote nagusien aginduak bete ez izanagatik. Administrazio eta Prozedura Legeko 21.1 artikulua arabera “administrazio-organoek zerbitzuko jarraibideen eta aginduen bidez zuzendu ditzakete beren menpeko organoen ekintzak”. Bestetik, “zerbitzuko jarraibide edo aginduak ez betetzeak ez dio eragiten, berez, administrazioko organoen



egintzen balioari; hala eta guztiz ere, diziplinazko erantzukizuna eskatzea badago”.

- Gainbegiratzeko eta ikuskatzeko ahalmena. Goragoek ikuska dezakete beheragokoek dagozkien eginbeharrak behera bezala bete ote dituzten.

- Diziplina-ahalmena. Beheragoko organoetako kideek zehapena jaso dezakete beren eginkizunak ez betetzeagatik (dagokion espedienteaz izapidetu ondoren).

- Errekurtso hierarkikoak ebazteko ahalmena. Gora jotzeko errekurtsioa ebazteko ahalmena (ikus Administrazio eta Prozedura Legeko 114. art.).

- Eskumen-gatazkak ebazteko ahalmena. Harreman hierarkikoa duten bi organoren artean eskumen-gatazkak sortzen direnean, hierarkian gorago dagoenak ebartziko ditu, eta biek harreman hierarkiko zuzenik ez badute bien arteko nagusi hurrenak.

Hierarkiak nagusitasun/menpekotasun harremanak sortzen ditu. Hierarkiak obeditzeko betebeharra dakar. Funtzionarioen legedian, desobedientzia diziplina-urratze gisa jasota dago. Edozelan ere, hierarkiak ez ditu kasu guztietan eragin juridiko berak izaten. Zenbait organori, haien neutraltasuna bermatzeko, ez zaizkie aplikatzen hierarkia-harremanetako ohiko eraginak, nahiz eta organo horiek Administrazioaren egituraren egon. Halako kasuetan “*ahuldutako hierarkia*”z hitz egiten da. Ahuldutako hierarkia baliatzen da, organoa goragokoekin jarraibideetatik babesteko, baita haren neutraltasuna edo independentzia bermatzeko ere. Adibide gisa honako organo hauek aipa genitzake: oposizioetako epaimahai edo batzordeak, kontratazio-mahaiak edo aholku-organok. Ahuldutako hierarkiak zenbait ahalmen ematen dizkie goragoko organoei, ahalmen orokorrak, alegia (ikusatzeko, gatazkak konpontzeko, organoetako egintzen legezkotasuna berrikusteko ahalmena). Aldiz, ahuldutako hierarkiaren kasuan, goragokoek ezin dute organoen jarduera baldintzatu edo haien erabakien edukia ezarri.

### C. KOORDINAZIOA

Koordinazioa batasun funtzionala bermatzeko printzipioa da. Koordinazioaren bidez honako hau lortu nahi da: organo guztien jarduna bateratzea eta eraginkorrago bihurtzea, Administrazioak dituen helburuak bermatze aldera. Administrazio-jardueraren batasuna lortzeko erabiltzen den teknika dugu koordinazioa. Administrazioak hainbat interes publiko kudeatu behar dituzenez eta organoei eginkizun zehatzak eskaintzen zaizkienez, askotariko jarduera horiek norabide berean abiatzen direla bermatzeko koordinazioa erabiltzen da. Koordinazioa ezinbesteko baldintza da helburuak eraginkortasunez betetzeko. Koordinazioa, bestalde, jarduera kontrajarriak eta bikoizketak ekiditeko baliagarria da.

Koordinazioa antolakuntza printzipio orokorra da. Edozelan ere, bere eraginkortasunak ez du izaera homogeneoa. Koordinazioaz hitz egitean, Administrazioko organoen arteko koordinazioa eta administrazioen arteko koordinazioa bereizi behar dira. Bi horietan koordinazioak ezaugarri desberdinak agertzen ditu. Azter ditzagun banaka.

Administrazio Publiko baten barneko *organoen arteko koordinazioak* hierarkia printzipioarekin harreman estua du; izan ere, hierarkia printzipioak organoen batasun funtzionala bermatzeko aukera ematen du. Koordinazioa hierarkiaren barneko ahalmenetariko bat dela esan daiteke. Goiko organoek agindu orokorrak nahiz

zehatzak egiten dizkiete koordinatu beharreko organoei. Koordinatzeko ahalmenak aginduak emateko ahalmena eskatzen du; bestela, koordinazioa ez litzateke eraginkorra. Koordinazioak organo koordinatzailea eta organo koordinatuaren arteko bikoizketa dakar. Organo arteko harremanetan koordinazioa hierarkiari loturik dago; edozelan ere, kontuan izan behar da hierarkiak ez duela batasun funtzionala erabat bermatzen, organo guztiak ez baitaude hierarkikoki lotuak.

Organoen arteko koordinazioak bi isla izan ditzake. Batetik, koordinazioa funtzio bezala agertzen zaigu. Koordinazio-eginkizuna organo batzuen eginkizuna da. Koordinazio-lanak egiteko ahalmena Administrazio egiturako goi-organoen eginkizunetatik bat izaten ohi da. Hori da, hain zuzen ere, Gobernuko presidenteari egotzi zaion ahalmenetatik bat. Espainiako Konstituzioko 98.2 artikulua arabera "Presidenteak Gobernuaren jarduera zuzentzen du eta gainerako gobernukideen eginkizunak koordinatzen ditu", baita Gobernu eskuordekoarena (ikus EKko 154 art) eta azpieskuordekoarena ere, besteak beste. Gauza bera esan genezake EAEko lehendakariak (ikus Gernikako Estatutuko 33.2 art.). Bestalde, organo kolegiatuak koordinazioa bideratzeko sortu ohi dira, koordinatzailea buru dela. Ministro Kontseilua edo Jaurlaritza sailburuen jarduera koordinatzeko erabiltzen dira, presidentea edo lehendakaria koordinatzaile direla.

Bestetik, koordinazioa teknika gisa agertzen zaigu. Bilerak, jarraibideen komunikazioak, plangintzak, programak eta informazio-trukea erabiltzen dira koordinazioa gauzatzeko. Xedapen orokorrak onartzeko administrazio-prozedura bera koordinaziorako baliabidea dela esan daiteke, ministroek edo sailburuek proiektuak beren ministerioari edo sailari nola eragiten dion agertu behar baitute txostenen bitartez.

Administrazio eta Prozedura Legeko 18. artikulua organoen arteko koordinazioaz arduratu da. Horren arabera, organoak, beren eskumenak erabiltzean, gainerako organoei dagozkien jarduerekin koordinatuta arituko dira, eta horretarako behar duten informazioa eskuratu dezakete.

*Administrazioen arteko koordinazioa.* Koordinazioak badu beste aurpegirik. Orain artekoan erakunde baten barneko organoen arteko koordinazioaz arduratu gara. Administrazioen artean ere koordinazio printzipioa aplikatzen da. Kasu horretan, logikoa denez, hierarkia printzipioak ez dio koordinazioari laguntzen, administrazioen artean ez baitago hierarkiarik. Hierarkiarik gabe zailagoa da koordinazioa gauzatzea. Administrazioen arteko koordinazioak beste ezaugarri batzuk izango ditu.

Konstituzioak, 103.1 artikuluan, administrazioen arteko koordinazioari erreferentzia egin dio. Edozelan ere, koordinazioari loturiko ahalmenek erakundeen (Administrazio Publikoen) autonomiarekin bateragarria izan behar du. Aurrerago ikusiko dugunez tokiko administrazioari aitortutako autonomia eta autonomia-erkidegoei aitortutakoa ez dira berdinak. Hori horrela izanik, Estatuak ez ditu ahalmen berdinak izango bakoitzaren jarduera koordinatzeko.

Administrazioen artean koordinatzeko beharraz dihardute Prozedura Legeko 4. eta 18. artikuluek. Koordinazioaren helburua da administrazio guztien jarduera koherentea edo bateragarria izatea. Administrazioen arteko koordinazioak honako irizpide hauek kontuan izan behar ditu:

- Beste administrazioek dituzten eskumenak errespetatu. Azpimarratu behar da koordinazioaren itzalpean Administrazio koordinatzaileak ez dituela mugatzerik Administrazio koordinatuei dagokien eskumenak.

- Eskumen propio batez baliatzean, kontuan izan behar da horrek uki ditzakeen interes publiko guztiak eta, bereziki, beste Administrazioei dagozkien eskumenak. Administrazio batek zerbait erabaki behar duenean, eta erabaki horrek beste Administrazio baten eskumenak uki baditzake, Administrazio horri aukera eman beharko zaio parte har dezan.
- Eskumen propioei buruzko informazioa trukatu beharra.

Administrazio arteko koordinazioa gauzatzeko bi teknika nagusi erabil daitezke:

- Jarduteko programa komunak prestatu.
- Hainbat administrazioetako kideak biltzen dituzten organo kolegiatuak sortu.

Administrazioen arteko koordinazioa eskumen material gisa agertzen da askotan. Estatuaren eta autonomia-erkidegoen arteko eskumenak banatzen direnean, Estatuari aitortutako batzuk koordinazioari dagozkio (adibidez, 149.1.13, 15 edo 16). Estatuak oinarrizko legedia onartzen duenean, koordinazio-ahalmena baliatzen du.

Estatuaren eta autonomia-erkidegoen arteko koordinazioaz hitz egitean, koordinazio-ahalmenen helmenaren arazoa agertzen zaigu. Koordinazioak eskumen printzipioarekin bateragarria izan behar duenez, bakoitzaren eskumen-esparrua definitzean koordinazioaren ahalmena mugatuko da. Administrazio eta Prozedura Legeak nahiko teknika orokorrak aurreikusi ditu. Edozelan ere, toki-administrazioen gaineko koordinazio-ahalmenak askoz ere zehatzagoak dira. TEOLek (7/1985 Legea, apirilaren 2koa) Estatuko eta erkidegoetako administrazioek toki-administrazioak nola koordinatu ditzaketen arautu du 59. artikuluan.

“1. Administrazio publikoetako jardueren koherentzia ziurtatzeko ... Estatuko eta erkidegoetako arlo zehatzak arautzen dituzten Legeek ahalmena eman diezaikete Estatuko edo erkidegoko gobernuei, toki-administrazioen eta, batez ere, probintzietako diputazioen jarduerak koordinatzeko.

Koordinazioa gauzatzeko da gai, zerbitzu edo eskumen bakoitzeko interes orokorra edo erkidegoaren interesak zehaztuz eta dagokion arloan arloko plangintzak onartuz (horren bitartez jarduera publikoaren helburuak eta lehentasunak finkatuko dira).

2. Nolanahi ere, legeek nahikoa xehetasunez zehaztu beharko dituzte koordinazioaren baldintzak eta mugak, baita Gorte Nagusiek edo erkidegoko legebiltzarrek berentzat gorde ditzaketen kontrol-bideak ere.”

#### D. LANKIDETZA ETA LAGUNTZA

##### *Lankidetzak:*

Hainbat erakunderi dagozkien eskumenak era bateratuan erabiltzea da lankidetzan aritzea. Borondatezko koordinazioa dela esan daiteke. Eta koordinazio horretan, erakundeek berdintasunez eta agintekeriari gabe jarduten dute (PARADA). Lankidetzak printzipioa autonomia eta deszentralizazio printzipioen ondorioz sortutakoa da. Lankidetzak koordinazioaren bidez bermatu nahi diren helburu berak ditu. Bien arteko desberdintasunak hiru dira: bat, lankidetzan aritzen diren erakundeen artean oreka juridikoa dago (ez dago erakunde koordinatzaile, ez erakunde koordinaturik); bi, lankidetzak borondatezkoa da; eta hiru, koordinazioa eta lankidetzak gauzatzeko teknika desberdinak erabiltzen dira.

Lankidetzaren bideratzeko teknikak:

a) *Lankidetzaren hitzarmenak*. Prozedura Legeak lankidetzaren hitzarmenak aipatu baditu ere, Estatuaren eta autonomia-erkidegoen arteko lankidetzaren hitzarmenetara mugatu da. Prozedura Legeko 6. artikulua araberaren hitzarmenaren agiriak honako datu hauek jasotzeko behar ditu: a) zein diren hitzarmenaren izenpetzen duten organoak, eta zer gaitasun juridikoz diharduten; b) zein den Administrazio bakoitzaren eskumena; c) hitzarmenaren finantza-bideak; d) hitzarmenaren betetzeko adostu diren ekintzak; e) kudeaketarako antolamendurik behar ote den; f) hitzarmenaren indarraldia; g) eta hitzarmenaren amaiera, eta amaiera-kasuetarako nola beteko diren egiten ari diren ekintzak. Lankidetzaren hitzarmenaren tipologia orokorraren barnean, *Protokolo Orokorra* daude. Horiek beren edukien araberaren definitzen dira; izan ere, hitzarmenaren jarraieraren bat gauzatzeko jarraibide politikoak edo lankidetzaren aritzeko esparru orokorra edo metodologia (5.5).

b) Batzorde bakoitzaren sortzea (adibidez, Estatuaren eta Nafarroako Foru Erkidegoaren arteko Lankidetzaren Batzarra), edo Prozedura Legeak 5. artikuluan aipatzen dituen *arloko batzarren*. Arloko batzarren kideak hauek dira: ministroa eta erkidegoetako arlo bereko sailburuak; presidentea ministroa da (deialdia eta gaitasuna prestatzea dagokio); eta eginbeharrak koordinazioari eta informazio-trukeari buruzkoak dira.

Arloko batzarretan (Prozedura Legeko 5. art.) lortutako adostasunak edo hartutako erabakiak lankidetzaren hitzarmen batean jasotzeko daitezke. Kasu horietan hitzarmenari *arloko batzarren hitzarmen* deituko zaio. Arloko batzarren gainera, hitzarmenaren *lankidetzaren hitzarmen* deritze. Lankidetzaren hitzarmen guztiek, arloko batzarretakoak izan zein izan ez, administrazio sinatzaileak behartzen dituzte. Hitzarmenak argitaratu egin behar dira administrazio sinatzaileei dagozkien aldirian ofizialki. Senatuari ere hitzarmenaren berri eman behar zaio (EK-ko 145. art.).

c) *Partzuergoak* sortzea. Lankidetzaren aritzen diren administrazioek jardueraren bateratuak bideratzeko erakunde bat (pertsona juridiko administratibo bat) sortzeko: partzuergo bat. Partzuergoaren berezitasun nagusia da, berezko nortasun juridiko independentea izateaz gainera, kideen aniztasuna. Hots, Partzuergoaren kide izan daitezke, ez bakarrik lurralde administrazioak (Estatukoak, autonomia-erkidegoak edo tokiko administrazioak), baita erakunde publikoak eta erakunde pribatuak ere (irabazi-asmorik gabekoak). Erakunde sortzaile guztien interes komunak kudeatzeko sortzen dira, eta erakunde guztien arteko lankidetzaren bideratzea dute helburu. Prozedura Legeko 7. artikulua partzuergoaren arduratu da.

Tokiko administrazioetan lankidetzaren bideratzeko bi teknika agertu ditu TEOLeko 57. artikulua: partzuergoak eta hitzarmenak (adibidez, udaleko administrazio-erregistroari buruzkoa).

### *Laguntza*

Lankidetzaren kasuetan, dakigunez, erakunde bakoitzak bere eskumenak erabiltzen ditu helburu bateratuak lortzeko. Laguntzaren kasua (cooperación) bestelakoa da. Alegia, laguntzaren bitartez, erakunderen baten bitarteko nahikorik ez duen beste erakunde bati laguntzen dio horri dagozkion eskumenak bideratzen. Adibiderik argiena udalerririk txikien kasua da. Diputazioaren eginberrak da bitarteko nahikorik ez duten udalerririk laguntzea (aholkuak, txostenak, azterketak eta beste eskaintza). Laguntza diputazioaren betekizun nagusia da (ikus Tokiko Erregimenaren Oinarriak arautzen dituen Legeko 36.1.b art.).

Prozedura Legeak gaingiroki arautu du laguntza (3.2, 4 art.). Bi arrazoi daude lege-araubidearen urritasuna azaltzeko: batetik, kasurik argiena (hots, udalerrri txikien kasua) Tokiko Erregimenaren Oinarriak arautzen dituen Legearen arabera arautzen da (ikus Prozedura Legeko 9. art.); eta, bestetik, Estatuaren eta autonomia-erkidegoen arteko harremanak lankidetzaz hitzarmenen bitartez bideratzen dira. Horregatik, Prozedura Legeak xedapen orokorrak baino ez ditu jasotzen.

Prozedura Legearen xedapen nagusiak 4.1 artikuluan jaso dira. Bertan administrazio publikoen arteko harremanak gidatu behar dituzten printzipioak zerrendatu dira, eta honako hauek aipatu dira:

- "Gainerako administrazioei beren eskumenak baliatuz darabilten jarduerari buruz behar duten informazioa eman" behar zaie.
- "Norberaren eremuan lankidetzaz eta laguntza aktiboa eskaini gainerako administrazioei, beren eskumenak modu eraginkorren baliatzeko eskatzen dutenean".

Betebehar horiek ezarri ondoren, Legeak laguntza-bideak aipatu ditu. Administrazio publikoek datuak, agiriak eta frogabideak eska diezazkiokete halakoak dituen erakundeari; gainera, laguntza ere eskatzea badute beren eskumenak baliatzeko (4.2 art). Laguntza eskatuz gero, Administrazioak bakarrik uka dezake laguntza ematea, ahalmenik ez badu horretarako, baliabide nahikorik ez badu edo laguntza ematea kalte larria ekartzen ahal badiu. Laguntza ematea ukatzen bada, Administrazioak arrazoitu beharko du bere erabakia.

## E. DESKONTZENTRAZIOA

Deskontzentrazioa administrazio baten barruan eskumenak banatzeko teknika bat da, antolaketa-eredu bati bide ematen diona. Kontzentrazioan erabaki nagusi guztiak administrazio-organo nagusien esku dauden neurrian, deskontzentrazioan erabakitze ahalmenak deskontzentratzen, banatzen, dira. Deskontzentrazioaren bitartez, Administrazioaren antolakuntza-atalen artean erabakitze ahalmenak banatzen dira. Goiko organoek eskumenak eskualdatzen dizkio behekoari modu iraunkorrean. Deskontzentrazioak ez dakar organoen sorkuntzarik, baizik eta dauden organoetan oinarrituz goragokoei dagozkien eskumenak deskontzentratzea. Adibide bat dugu Prozedura Legeko 12.3 artikuluan; eta zehazkiago Udalerrri handietako distrituen adibidea ekan dezakegu gogora.

Deskontzentrazioa araubidearen ondorio da. Hots, hasieran erabakitze eskumenak organo gorenaren esku izanik, deskontzentrazioa jasotzen duen arau berriak beheko organoari eskainiko dizkiete garai batean goragokoei zegozkienak. Horregatik, esan daiteke deskontzentrazioan goragoko organoen borondateak ez duela eraginik, araubidearen emaitza baita. Eskumenok behin betiko eskualdatzen dira. Deskontzentrazioa eta eskuordetzaren arteko desberdintasun nagusia horretan datza. Izan ere, eskuordetzean organo titularrak erabakitzen du bere eskumena beste bati lagatzea; aldiz, deskontzentrazioaren bitartez organo batek eskumena galdu egiten du (araubidearen arabera), eta beste batek bereganatzen du eskumena. Administrazio eta Prozedura Legeko 12.2 artikulua honako hau xedatzen du: "Administrazioaren goi-organoei aitortutako eskumenen titulartasuna eta eskumen horietaz baliatzeko aukera hierarkian mendeko dituzten organoetan deskontzentratzeko, eskumenak aitortzeko arauak ezartzen dituzten modu eta baldintzen arabera".

Deskontzentrazioa eskumen-banaketa egiteko teknika da, eta bi ondorio ditu: goiko organoei lana kentzen zaie, eta, aldi berean, Administrazioa administratuengana hurbildu egiten da. Erabakitzeo ahalmenak igarotzen dira izaera politikoa duten goi-organoetatik izaera funtzionala duten organoetara (funtzionarioetara). Deskontzentrazioaren adibideak ditugu, esaterako, Estatuko Administrazioaren lurralde-ordezkaritzak, Jaurlaritzako lurralde-eskuordetzak edo udal-barrutiak.

## F. DESZENTRALIZAZIOA

Zentralizazioaren kontrako antolakuntza-printzipioa da. Egitura zentralizatuetan administrazio bakar batek hartzen du bere gain interes orokorreko beharrian guztiak bermatzeko erantzukizuna. Administrazio bat bakarra da, eta erabakitzeo ahalmen guztiak administrazio horri dagozkio (Estatuko Administrazioari, alegia). Estatuan lurralde-zatiketarik izan badaitezke ere, administrazio zentralizatuak bere agenteak jarriko ditu lurralde horietan botere zentralaren aginduak zabaltzeko xedez. Deszentralizazioak, aldiz, eskatzen du hainbat pertsonifikazio publiko sortzea (edo aintzat hartzea) eta eskumenak administrazioen artean banatzea. Deszentralizazioa antolakuntza-irizpide erlatiboa da, deszentralizazio-maila ugari egon baitaitezke. Deszentralizazioaren oinarrian zera dago: funtzio publikoak hainbat administrazio publikoren artean banatzea. Elementu nagusia hainbat administrazio publiko (nortasun juridiko propioa duten erakundeak) izatea dugu. Funtzio publikoak administrazioen artean deszentralizatzen dira.

Deszentralizazioaren eta deskontzentrazioaren artean dagoen desberdintasun nagusia horretan datza, hain zuzen ere. Deszentralizazioan betekizun publikoak hainbat administrazioen artean banatzen dira, edo hainbat pertsona juridikoren artean. Deskontzentrazioan, aldiz, eskumenak administrazio bereko organoen artean banatzen dira. Organoen arteko eskumen-banaketa da, alegia.

Deszentralizazioaren ezaugarri orokorrak:

- Erakunde deszentralizatuari eskumen-esparrua aitortu eta bermatu behar zaio.
- Erakunde deszentralizatuak nortasun juridiko propioa izan behar du.
- Erakunde deszentralizatuaren gobernu-organoetako titularrak ez daude beste erakunde batzuen menpe.
- Erakunde deszentralizatuetak jarraera epaileek kontrolatzen dute; ez, beraz, beste administrazioek. Ezaugarri horri ñabardura batzuk gehituko dizkiogu aurrerago.

Bi motatako deszentralizazioak bereiz daitezke:

- *Deszentralizazio politikoa*. Deszentralizatzen diren eginkizunak edo funtzioak funtzio politikoak dira: legegintzarako ahalmena, botere politikoa. Autonomia-erkidegoak deszentralizazio politikoaren adibideak dira.
- *Deszentralizazio administratiboa*. Zeregin administratiboetara mugatzen da deszentralizazio mota hori. Hots, deszentralizazioa administrazio batzuen artean gertatzen bada ere, deszentralizatuetak funtzioak Legearen menpean egongo dira beti. Adibiderik argiena tokiko administrazioarena da.

Deszentralizazio administratiboaren barruan, *deszentralizazio funtzionala* dago. Deszentralizazio funtzionala gertatzen da, lurralde-administrazio batek erakunde publiko bat sortzen duenean, haren

zereginetatik batzuk era eraginkorragoan kudeatzeko (Osakidetza edo EITB). Horiek erakunde espezializatuak dira. Erakundeok autonomia formala eta juridikoa dituzte, eta nortasun juridiko propioa dute, lurralde-administrazio sortzailearenaren bestelakoa. Edozelan ere, aurrerago ikusiko dugunez, erakunde deszentralizatua eta hura sortu duen administrazioaren artean menpekotasun-harremanak gertatuko dira.

## G. AUTONOMIA

Autonomia dugu administrazioen arteko harremanak gidatzen dituzten printzipioetako bat. Autonomia interes propioen esparruan kudeaketa independentea bermatzen duen printzipioa da. Autonomiaren islarik garbienetarikoa arauak emateko gaitasuna da; hots, administrazio autonomoak arau autonomoak emateko gaitasuna izango du, bere burua arautzeko gaitasuna izango du, betiere autonomiak dituen mugen barne.

Espainiako Konstituzioak autonomia aitortu die autonomia-erkidegoei, toki-administrazioei, lurralde historikoei eta baita unibertsitateari ere (ikus 2., 27.10, 137. eta 140. art., eta 1 X.G.). Konstituzioaren aginduz, horiei autonomia bermatu behar zaie. Erakunde horien autonomiak berme konstituzionala du, beraz. Legegileak ere autonomia aitortu dezake. Adibidez, Euskal Eskola Publikoari buruzko Legeak ikastetxeen autonomia aitortu du. Kasu horretan, autonomia-maila askoz ere ahulagoa izango da. Legeak hori aitortu eta bere mugak definituko ditu.

Autonomiak bi aurpegi ditu:

- Batetik, erakunde autonomoak ahalmena izango du interes propioetat dituenak kudeatzeko eta horien gainean erabakitzeke, eta beste inork ezin izango du horretan esku hartu. Adibidez, arlo bat Konstituzioak aitortutako udal-autonomiari badagokio, legegileak ez du arlo horretan esku hartuko, udal-autonomiaren kontra egin nahi ez badu. Toki-intereseko gaia izanik, tokiko administrazioari dagokio gaia arautzea eta kudeatzea.

- Baina, bestetik, autonomia zedarritu behar da, eta muga horiek autonomiaren benetako neurria agertuko dute. Autonomiaren zedarritzea ez da era homogeneoan gertatu. Administrazioen artean aldeak daude, guztiek ez baitute autonomia-maila berdina. Autonomia-erkidegoen autonomia-maila ez da tokiko administrazioaren autonomia-maila bera. Autonomia-erkidegoen kasuan, Konstituzioak eta autonomia-estatutuak ezarri dituzte autonomiaren mugak. Kasu horretan, legegileak autonomiak dituen mugen barnean jardun beharko du. Aldiz, tokiko administrazioaren kasuan eta baita unibertsitatearen kasuan ere, legegilea da autonomiaren mugak identifikatzen dituen. Hots, tokiko administrazioa autonomoa da, baina betiere Legearen barruan (Legeak utzitako esparruaren barruan).

Autonomiari lotutako ahalmenak honako hauek dira:

- Arauak emateko gaitasuna.
- Erakunde autonomoaren gobernu-organoak entitateko kide diren pertsonen artean eta pertsonen bitartez osatu behar dira.
- Berezkoak dituen interesak kudeatzeko ahalmena.
- Beren eskumenez baliatzeko adina baliabide ekonomiko bermatu behar zaie.

## H. KONTROLA ETA GATAZKA

Administrazio publikoak Legearen eta Zuzenbidearen arabera jardun behar du. Administrazio-jardueraren gaineko kontrolaren helburua da Administrazioak ordenamendu juridikoaren arau eta helburuak betetzen ote dituen aztertzea. Kontrol-bitarteko ugari daude: kontrol politikoak, botere judizialaren bidezko kontrola, Administrazioak berak egiten dituen kontrolak (barneko kontrolak zein beste administrazio publikoei egindakoak), edota beste erakunde konstituzional batzuek (Herri Defendatzaileak edo Kontu Publikoen Auzitegiak) egiten dituztenak.

Kontrolaren izaerari dagokionez, bi kontrol mota bereizi behar dira:

- Legezketasun-kontrola: administrazio jarduerak lege eta erregelamenduek ezarritakoa betetzen ote duen aztertzea du helburu kontrol mota horrek.
- Egokitasun-kontrola: kontrol mota hori administrazio-erabakia ordenamendu juridikoarekin bateragarria ote den baino harantzago doa: haren egokitasuna balioetsi egingo du. Balioespen-irizpideak subjektiboak dira, eta erabakiaren egokitasun politikoa edo gizarte-egokitasuna neurtuko dira.

Kontrola noiz gauzatzen den irizpidetzat hartuz, honako bi hauek bereiz daitezke:

- Aurretiazko kontrola: administrazio-organo eskudunak erabakia formalki onartu aurretik gauzatzen da. Horren adibide finantza-kontrola dugu, udal kontu-hartzaileak egin behar duena udal-akordioak onartu aurretik. Beste adibide batzuk dira udalak hirigintza-plangintzak onartu aurretik diputazioak eman beharreko oniritzia, edo egintza deusezak berrikusteko prozeduretan Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak (edo Estatu Kontseiluak) eman beharreko irizpen loteslea.
- Ondorengo kontrola (edo *a posteriori*): organo eskudunak bere erabakia onartu ondoren gauzatzen den kontrola. Kontrol-bide horrek ez dio eragozpenik jartzen organo eskudunari bere erabakia onartzeko, behin onartu ondoren gertatuko baita. Errekurtsoak dira ondorengo kontrolaren adibiderik garbienak.

Kontrola eta gatazka bideratzeko ezarri diren teknikak mota askotakoak dira. Teknika horiek sistematizatzeko, honako sailkapen hau egin daiteke:

- *Botereen arteko gatazkak*. Tipologia honen barnean, hiru hipotesi hauek sar daitezke:

- *Konstituzio-erakundeen arteko gatazkak*. Gatazka horiek Konstituzio Auzitegiaren Lege Organikoaren 73.-75. artikuluetan arautu dira. Araubide hori Gobernuaren, Kongresuaren, Senatuaren eta Botere Judizialaren Kontseilu Nagusiaren arteko eskumen-gatazkez arduratu da. Erakunde horietako batek, uste duenean aipatutako beste erakunderen bat hari dagozkion eskumenez baliatzen ari dela, Konstituzio Auzitegian gatazka aurkeztu ahal izango du (73.1). Prozedurak honako urrats hauek ditu: aurrena, eskudun dela uste duen erakundeak erakunde usurpatzaileari ohartarazpena igorri behar dio, erabakia deusezta dezan eskatuz; erakunde ohartaraziak, hilabete bateko epean, erantzun behar dio egin zaion ohartarazpenari; hilabetearen buruan erakunde ohartaraziak ez badu erantzuten, aurka azaltzen bada edo erabakia deuseztatzen ez badu, erakunde ohartarazleak Konstituzio Auzitegian gatazka aurkeztu ahal izango du.



- *Euskal Autonomia Erkidegoko* erakunde erkideen eta lurralde historikoetako foru-erakundeen arteko gatazkak konpontzeko, Ebazpen Batzordea sortu da (3. ikasgai aztertuko da).

- *Administrazioen eta epaitegien* arteko eskumen-gatazkak sortzen direnean, Jurisdikzio Gatazken Auzitegiari egokituko zaio horiek konpontzea (BJLOko 38. art.). Auzitegi horrek 6 kide ditu: Auzitegi Goreneko presidentea (presidentea), Auzitegi Goreneko Administrazio Auzigaietarako Salako bi magistratu eta Estatu Kontseiluko hiru kontseilari. Eskumena, legitimazioa, prozedura... Jurisdikzio Gatazkei buruzko Lege Organikoak arautzen ditu.

- *Administrazio erakundeen arteko gatazkak.* Administrazioen arteko kontrolak hainbat indar eta neurritakoak izan daitezke. Lurralde-administrazio batek erakunde bat sortzen duenean (deszentralizazio funtzionalaren bidez), kontrol estuak izango dira azken horren gainean, administrazio sortzailearen erakunde instrumentala baita. Administrazioen artean halako lotura berezirik izan ezean, kontrolak administrazio bakoitzaren autonomiarekin bateragarria izan beharko du. Hori horrela, administrazioaren autonomia-mailak kontrolaren indarra mugatuko du. Adibidez, Estatuaren eta autonomia-erkidegoen arteko kontrola mugatua izango da, autonomia-maila handia baitute autonomia-erkidegoek; aldiz, udalerraren, Estatuaren edo autonomia-erkidegoaren arteko kontrolak zabalagoak dira.

- Estatuaren eta erkidegoen arteko gatazkak sortzen direnerako (edo autonomia-erkidegoen arteko gatazkak sortzen direnerako), Konstituzio Auzitegiaren esku-hartzea aurreikusi da (KALOKo 60.-72. art.). Eskumen-gatazkak positiboak zein negatiboak izan daitezke, eskumen-banaketa hausten duten erabakien aurka jartzen dira, eta exekutiboek dagokie horiek aurkeztea (horiek ere 3. ikasgai azalduko ditugu).

Gainerakoan, lege-lerruna duten arauen kasuan, Estatuaren eta autonomia-erkidegoen arteko kontrolak Auzitegi Konstituzionalak egingo ditu, eta, bestelako xedapen zein akordioak direnean, justizia-auzitegien bitartez gauzatuko dira, batari zein besteari xedapenok aurkaratzeko legitimazioa aitortu baitzaie.

Edozelan ere, Konstituzioak 155. artikuluan kontrol zuzen bat ezarri du: “Baldin eta autonomia-erkidego batek betetzen ez baditu Konstituzioak edo beste lege batzuek ezarritako betebeharrak, edo Espainian interes orokorrari larri erasotzen dion moduan jokatzen badu, Gobernuak, aurrez autonomia-erkidegoko presidenteari errekerimendua eginik eta, hark aintzat hartu ezean Senatuaren gehiengo absolutua bildurik, dagozkion neurriak hartu ahal izango ditu erkidegoari betebeharrak horiek nahitaez betearazteko edo aipatutako interes orokorra babesteko”. Aipaturiko neurriak betearaz daitezten, Gobernuak erkidegoko agintari guztiei jarraibideak eman ahal izango dizkie. Aukera hori erkidegoko ordezkarien ordezkapenari erreferentzia egiten dio, eta eskumen-harremanak hierarkia-harreman bihurtzen ditu.

- Udalerrien arteko gatazkak sortzen direnean, autonomia-erkidegoari egokitu zaio horiek konpontzea, bi udalerriak erkidego berekoak badira, eta bestela Estatuko Administrazioari (TEOL 50.2)

- Udalerraren eta Estatuko edo erkidegoko administrazioen arteko gatazkak sortzen direnean, hainbat kontrol mota jar daitezke abian. Estatuko eta autonomia-erkidegoetako administrazioak, bakoitzari dagozkion eskumenen

esparruan, tokiko erakunde baten egintza edo akordio batek ordenamendua hausten duela uste badu, egintza edo akordio hori baliogabetzeko eska diezaioke tokiko erakundeari, hilabeteko epean baliogabetzeari ekin dakion (TEOLEko 65. art.). Estatuko Administrazioak edo, hala badagokio, autonomia erkidegokoak, egintza edo akordioa administrazioarekiko auzibidean aurkaratu dezake bai zuzenean, egintzaren edo akordioaren berri izan ondoren, bai tokiko erakundeari egindako eskaera batean adierazitako epea igaro ondoren, baldin eta eskaera egitea aukeratu badu.

Kontrol horiek auzibidera garamatzate, akordioak aurkaratzeko ahalmena eskaintzen baitute. Baina bada kontrol zuzenagorik ere (TEOLEko 60. eta 61. artikuluetan).

- *Administrazio-organoen arteko gatazkak.* Administrazio eta Prozedura Legeak xedapen orokorrak aurreikusi ditu administrazio bereko organoen arteko gatazkak sortzen direnerako (20. art.):

- Administrazio-organo bat gai baten gainean ebazteko eskumenik ez daukala ohartzen bada, espedientea zuzenean bidaliko dio bere iritziz eskumena duen organoari.

- Prozeduran parte hartzen duten interesdunek ebazteko eskumena hartu duen organora jo dezakete honako hau adierazteko: jarduera bertan behera utz dezala eta haien aburuz eskumena duen organoari bidal diezaiola espedientea. Halaber, interesdunok beren iritziz eskumena daukan organora jo dezakete, ebatzi beharreko gaiaz arduratzen ari den organoari eska diezaion eskumenaz baliatzeari uzteko.

- Eskumen-gatazka hierarkia-harremana duten organoen artean gertatzen denean, hierarkian gora dagoenak ebatziko du, eta, hierarkia-harremanik ez badute, eskumen-gatazka aurkeztu ahal izango da. Administrazio eta Prozedura Legeak ez du ezer ere aurreikusi organoen arteko gatazken prozedurei buruz. Beraz, administrazio bakoitza arautzen duten xedapenetan ezarritakoa bete beharko da (ikus LOFAGEko 14 XG eta TEOLEko 50.1 artikulua, azken horrek ezartzen duenez eskumen-gatazkak Osoko Bilkurak ebatziko ditu —organo kolegiatuen artean gertatzen direnean—, edo alkateak —gainerako kasuetan—).

## V. ADMINISTRAZIO PUBLIKOEN ESKEMA OROKORRA

### *Lurralde-administrazioak:*

- Estatuko Administrazioa:
  - Administrazio zentrala
  - Administrazio periferikoa
  - Kanpo-administrazioa
- Autonomia-erkidegoetako administrazioa
  - Administrazio zentrala
  - Administrazio periferikoa
  - Kanpo-ordezkaritzak
- Lurralde historikoak
  - Batzar Nagusiak
  - Foru Aldundia
- Tokiko administrazioa
  - Udalerriak

- Probintziak
- Uharteak
- Eskualdeak / Koadrillak
- Mankomunitateak
- Area Metropolitarrak
- Udalerriz azpiko erakundeak (kontzejuak)
- Europar Batasuneko administrazioa

#### *Lurralderik gabeko administrazioak*

- Erakunde-administrazioa
  - Autonomiadun erakundeak
  - Enpresa-erakunde publikoak / Zuzenbide pribatuko erakunde publikoak
  - Partzuergoak
- Korporazioak
  - Lanbide-elkargoak
  - Ganbera ofizialak
  - Arrantzale-kofradiak
  - Kirol-federazioak
- Administrazio independenteak

## **BIBLIOGRAFIA**

ALVERTÍ ROVIRA, E., "La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas" DA 230-231, 1992; ALVERTÍ ROVIRA, E., "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas" REDC 14, 1985; ARIÑO ORTIZ, G., "Principios de descentralización y desconcentración" DA 214, 1988; ARZOZ, X., *Administrazio Zuzenbidearen hastapenak*. UPV/EHU, Bilbao, 2006; CARBONELL PORRAS, E., *Los órganos colegiados: organización, funcionamiento, procedimiento y régimen jurídico*. Civitas, Madril, 1999; COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo*. Thomson Civitas, 2006; FERNÁNDEZ FARRERES, G., "El principio de colaboración Estado-Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica" RVAP 6, 1983; FERNANDEZ FARRERES, G., "Las Conferencias Sectoriales y los Consorcios en las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas" in ZZAA, *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Ariel, Bartzelona, 1993; GALLEGO ANABITARTE, A., "Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda" RAP 122, 1990; GALLEGO ANABITARTE, A., *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización*. Marcial Pons, Madril, 2001; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "El concepto de personalidad jurídica en el Derecho Público" RAP 129, 1992; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración española*, Madril, 1964; JIMENEZ-BLANCO, A., "Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas" DA 240, 1994; LASAGABASTER HERRARTE, I., *Derecho de manifestación, representación política y juez penal. En torno a algunos autos del Juez Garzón*. IVAP, Bilbo, 2003; LAZCANO BROTONS, I., "Presupuestos para el planteamiento de los conflictos positivos de competencias en el Estado y las Comunidades Autónomas" RVAP 20, 1988; LÓPEZ GUERRA, L., "El Tribunal Constitucional y la resolución de conflictos competenciales" RVAP 10, 1984; LÓPEZ NIETO, F., *La Administración Pública en España*. Ariel, Bartzelona, 1989; MARTÍN-RETORTILLO, L., "En torno al sistema español de conflictos jurisdiccionales" REDA 9, 1976; MESSEGUER YEBRA, J., *La competencia administrativa y sus modulaciones. Desconcentración, delegación, avocación, encomienda, delegación de firma y suplencia*. Madril, 2005; MORELL OCAÑA, L., "El principio de jerarquía en la Administración: del paradigma de la objetivación al de la fidelitas personal" DA 230-231, 1992; NIETO, A., "La jerarquía administrativa" DA 229, 1992; PALOMAR OLMEDA, A., *La organización administrativa: tendencias y situación actual*, Comares, Granada, 1998; SÁNCHEZ MORÓN, M., "La coordinación administrativa como concepto jurídico" DA 230-231, 1992; SANTAMARÍA PASTOR, J.A., "La teoría del órgano en el Derecho Administrativo" REDA 40-41, 1984; SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General*. I Bol, Iustel,

Madrid, 2004; SANTOLAYA MACHETTI, P., "En torno al principio de cooperación" RDP 21, 1984; TORNOS MAS, J., "Las Conferencias Sectoriales" DA 240, 1994; VALERO TORRIJOS, J., "Las bases del régimen jurídico de los órganos colegiados en la Ley 30/1992 (Comentario a la STC 50/1999, de 6 de abril)", RAP 154, 2001.

## 2. gaia: ESTATUKO ADMINISTRAZIOA

### I. ESTATUKO ADMINISTRAZIOAREN EZAUGARRI NAGUSIAK

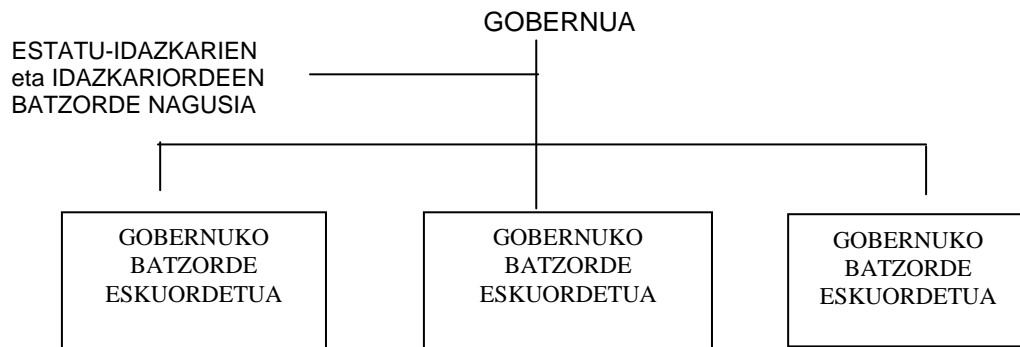
Estatuko administrazioa Estatu osoan hedatuta dagoen administrazioa da. Estatuko administrazio-organoen hedapena irizpidetzat hartuz, antolakuntza zentrala eta antolakuntza periferikoa bereizi behar dira.

Estatuko administrazio zentraleko organoek beren eskumenak Estatu lurralde osoan hedatzen dituzte. Administrazio periferikoa osatzen dutenek, ordea, lurralde-eremu murriztago batean baliatuko dituzte beren eskumenak. Administrazio periferikoaren lurralde-eskumeneko eremua ez dator bat Estatu lurralde osoarekin, baina administrazio periferikoetako organo guztiek ez dute lurralde-eskumeneko eremu berdina. Administrazio periferikoko organoen lurralde-eremua:

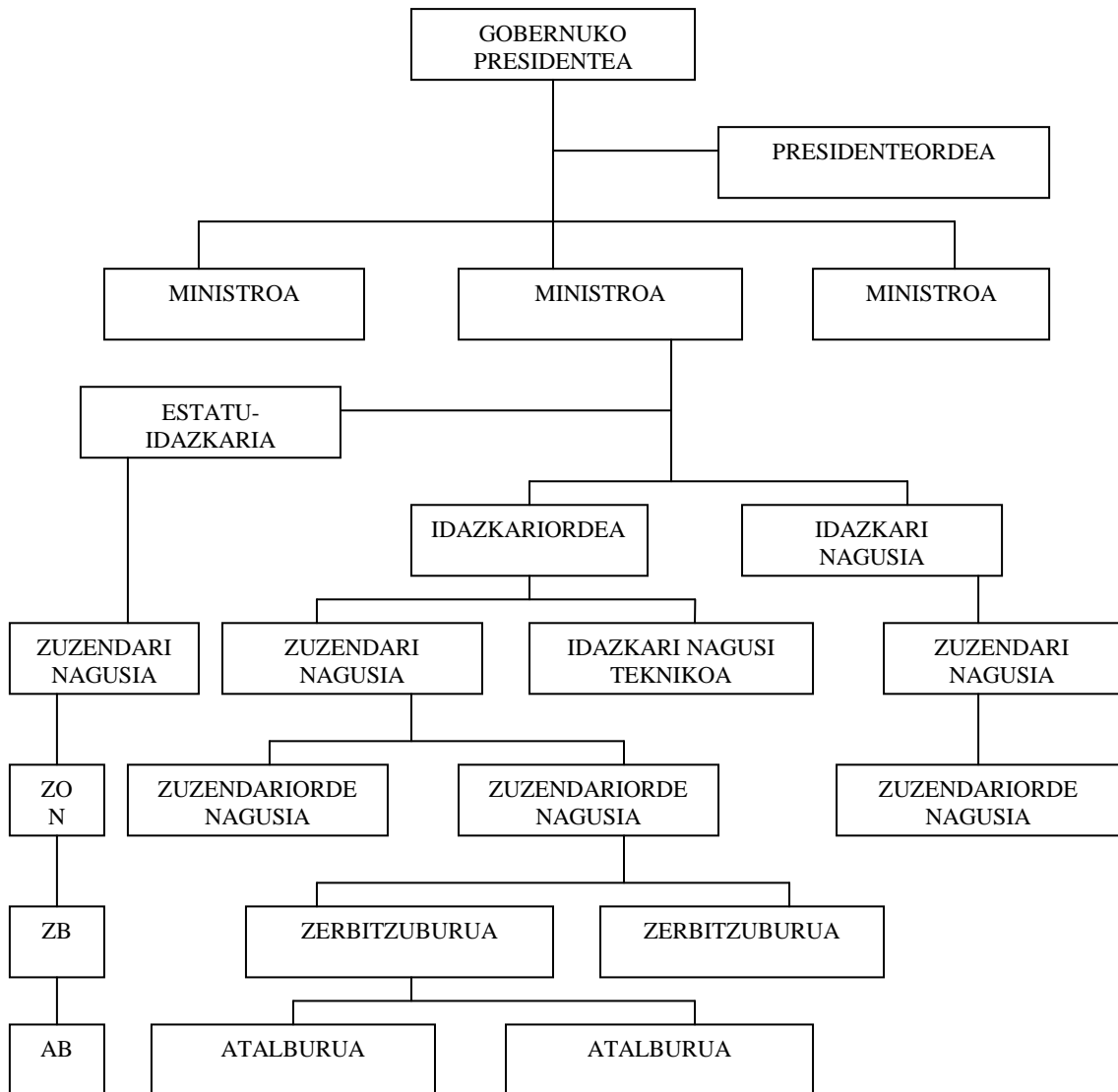
- Autonomia-erkidagoetako lurraldearekin bat etor daiteke (Gobernuaren ordezkariak, kasu).
- Probintzietako lurraldearekin bat etor daiteke (Gobernuko azpiordezkariak)
- Beste irizpide batzuen arabera izan daiteke (eskualde militarrek, kasu).

Hona hemen Estatu administrazioaren antolakuntza eskema modura:

Organo kolegiatuak:

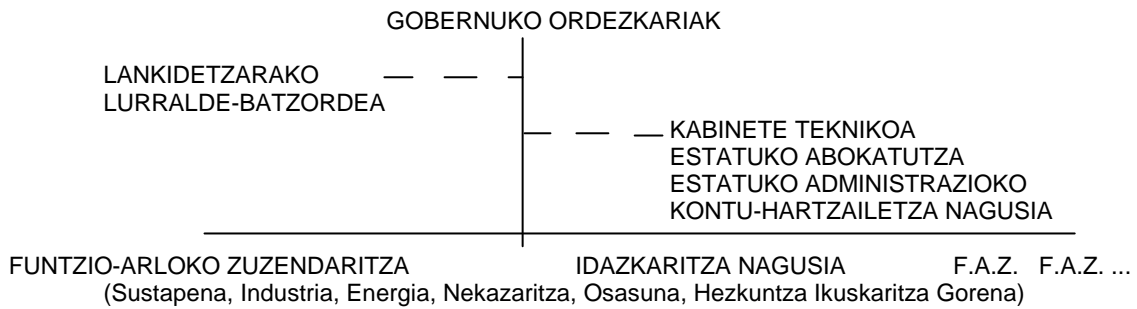


Pertsona bakarreko organoak:

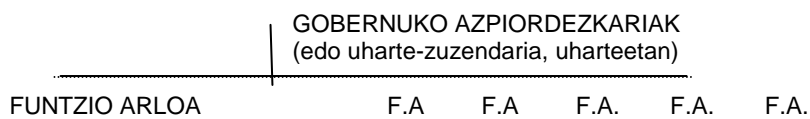


Administrazio periferikoa:

A) Autonomia-erkidegoetan:



B) Probintzietan:



## II. GOBERNUA ETA GOBERNUKO PRESIDENTEA

### A. GOBERNUA

*Izaera.* Gobernuaren izaera bikoitza da: politikoa eta administratiboa. Gobernuak botere exekutiboa (edo betearazlea) du, eta hari dagozkion zeregin politikoa eta konstituzionalak betetzen ditu. Bestetik, Gobernuak Estatuko Administrazioa zuzentzen duen organoa da, eta administrazio-zereginak betetzen ditu. Bere izaera bikoitza kontuan hartuz, Gobernuak honela defini daiteke: Gobernuak Estatuko Administrazioaren organo gorena da, eta, aldi berean, botere exekutiboaren titularra.

*Osaera.* Gobernuak edo Ministro Kontseilua (bietara esaten zaio) organo kolegiatua da, baina bere jardura ez da organo kolegiatuei buruzko araubide orokorraren arabera arautzen (Administrazio eta Prozedura Legeko 1 XG), araubide propioaren arabera baizik (50/1997 Legea, azaroaren 27koa, Gobernuari buruzkoa).

Gobernuaren jardunean Gobernuko presidentearen nagusitasuna agertzen da ezaugarri modura, presidentea baita Diputatuen Kongresuaren konfiantza duena, eta bera da ministroen izendapena proposatzen duena (erregeari dagokio ministroak izendatzea modu formalean). Presidenteak Gobernuaren ildo politikoa eta ministro bakoitzarena zehazten ditu. Hori horrela izanik, Gobernuko bilkuretan bozketa formalik ez da egiten; hausnarketak (eztabaidak) baino ez dira egiten. Edozelan ere, organo kolegiatu gisa, kide guztiak dira erantzule hartutako erabakiengatik, eta eztabaidak isilean gordetzera beharturik daude.

Hauek osatzen dute Gobernuak: Gobernuko presidentea, Gobernuko presidenteordeak edo presidenteordeek (halakorik badago), ministroek, eta Legeak ezarritako gainerako kideak (EK-ko 98. art.). Legeek ez dute kide berririk ezarri gobernukide gisa. Eskuarki, estatu-idazkariak Gobernuaren bileretara deituak izaten dira, baina horiek ez dira gobernukideak.

Erregeak Ministro Kontseiluko bileretara joateko aukera du (hala eskatzen badio Gobernuko presidentea —EK-ko 62. art.—). Gobernuko presidentea buru izan zein erregea buru izan, ez dago desberdintasunik, erregimen juridiko bera aplikatzen baitute bilkurek. Edozelan ere, erregea bileretan izan arren, ez du inolako erantzukizunik Ministro Kontseiluak hartutako erabakien aldera.

*Zereginak.* EK-ko 97. artikulua Gobernuaren zereginak zehazten ditu gaingiroki: *“Gobernuak zuzentzen ditu barne-politika eta kanpo-politika, administrazio zibila eta militarra eta Estatuaren defentsa. Berak gauzatzen ditu funtzio exekutiboa eta erregelamendu-ahala, Konstituzioarekin eta legeekin ados”*.

Agindu hori garatuz, Gobernuari buruzko Legeak (50/1997 Legeak, azaroaren 27koak), Ministro Kontseiluko zereginak zerrendatu ditu, zerrenda itxia ez bada ere. Honako hauek nabarmenduko ditugu:

- a) Lege-proiektuak onartu eta Diputatuen Kongresura edo, hala dagokionean, Senatura bidali.
- b) Estatuaren Aurrekontu Orokorri buruzko lege-proiektua onartu.
- c) Errege lege-dekretuak eta errege-dekretu legegileak onartu.
- d) Nazioarteko hitzarmenak negoziatu eta sinatu, baita horien behin-behineko aplikazioa gauzatu ere.

- e) Nazioarteko hitzarmenak Gorte Nagusiei bidali, EK-ko 94. eta 96.2 artikuluetan xedatutakoari jarraituz.
- f) Alarma- eta salbuespen-egoerak aldarrikatu, eta setio-egoera Kongresuari aldarrikatzea proposatu.
- g) Zor publikoa zabaldu eta kreditua hartu, lege batek hori baimendu ondoren.
- h) Legeen garapenerako erregelamenduak onartu, Estatu Kontseiluaren irizpena jaso ondoren, eta beharrezkoak diren bestelako erregelamenduak onartu.
- i) Ministerioen eta sailen organo-zuzendariak sortu, eraldatu eta desegin.
- j) Estatu Administrazio Orokorreko organo guztiei zuzendutako programa, plangintza eta artezbide lotesleak hartu.
- k) Konstituzioak, legeek edo bestelako arauak ematen dizkieten eskumenez baliatu.

Ministro Kontseiluaren eskumenak, eskuordetzea erabiliz, laga dakizkieke Gobernuko batzorde eskuordetuei. Gobernuko batzorde eskuordetuen gaineko eskuordetzeak muga material batzuk ditu. Legearen aginduz, ez dago eskuordetzerik Konstituzioak Gobernuari aitortzen dizkion eskumenak, ezta goi-kargudunen izendapena eta kargu-uzteari buruzkoak ere. Legeek berariaz debekatzen dituzten eskuordetzeak ere ez ditu gauzatzerik.

Ministro Kontseiluko bilkurak prestatzeko *Estatu Idazkarien eta Idazkariordeen Batzorde Nagusia* sortu da. Batzorde horren presidentea Gobernuko presidenteordea edo Presidentetzako ministroa da. Batzorde Nagusian eztabaidatutako gaiak, aldeko irizpena jaso badute organo horretan, Ministro Kontseiluak zuzenean onartu ohi ditu, beste eztabaida bati ekin gabe. Edozelan ere, Ministro Kontseiluan egokitzat jotzen bada, berriz ere eztabaidatuak izan daitezke. Arlo guztiak ez dira Batzorde Nagusian eztabaidatzen, zenbait gai zuzenean Ministro Kontseiluan eztabaidatu eta onartzen baitira. Batzorde Nagusiak ez du Ministro Kontseiluko eskuordetzeaz inolako erabakirik hartzerik; izan ere, Batzorde Nagusiaren egitekoa soilik aholku ematea da.

EK-ko 101. artikulua arabera, Gobernuko presidentea hilez gero, presidentea kargua utziz gero edo Parlamentuaren konfiantza galduz gero, Gobernuak bere jarduna utzi beharko du, baina jardunean (*“en funciones”*) iraungo du. Kasu horretan, Gobernuak jardute-gaitasun mugatua izango du, Gobernuari buruzko Legeko 21. artikulua ezartzen duenez.

## B. GOBERNUKO BATZORDE ESKUORDETUAK

Gobernuko batzorde eskuordetuak organo kolegiatuak dira, eta hiru zeregin nagusi dituzte:

- Bat: zenbait ministerioren/sailen jarduna koordinatzea, arlo komunetan.
- Bi: Gobernuaren eskumeneko arloak eskuordeteez ebatzi (Gobernuak Gobernuko batzorde eskuordetuari eskuordetutakoez, hain zuzen ere).
- Hiru: Legeek batzorde eskuordetuen eskumentzat jotzen dituzten arloei buruzko erabakiak hartu.

Gobernuko batzorde eskuordetuak Gobernuaren errege-dekretuz sortzen dira. Errege-dekretuak ezarri beharko du, besteak beste, Gobernuko zer kide izango den batzorde bakoitzeko presidentea, zer ministro edo estatu-idazkari izango diren batzordeko kide, eta zein izango diren horien zereginak (Gobernuari buruzko Legeko 6. art.). Kide izan gabe, ministroek eta Administrazioako bestelako kideek deituak izan daitezke batzordeetako bilkuretara, baita Administrazioz kanpokoak ere. Batzorde eskuordetuen bilkuretako eztabaidak isilpekoak dira.



Bere zenbatekoa aldagarria da (legegintzaldi batetik bestera). Ohiz 4-6 bat izaten dira eta, garrantzitsuenetakoa Ekonomia Gaietarako Gobernuko Batzorde Eskuordetua da. Batzorde horretako presidentea Gobernuko bigarren presidenteordea da (Ekonomia Ministroa), Gobernuko Presidenteak eskumena eskuordeturik. Batzorde horretako kideak honako hauek dira: Sustapen Ministroa; Lan eta Gizarte Gaietarako Ministroa; Industria eta Energiako Ministroa; Nekazaritza, Arrantza eta Elikadura Ministroa; Osasun eta Kontsumo Ministroa; Ingurumen Ministroa; Aurrekontuetako Estatu Idazkaria; Presidentetzako Idazkariordea, eta Ekonomiako Estatu Idazkaria (ikus 1994/2004 Errege Dekretua, maiatzaren 14koa, Gobernuko batzorde eskuordetuen kopurua eta osaera arautzen dituen).

### C. GOBERNUKO PRESIDENTEA

*Izendapena.* Gobernuko presidentea Diputatuen Kongresuak hautatzen du bere kideen artean. Ikus EK-ko 99., 101., 112., 113. eta 114. artikulak.

Erregeak hautagaia proposatzen du, Parlamentuan ordezkaturik dauden talde politikoei kontsulta egin ondoren. Hautagaiak, gero, eratu nahi duen gobernuaren egitarau politikoa azaldu behar du Diputatuen Kongresuan, eta Ganberaren konfiantza eskatu. Eztabaida egin eta gero, hautagaiak konfiantza lortu duela ulertzen da, baldin eta lehenbiziko bozketan Ganberako kideen gehiengo osoaren botoak lortu baditu. Bestela, berrogeita zortzi ordu igarotakoan, bigarren bozketa egingo da, eta horretan nahikoa da gehiengo soilaren babesa (EK-ko 99. art.).

Presidenteak honako kasu hauetan *utzi behar du bere kargua*: hiltzen denean, karguari berak uzten dionean, Parlamentuaren agintaldia bukatzen denean edo Parlamentuaren konfiantza galtzen duenean. Parlamentuaren konfiantza galtzea bi kasu hauetan gerta daiteke:

- a) Presidenteak berak Diputatuen Kongresuan “konfiantza-galdekizuna” aurkezten duenean. Galdekizuna bere egitarauari edo politika orokorreko adierazpen bati buruz planteatzen da. Diputatuen gehiengo soilak aldeko botoa emanez gero, presidenteak konfiantza lortu duela ulertzen da, eta, gehiengo hori lortzen ez bada, konfiantza-galdekizunak porrot egin duela. Azken kasu horretan, Gobernuko presidenteak dimisioa aurkeztu behar dio Erregeari.
- b) Konstituzioko 113. artikulak jasotako “zentsura-mozioa”k aurrera egiten duenean. Mozio hori gutxienez diputatuen hamarrenak proposatu beharko du, eta, mozio “eraikitzailea” denez, proposamen horretan Gobernuko presidentegaiak ere aurkeztu beharko du. Behin eztabaida egin ondoren, zentsura-mozioak eta mozio horretan proposaturiko hautagaiak Ganberaren gehiengo osoa lortzen badute, zentsuratu den presidenteak kargua utziko du, eta berehala inbestituko da mozioak proposaturiko hautagaia.

*Zereginak.* EK-ko 98.2 artikuluan zehaztu dira: “Presidenteak Gobernuaren jarduera zuzentzen eta gainerako gobernakideen eginkizunak koordinatzen ditu, alde batera utzi gabe kideok beren kudeaketan duten eskumen eta erantzukizun zuzena”. Zeregin horrez gain, Presidenteari dagokio Erregeari proposatzea gobernakideen izendapena eta horien kargu-uztea.

Gobernuari buruzko Legeak, 2. artikuluan, presidentearen zereginak jaso ditu. Horietatik batzuk baino ez ditugu azpimarratuko:

- Ministro Kontseiluaren bilkuretarako deialdia egin, bilkurak zuzendu, eta gai-zerrendak prestatu (Erregeak bilkura horiek zuzentzen ez dituenen).
- Gobernukideei artezbidetza eman.
- Ministerioen artean sor daitezken eskumen-gatazkek ebatzi.

Azpimarratu behar da, bestalde, Gobernuko presidenteari erregelamendurako ahalmena aitortu zaiola, antolakuntza-arlorra mugatu bada ere. LOFAGEko 8.2 artikulua araberak, "Gobernuko presidentek emandako errege-dekretu baten bitartez ezartzen dira ministerioen eta estatu-idazkaritzen kopurua, izena eta eskumen-esparrua". Gobernuko presidentek, beraz, errege-dekretuz ministerio-sailak eta estatu-idazkaritzak sortzeko, aldatzeko eta desegiteko aukera du, baita Gobernuko Presidentetzako egitura organikoa onartzeko ahalmena ere. LOFAGE onartu aurretik Legearen esku zegoena (ministerio-sailak sortzea, aldatzea eta desegitea —praktikan, lege-dekretuz gauzatu ohi zen—) gaur egun erregelamenduaren esku dago, deslegalizazio bat gauzatu baita LOFAGEren bitartez.

#### D. GOBERNUKO PRESIDENTEORDEAK

EK-ko 98.1 artikuluan aurreikusi den organoa da. Konstituzioaren arabera, presidenteordea ez da ezinbesteko organoa, nahibadakoa baizik. Presidenteorderik ez izatea posiblea da, eta baita presidenteorde bat baino gehiago izatea ere.

Presidenteordea, edo presidenteordeak, ministerio-sailen baten buru izan daiteke (ministroa, beraz) aldi berean.

##### *Zereginak:*

- Presidente ordezkatzea (kanpoan dagoenean, gaixorik dagoenean, edo presidente hil ondoren).
- Presidenteak eskuordetzen dizkion zereginak betetzea (adibidez, Gobernuko batzorde eskuordetuetan buru izatea).

### III. ESTATUKO ADMINISTRAZIOKO MINISTERIO-SAILEN ANTOLAKUNTZA

LOFAGEren arabera, Estatuko Administrazioa ministerio-sailen antolatzen da. Antolakuntza hori eginkizunen araberako zatiketaren printzipioaren ondorio da. Bada bestelako antolakuntza-irizpiderik, lurralde-kudeaketari buruzko printzipioa, alegia. Bigarren printzipio horri jarraiki, administrazio periferikoa antolatu da, eta autonomia-erkidegoetako gobernu-ordezkaritzak dira horren buru.

Antolakuntza zentralari dagokionez, administrazio-organok hiru motatakoak izan daitezke (6.2 art.):

- a) Goi-organok:
  - ministroak
  - estatu-idazkariak
- b) Zuzendaritzako organok:
  - idazkariordeak eta idazkari nagusiak
  - idazkari nagusi teknikoak eta zuzendari nagusiak
  - zuzendariorde nagusiak
- c) Gainerakoak.

a) eta b) letretakoak Administrazioko goi-karguak dira (zuzendariorde nagusiak ezik). Goi-kargu guztiak errege-dekretuz izendatzen dira. Goi-karguetan daudenek

Gobernuaren konfiantza politikoa dute, Exekutiboak izendatzen baititu. Baina zuzendaritzako organoak, goi-organok ez bezala, karrerako funtzionarioen artean izendatu behar dira. Goi-organoei dagokie beren mendeko antolakuntzaren jardueran planak ezartzea. Zuzendaritzako organoei dagokie, berriz, plan horiek garatzea eta betetzea.

## A. MINISTROAK

Ministroek Gobernuko kideak dira, eta haien izaera politikoa jasota dago EK-ko 100. artikuluan eta hurrengoetan eta Gobernuari buruzko Legeko 4. artikuluan. Ministroen izaera administratiboari dagokionez, esan dezagun ministroek ministerio-sailen buruak direla. Ministroei aitortutako eskumenetan, ministroen erabakiek administrazio-bidea agortzen dute, eta salbuespen berezietan izan ezik, administrazio-bidean ez dago horien aurka egiterik.

Estatuko administrazio zentrala ministeriotan antolatzen da. Ministerio bakoitzak administrazio-jardueraren sektore bat edo batzuk bideratzen ditu. Sektore horiek homogeenak dira beren eginkizunen arabera. Gobernuko presidentek ezartzen ditu ministerioen (eta estatu-idazkaritzen) kopurua, izena eta eskumen esparrua, errege-dekretuz ezarri ere.

Ministroak politikoki erantzule dira beren saileko zerbitzuen funtzionamenduagatik (EK-ko 111. art.).

Gobernuko presidenteari dagokio ministroen izendapena eta kargugabetzea proposatzea (EK-ko 100. art.); Erregeak izendatzen ditu formalki. Ministroak gobernukide direnez, Gobernuaren eta ministerio-sailen arteko harremana estutzen da. Ministroa izango da bere saileko jarduna zuzenduko duena, Gobernuko eta Gobernuko presidentearen irizpideei jarraiki.

Ministroak sailaren goi-buruak dira, eta estatu-idazkarien zuzeneko nagusiak hierarkiaren arabera. Gainerako organoak bi horien menpe daude hierarkiaren arabera. Ministerio-saileko organo guztiak ministroen irizpideei jarraituz beharturik daude. Ministroak berak erabakitzen ditu bere saileko goi-organoen arteko gatazkak.

Ministroei dagozkien zeregin nagusiak zuzendaritzari eta kontrolari lotuak badaude ere, erabakitzeko ahalmenak ere badituzte (saileko aurrekontua onartu, edota saileko goi-organoen erabakien aurkako errekursoak ebatzi). Ministroen erabakiek administrazio-bidea agortzen dute.

Ministroek erregelamenduak egiteko ahalmena dute, eta haien xedapenak *errege-aginduz* onartzen dira. Eskumen horrez gain, honako hauek ere azpimarratu ditzakegu:

- Ministerioaren helburuak finkatzea. Ministerioaren jardueran planak onesteak eta plan horiek betetzeko baliabideak jartzea.
- Ministerioaren barne-antolaketa zehaztea.
- Bere menpeko organoek ministerioaren jardueran planak nola bete dituzten ebaluatzea.
- Ministerioaren (eta horren menpeko erakunde publikoen) zuzendaritza-organotako titularrak izendatzea eta kargutik kentzea (eskumen hori Ministro Kontseiluari ez dagokionean).

- Autonomia-erkidegoekin harremanak izatea, eta arloko batzarretarako eta lankidetzarako organoetarako deiak egitea, ministerioaren eskumen-esparruaren barne.
- Goi-organoetako eta zuzendaritza-organoetako titularren jarduera zuzentzea, eta horiei jarraibide zehatzak ematea.
- Goi-organoetako eta zuzendaritza-organoek emandako ebazpenen kontra jartzen diren errekursoak ebaztea (gora jotzeko errekursoak). Sailaren menpeko erakunde publikoek ematen dituzten egintzen aurkako errekursoak ebaztea.

Ministroek dagozkien eginkizunetatik batzuk eskuordetzen ahal dizkiete goi-organoei (Estatu-idazkariari) edo zuzendaritza-organoei. Eskuordetu daitezkeen eskumenak 13. artikuluan jaso dira.

## B. ESTATU-IDAIZKARIAK

Organo horiek ministerioak ugal ez daitezen sortzen dira. Ministroen eta idazkariordeen arteko maila hierarkikoa dute, eta ministerioetako arlo bereziak (sektoreak) zuzentzen dituzte.

Zeregin nagusiak:

- Bere saileko zuzendaritza nagusiak zuzentzea eta koordinatzea.
- Bere menpeko zuzendaritza-organoen jarduerak ikuskatzea eta horiei jarraibideak ematea.
- Jarduera-proiektuen betearazpena bultzatzea.
- Estatu-idazkaritzaren zuzendariorde nagusiak izendatzea eta kargutik kentzea.
- Autonomia-erkidegoetako organoekin harremanak izatea bere eskumenari loturiko arloetan.
- Zuzendaritza-organoek emandako ebazpenen kontra jartzen diren errekursoak ebaztea, organo horiek idazkariaren menpe badaude. Eta organo horien artean sor daitezkeen eskumen-gatazkak ebaztea.
- Kontratuak eta hitzarmenak egitea, horiek ministroari edo Ministro Kontseiluari erreserbatuak ez daudenean.
- Ministroari dagozkion eskumenak eskuordeturik exekutatzeko, bere arloari lotuak dauden gaitan.

## C. IDAZKARI NAGUSIAK

Idazkari Nagusiaren figura, funtsean, Estatuko Idazkariarena bezalakoa da, eginkizunei dagokienez behintzat: saileko arlo bereziak zuzendu eta koordinatu, Idazkaritza Nagusiari loturiko arloak, hain zuzen ere. Estatuko Idazkarietara duten desberdintasun bakarra, maila hierarkikoa da. Hots, Idazkari Nagusien maila hierarkikoa Idazkariordeei dagokiena da, ez dira, beraz, goi organoak, zuzendaritzako organoak baizik.

Idazkari nagusiak, eskuarki, ministroen mendean daude, bi organo horien artean Estatu-Idazkaritzarik ez delarik izaten (salbuespenik bada ere). Eta zenbaitetan, zuzendaritza nagusiko buruari idazkari nagusiaren maila aitortu zaio. Hala gertatzen denean, organoa zuzendaritza nagusia izango da, nahiz eta bere titularra, zuzendari nagusia barik, idazkari nagusia izan.

Idazkaritza nagusiak salbuespenez ezartzen diren organoak dira. Ministerioaren barne-antolakuntza arautzen duen arauak zehaztu behar du idazkaritza

nagusirik izango den edo ez. Arau horrek idazkaritza nagusiren bat aurreikusten badu, arauak berak ezarri beharko dizkio bere eskumenak. Berez, idazkari nagusiek zuzendaritza-erantzukizuna dute beren menpeko organoen aldera, eta Estatu-idazkariek dituzten funtzio berdinak exekutatzeko dituzte.

Idazkari nagusiek idazkariordearen kategoria dute. Idazkari nagusiak Ministro Kontseiluak onartutako errege-dekretuen bidez izendatzen dira (baita kargutik kendu ere), ministerioaren titularraren proposamenari jarraiki.

#### D. IDAZKARIORDEAK

Horiek ere zuzendaritza-organoak dira, eta ez goi-organoak. Hala ere, idazkariordeek ministerioaren ordezkariak arrunta dute; zerbitzu erkideak zuzentzen dituzte, eta zerbitzu erkide horiei dagozkien eskumenak exekutatzeko dituzte. Hierarkikoki ministroen eta Estatu-idazkarien azpian daude. Idazkariordetzak ezinbesteko organoak dira.

LOFAGEko 15. artikulua zerrendatu ditu haien zereginak:

- Goi-organoei laguntzea ministerioaren jardura planifikatzeko.
- Saileko langile guztien buru izatea.
- Saileko zerbitzu erkideak zuzentzea.
- Saileko zerbitzuen ikuskatze-programak ezartzea.
- Saileko antolakuntzaren eraginkortasuna hobetzeko proposamenak egitea.
- Ministroari aholku juridikoak ematea.
- Ministerioaren barneko jarduerak koordinatzea.

Idazkariordeak Ministro Kontseiluak emandako errege-dekretuaren bitartez izendatzen eta kargutik kentzen dira. Estatuko, autonomia-erkidegoko edo tokiko erakundeetako karrerako funtzionarioen artean egin behar dira izendapenak.

#### E. IDAZKARI NAGUSI TEKNIKOAK

Aholku-organoak dira. Idazkari nagusi teknikoak zuzen-zuzenean daude idazkariordearen menpe. Sailari dagozkion arloen gaineko azterketak egin, eta dokumentuak biltzen dituzte. Ministerio-saileko erregelamenduak onartu aurretik, idazkari nagusi teknikoek txostena egin behar dute; halaber, saileko organo guztiei aholkularitza juridikoa eskaini behar diete. Idazkari nagusi teknikoek arauen aurreproiektuak lantzen dituzte.

Beste zeregin batzuk:

- Antolakuntza arloko proposamenak egitea.
- Estatistikak egitea.
- Zuzenbide konparatuko azterketak egitea.
- Arau-bildumak prestatzea.
- ..

Idazkari nagusi teknikoek zuzendari nagusiaren kategoria dute. Idazkari nagusi teknikoak izendatu eta kargutik kentzen dira Ministro Kontseiluak emandako errege-dekretuen bitartez, ministerioaren titularraren proposamenari jarraiki. Kasu horretan ere, Estatuko, autonomia-erkidegoko edo tokiko erakundeetako karrerako funtzionarioen artean egin behar dira izendapenak.

## F. ZUZENDARI NAGUSIAK

Zuzendaritza nagusiak oinarritzko unitateak dira ministerio-sailetan. Zuzendaritza nagusien barne sartzen dira zerbitzuak, atalak eta bulegoak.

Zuzendari nagusiek, beren mendeko organoak zuzentzeaz gain, erabaki-ahalmenak dituzte. Saileko kudeaketa arrunta zuzendari nagusiek bideratzen dute; izan ere, zuzendaritza nagusiari dagozkion erabakiak zuzendari nagusiek hartzen dituzte, hierarkikoki beherago dauden organoek erabaki-proposamenak prestatzen badituzte ere. Bestalde, ministroari edo zuzendaritzaren gainean dauden organoek ebazpen-proposamenak igortzen dizkiete. Zuzendari nagusien gaineko organoek erabaki behar dituzten gaiak zuzendari nagusiek prestatzen dituzte.

Horiek ere Gobernuaren errege-dekretuz izendatu eta kargugabetzen dira. Karrerako funtzionarioen artean egin behar da izendapena. Edozelan ere, sailaren egiturari buruzko errege-dekretuak aukera eman dezake zuzendaritzaren baten titularra funtzionario ez izateko.

Zuzendari nagusien azpian zuzendariorde nagusiak daude. Horiek zuzeneko erantzukizuna dute, batetik, haiei atxikitzen zaizkien proiektu, helburu edo jarduerak betearazteko eta, bestetik, zuzendaritza nagusiari dagozkion eskumenak kudeatzeko. Ministroak edo Estatu-idazkariak izendatzen eta kargutik kentzen ditu zuzendariorde nagusiak. Estatuko Administrazioiko karrerako funtzionarioak izan behar dute.

## G. BESTE MAILA BATZUK

Zuzendariorde nagusien azpian, organo burokratiko erkideak daude. Organo burokratiko erkideek ez dute erabaki-ahalmenik, eta goragoko organoek erabakiak har ditzaten prestaketak egiten dituzte. Organo burokratiko erkideei dagozkien aholkularitza, laguntza teknikoa eta, kasu batzuetan, zuzeneko kudeaketako eginkizun jakin batzuk.

Organo burokratiko erkideak honela antolatzen dira: zerbitzuak, atalak eta bulegoak. Horiek guztiak idazkariordetza batean integratu behar dira.

## IV. AHOLKU-ORGANOAK

Administrazio-organoen egiten duten jarduera mota irizpidetzat hartuz, bi motatako organoak bereiz daitezke: jardute-organoen eta aholku-organoen. Lehenek ebazte-eskumenak dituzte; azken horiek, ordea, laguntza teknikoa eskaintzen dute erabakiak prestatzeko. Aholku-organoen ez dute erabakiak hartzeko gaitasunik; beste batzuek hartu beharreko erabakiei buruzko aholkua ematen dute soilik. Aholku-organoen organo kolegiatuak izan ohi dira, baina bada pertsona bakarrez osaturiko aholku-organorik ere; adibidez, aholkularitza juridikoa edo ekonomikoa (ministerio-sail guztietan daudenak), edota idazkari nagusi teknikoa. Batzuetan, arau batek agintzen du aholku-organoen idatziz eman behar duela bere irizpena. Beraz, prozeduran agertu beharko du txosten horrek. Beste batzuetan, aldiz, aholku-organoen esku-hartzea ez da ezinbestekoa izango.

### A. ESTATU KONTSEILUA

Estatu Kontseilua Gobernuko aholku-organoren gorenena da (EK-ko 107. art.). Autonomia organiko eta funtzionalez jarduten du, eta Lege Organiko baten bidez arautzen da: 3/1980 Lege Organikoa.

*Izaera.* Estatu Kontseiluak izaera bikoitza du. Batetik, kontsulta-organoa da, eta, bestetik, kontrol-organoa. Kontrol-organotzat jotzen da, bere eginkizunak eta esku-hartzeak ezinbestekoak direlako. Horrela, ordenamendu juridikoaren zenbait aplikazio ziurtatu edo babestu nahi izan dira Gobernuaren edo Administrazioaren esku-hartze eskusibotik. Gero aipatuko ditugun kasuetan, Estatu Kontseiluaren irizpena ezinbestekoa izango da, eta zenbaitetan irizpen hori, ezinbestekoa izateaz gain, loteslea izango da. Horrek erakusten du erabaki-ahalmena erdibanatu egiten dela Administrazioaren eta Estatu Kontseiluaren artean, baliozko erabaki bakarra Kontseiluaren irizpenarekin bat datorrena izango baita. Legearen aginduz, Estatu Kontseilua erakunde independentea da (autonomia organikoa eta funtzionala aitortu zaizkio). Edozelan ere, oso kontuan izan behar da Gobernuari ahalmena eman zaiola Estatu Kontseiluko presidentea, kontseilari iraunkorrak eta hautapenezko kontseilariak izendatzeko.

*Osaera.* Presidentea, kontseilariak eta Idazkari nagusia. Kontseilariak 3 motatakoak dira: iraunkorrak (*permanentes*) berezkoak (*natos*) eta hautatuak (*electivos*). Estatu Kontseiluko presidentea Ministro Kontseiluak izendatzen du. Gobernuari dagokio, halaber, kontseilari iraunkorrak izendatzea, mugaezintasunez eta epe mugaturik gabe izendatzea hain zuzen ere. Kontseilari hautatuak ere Gobernuak izendatzen ditu, lau urterako, Estatuko botereetan kargu garrantzitsuak izan dituzten pertsonen artean. Berezko kontseilariak kargu publiko batzuek betetzen dituzte (Estatuko fiskal nagusiak, Abokatutzaren Kontseilu Nagusiko presidentea..).

*Zereginak.* Estatu Kontseiluaren eginkizunik garrantzitsuena nahitaezko irizpenak ematea da. Estatuko Administrazioak gai batzuen gaineko erabakiak hartu aurretik, Estatuko Kontseiluari irizpena eskatu behar dio. Estatuko Kontseiluari buruzko Lege Organikoak zerrendatu ditu gai horiek. Nagusiak honako hauek dira:

- Erregelamendu exekutiboak onartzeko jardunbidean.
- Transferentzien Lege Organikoak onartzean.
- Administrazio-egintzak ofizioz berrikusteko prozeduretan.
- Estatuko administrazioaren aurkako erantzukizun-prozeduretan.
- Kontratu- eta administrazio-emakiden deuseztasun-, interpretazio- eta bukatze-kasuetan.
- Nazioarteko itun, hitzarmen nahiz akordioak betetzeko zein garatzeko
- Eta aurrez emandako arauak aldatzen dituzten arauak onartzean, baldin eta lehenbizikoak onartzean Estatu Kontseiluak txostenik egin bazuen.

Prozedura horiek izapidetzen direnean, Estatu Kontseiluari bere irizpena eskatu behar zaio, eta irizpena espedienteari erantsi behar zaio. Hala ere, zerrendatu gabeko arloen gainean ere, Gobernuko presidentearen, ministroren baten edo autonomia-erkidegoko presidenteren baten eskariz, Estatu Kontseiluak irizpena eman behar du.

Araubideak, kasuan-kasuan, ezartzen du Estatu Kontseiluak eman behar dituen irizpenen lotesletasuna.

Autonomia-erkidegoetan, Estatu Kontseiluaren zereginak betetzen dituzten aholku-organoak sortuz gero, horiei egokituko zaizkie Estatu Kontseiluari dagozkionak autonomia-erkidego horretan. Nafarroan, Nafarroako Kontseiluak betetzen ditu Estatu Kontseiluari dagozkion zereginak. Euskal Autonomia Erkidegoan, Aholku Batzorde Juridikoa sortu da (Administrazio eta Prozedura Legeko 17. XGri jarraituz, 197/1999 Dekretuak erkidegoko aholku-organoa sortu zuen, zerbitzu juridikoak berrantolatuz, autonomia organiko eta funtzionala horiei eskainiz; gero, 9/2004 Legeak, azaroaren 24koak, Aholku Batzorde Juridikoa arautu zuen).

## B. BESTE AHOLKU-ORGANO BATZUK

Ekonomia eta Gizarte Kontseilua (*Consejo Económico y Social*), Gizarte Kontseilua (unibertsitatekoa) edo Eskola Kontseilua dira, esaterako, hainbat sektoretako ordezkariak biltzen dituzten organo edo erakundeak. Horiek guztiek, arlo zehatzen gainean aholkuak emateaz gainera, beste funtzio bat betetzen dute: gizartearen parte-hartzea ahalbidetu Administrazioaren jardunean.

## V. ESTATUKO ADMINISTRAZIO PERIFERIKOA

Estatuko administrazio periferikoaren ezaugarri nagusia lurralde-hedadura mugatua da. Administrazio periferikoak Estatuko lurralde zati batean hedatzen ditu bere eskumenak. Administrazio periferikoaren lurralde-hedadura nagusiak bi dira: batetik, autonomia-erkidegoko lurraldearekin bat dator, eta, bestetik, probintziaren lurralde-hedadurarekin bat dator. EK-ko 141. artikulua probintziak, toki-administrazioetat jotzeaz gainera, Estatuko jarduerari ekiteko lurralde zati gisa definitu ditu.

Historikoki Estatu zentralizatua probintziaz baliatu da, bere eskumenak eta aginduak lurralde osora hedatzeko. Probintzia bera benetako lurralde-administrazioa inoiz izan ote den zalantzan jartzen da. Lehenbizi, nagusi politikoak (*Jefe Político*) eta, gero, gobernadore zibilak Estatuko administrazio zentralaren agente gisa jardun dute. Hots, Estatuko administrazioak agenteak edo ordezkariak izan ditu probintzietan, antolaketa zentralizatuaren oinarri gisa. XIX. mendeko Estatu zentralistak, Estatuko administrazioa probintzietara ez ezik, udalerrietara ere eraman nahi izan zuen bere agintea. Horretarako erabilitako formula izan zen alkateari izaera bikoitza aitortzea, Frantzian erabilitako ereduari jarraituz. Izaera bikoitzaren arabera, alkatea, udalburu izateaz gain, Estatuaren ordezkari ere izango da. Horrela, alkatea Estatuko agente bihurtzen da udalerrian, Estatuko administrazioaren menpe jarritz. Gaur egun, TEOLek ez du jaso inolako adierazpenik horren inguruan, pentsa baitaiteke alkatearen izaera bikoitza ez dela bateragarria udal-autonomiarekin .

Lurralde-eremu bera duten hainbat administrazio-antolakuntza izateak doktrina-eztabaida sakona eragin du. Probintziaren lurralde-eremuan hainbat administrazio-antolakuntza daude. Probintziak, toki-administrazioa izanik, bere administrazioa du, eta haren ondoan jardunean ari dira autonomia-erkidegoko administrazio periferikoa eta baita Estatuko administrazio periferikoa ere. Administrazio horiei udalerrietako administrazioak gehitu behar zaizkie. Doktrinak disfuntziotzat jo du lurralde berean bi administrazio baido gehiagok hedapen organikoa izatea. Hala, bada, Estatuko administrazio periferikoaren hedapena (probintzia-mailakoa batez ere) zalantzan jarri da. Alemanian, adibidez, Estatu federalak ez du inolako administrazio periferikorik *länder*etan. Estatuari dagozkion eskumenak *länder*etako administrazioen bitartez exekutatzen dira.

Espaniako estatuan, autonomia-erkidegoetako administrazio periferikoa (probintzia-mailakoa, alegia) mugatzea hartu zen irizpidetzat. Hots, autonomia-erkidegoei dagozkien eskumenak exekutatzeke eta kudeatzeko, erkidegoko administrazioak, bere administrazio periferikoa hedatu beharrean, probintzietako administrazio-egiturak baliatzea proposatu zen. LOAPak (12/1983 Legea, urriaren 14koa) honako hau xedatu zuen 5. artikuluan "*Sin perjuicio de las competencias que la legislación de régimen local, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, atribuya a las Diputaciones Provinciales, las Leyes de las Comunidades Autónomas podrán transferirles competencias de la Comunidad o delegarles su ejercicio siempre bajo la dirección y control de éstas. Las Diputaciones Provinciales podrán asumir la*



*gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración Autonómica en el territorio de la provincia, en los términos que los Estatutos y dichas leyes establezcan*". Bi hitzetan, LOAPAk proposatzen zuen eredua administrazio autonomikoaren probintzializazioa zen. Eredua hori autonomia-estatutu gehienetan jaso bada ere, baita TEOLen ere, ez da praktikan jarri.

Bestalde, berriki "administrazio bakarreko" eredua proposatu da. Eredua Alemaniako sisteman oinarritzen da. Horrenbestez, Estatuko administrazio periferikoa desegin, eta beraren egitekoak autonomia-erkidegoko administrazioaren esku geratzen dira (bai eskuordetzeen bai transferentzien bitartez). LOFAGE norabide horretatik abiatzen da, eta probintzia-mailako Estatuko administrazio periferikoa ahultzen du. Probintzia-hedapena duen administrazio periferikoa ahuldu bada ere, egitura horrek zituen zeregin eta ardurak ez zaizkie probintziei edo autonomia-erkidegoei eskualdatu, baizik eta Estatuko administrazio periferikoaren hurrengo mailara lekualdatu. Hots, LOFAGEren ereduak berrindartu du autonomia-erkidegoaren mailako hedapena duen Estatuko administrazio periferikoa.

#### A. GOBERNUKO ORDEZKARIA EDO ESKUORDEKOA

EK-ko 154. artikulua jaso du figura hori. Artikuluaren arabera, "Gobernuak izendatutako eskuordeko batek zuzenduko du Estatuaren administrazioa autonomia-erkidegoan, bai eta hura koordinatuko ere, egoki denean, erkidegoaren administrazioarekin". Konstituzioak bi egiteko ezarri dizkio. Lehena, Estatuko administrazio periferikoa zuzentzea (zentzu zabalean harturik). Gobernuko ordezkariak zuzendu eta ikuskatu egiten dituzte beren lurralde-eremuan Estatuko administrazioak eta horren erakunde publikoek dituzten zerbitzu guztiak. Bigarrena, Estatuko administrazioa eta autonomia-erkidegoko administrazioa koordinatzea. Horiez gain, Gobernuko ordezkariak Estatuko Gobernuaren ordezkariak du Erkidegoko lurraldean; autonomia-erkidegoko presidenteari, berriz, Estatuko ordezkariak arrunta dagokio.

Gaur egun esan daiteke Gobernuko ordezkariak administrazio periferikoaren organo nagusiak direla. LOFAGEaren aurretik, gobernari zibilek zituzten zeregin nagusi horiek, eta, organo horiek desagertu ondoren, haien zereginak Gobernuko ordezkariaren esku geratu dira. Beraz, Gobernuko ordezkariaren figura berrindartu egin da. Bestalde, Estatuko administrazio periferiko guztia Gobernuko ordezkariaren integrazteko ahalegina egin da (LOFAGEko 33. art.), baita Estatuko administrazioari loturiko administrazio instituzionala ere (salbuespenak salbu).

Gobernuko ordezkariak Ministro Kontseiluko errege-dekretuz izendatzen dira, Gobernuko presidenteari proposamenari jarraiki. Gobernuko ordezkariak zuzendaritza-organotzat jo badira ere, konfiantzazko karguak dira. Organikoki Gobernuko presidentetzaren menpe daude, baina funtzionalki beren mendekotasuna ez da bakarra:

- Administrazio Publikoen Ministerioaren jarraibideei jarraitu behar diete, Estatuko administrazioa autonomia-erkidegokoarekin koordinatzeko.
- Barne-ministroaren segurtasunari buruzko jarraibideei men egin behar diete (Estatuko eskumen-eremuaren barnean).
- Gainerako ministroek beren arloetan jarraibideak emateko eskumena dute.

Gobernuko ordezkariaren eskumenak askotarikoak dira. LOFAGEko 23., 24. eta 25. artikuluetan zerrendaturik daude. Nagusiak honako hauek dira: Gobernuko ordezkariak zuzentzea; probintzietako gobernu-azpiordezkariak izendatzea, eta haien jarduera zuzentzea eta koordinatzea; Estatuko administrazio periferikoko organoen

jarduera bultzatzea eta ikuskatzea; ministerioei azaltzea bere ustez egokiak diren antolakuntza-arloko proposamenak; eskubideen eta askatasunen erabilera askea babestea eta herritarren segurtasuna bermatzea, Estatuko segurtasuneko kidegoez eta indarrez baliatuz, eta horien buru izatea barne-ministroaren esanetara; Konstituzioaren bitartez Estatuari aitortu zaizkion eskumenak bete daitezen eta Estatuko araubidea artez aplikatu dadin zaintzea. Horretarako, kasuan-kasuan egokia dena kontuan hartuta, jurisdikzio-gatazkak, eskumen-gatazkak, errekursoak eta legearen arabera bidezkoak diren gainerako akzioak bultzatu edo jarri behar ditu Gobernuko ordezkariak. Bestalde, ordezkaria zehatze- eta desjabetze-ahalmenen jabe da.

Gobernuko ordezkariaren barruan, *Gobernuko ordezkariari laguntzeko lurralde-batzordeak* daude. Batzorde horiek administrazio periferikoaren zuzendaritza eta koordinazioa hobetzeko sortu dira. Batzordearen burua Gobernuko ordezkaria da, eta autonomia-erkidegoko lurraldearen barruan dauden probintzietako gobernu-azpiordezkariak dira batzordekideak. Ordezkariaren zerbitzuen titularrak batzordearen batzarretara joan daitezke, Gobernuko ordezkariak egoki iritziz gero.

Lurralde-batzordearen eginkizunak nagusiak dira:

- Gobernuko ordezkariari aholkuak ematea.
- Autonomia-erkidegoaren eremuan homogeneousutasunez betearazi behar diren jarduerak koordinatzea.

## B. GOBERNUKO AZPIORDEZKARIAK EDO AZPIESKUORDEKOAK

LOFAGEren ondoren, probintzia-hedapena duen administrazio periferikoa birmoldatu da, baina ez da desagertu. Probintzia anitzeko autonomia-erkidegoetan, probintzia-mailako administrazio periferikoa Gobernuko azpiordezkariaren bitartez antolatu da. Probintzia bakarreko autonomia-erkidegoetan ez dago azpiordezkariarik, haien eginkizunak ordezkariari dagozkie eta. Uharteetan, Gobernuko azpiordezkariak izan ordez, Estatuko Administrazio Nagusiko uharte-zuzendariak daude.

Gobernuko azpiordezkariak Gobernuko ordezkariaren integratuta daude. Gobernuko azpiordezkaria probintzia-mailako administrazio-antolakuntzaren burua da, baina Gobernuko ordezkariaren menpean dago. Ordezkariak azpiordezkaria izendatzen du, karrerako funtzionarioen artean hautaturik.

Gobernuko azpiordezkariaren egituraketa organikoa Ministro Kontseiluak emandako errege-dekretuaren bidez ezartzen da.

Gobernuko azpiordezkariaren zeregin nagusiak honako hauek dira: lurraldeko zerbitzu integratuak zuzentzea, Gobernuko ordezkariak emandako jarraibideen arabera; integratu gabeko zerbitzuak bultzatzea eta ikuskatzea; udalbatzekin komunikazioa, lankidetzeta eta elkarlana bideratzea (eta baita autonomia-erkidegoko administrazioko lurralde-organismoekin ere); Gobernuko ordezkariaren bitartez ez dagoen probintzietan eskubideen eta askatasunen erabilera askea bermatzea, herritarren segurtasuna bermatuz. Kasu horretan, Gobernuko azpiordezkariak Estatuko segurtasun-indar eta -kidegoak zuzentzen ditu probintziaren barruan (LOFAGE, 29.2 eta 3).

## VI. MUGAZ KANPOKO ESTATUKO ADMINISTRAZIOA

Espainiatik kanpoko administrazioak honako osagai hauek ditu:

- a) Ordezkaritza diplomatiko iraunkorrak (*misiones diplomáticas permanentes*). Enbaxadoreek zuzentzen dituzte, eta Espainiako Erresuma modu iraunkorrean ordezkatzeko beste Estatu batean.
- b) Ordezkaritza diplomatiko bereziak (*misiones diplomáticas especiales*). Enbaxadore ezohikoek zuzentzen dituzte, eta Espainia ordezkatzeko aldi baterako eta zeregin zehatz baterako.
- c) Ordezkaritza iraunkorrak (*representaciones o misiones permanentes*). Modu iraunkorrean ordezkatzeko Espainiako Erresuma nazioarteko erakunde batean.
- d) Eskuordetzak (*delegaciones*). Nazioarteko erakunde bateko organoren batean edo Estatuaren arteko konferentzietan ordezkatzeko Espainiako Erresuma.
- e) Kanpoan kokaturiko erakunde publikoak. Estatuaren administrazioak Espainiatik kanpo dituen erakunde publikoak Ministro Kontseiluak emandako baimen berezi baten bidez ezartzen dira. Erakunde horiek Espainiatik kanpo eratzen dira, haiei atxikitako jarduerak egiteko, ordezkaritza-izaerarik eduki gabe.

Enbaxadoreak eta ordezkari iraunkorrak zuzendaritza-organoak dira, eta sinestamendua dute Estatu batean edo nazioarteko erakunderen batean jarduteko, eta Estatu edo erakunde horretan Espainiako Erresuma ordezkatzeko. Horiek kanpo-administrazioaren organo guztiak zuzentzen dituzte, betiere Gobernuak finkatutako kanpo-politika betearazteko xedez. Kanpo Arazoetarako Ministroaren jarraibideak bete behar dituzte.

Kontsul-bulegoek edo kontsuletxeek kontsul-eginkizunak betetzen dituzte, eta kontsulek zuzentzen dituzte.

Nazioarteko harremanak Estatuaren eskumen eksklusibotzat jotzen bada ere (149.1.3), autonomia-erkidegoek ordezkaritza-bulegoak jarri dituzte Espainiatik kanpo. LOFAGEko 36.7 artikulua autonomia-erkidegoen kanpoko bulegoari buruzko aipamena jaso du, eta ezarri du Espainiako kanpo-erakundeek autonomia-erkidegoetako kanpoko bulegoekin izan behar dituzten harremanek elkarlan-printzipioan oinarritu behar dutela.

## BIBLIOGRAFIA

ARAGÓN REYES, M., "Composición y organización del Gobierno y estatuto de sus miembros" DA 256-247, 1996-1997; BAR CENDON, A. "La estructura y el funcionamiento del Gobierno en España: una aproximación analítica" in ZZAA, *El gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*, Bartzelona, 1985; CASTELLS ARTECHE, J.M., "Notas sobre la Administración periférica en la Ley 6/1997" DA 246-247, 1996-1997; COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo*. Aranzadi, Iruñea, 2006; DE OTTO Y PARDO, I., "La posición constitucional del Gobierno" DA 1988, 1980; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración española*. Civitas, Madril, 1972; GUAITA, A., "Secretarías de Estado y Subsecretarías" REDA 18, 1978; LINDE PANIAGUA, "El delegado del gobierno" DA 182;

LÓPEZ GUERRA, L., "Funciones del Gobierno y dirección política" DA 215, 1988; LÓPEZ GUERRA, L., "Organización periférica en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública" DA 246-247, 1996-1997; MARTÍN REBOLLO, L., "Ante la reforma administrativa: los Ministros y otros miembros del Gobierno" DA 1988, 1980; ORTEGA ÁLVAREZ, L., "Administración periférica y descentralización: la presencia territorial del Gobierno de la nación en el marco del estado autonómico y miembro de las Comunidades Europeas" DA 214,1988; PARADA VAZQUEZ, R. *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*. Marcial Pons, Madrid / Barcelona, 2005; PARADA, R., "El Consejo de Estado" DA 226, 1991; PAREJO ALFONSO (zuz.), *Estudios sobre el Gobierno*. Madrid, 1996; PÉREZ FRANCESCH, J.L., *El Gobierno*. Civitas, Madrid, 1993; PIÑAR MAÑAS, J.L., "La administración periférica civil del Estado" RAP 100-102,1983; PORRAS NADALES, J.M., "Función de dirección política y potestad reglamentaria del Presidente del Gobierno de acuerdo con la Ley 50/1997, de 27 de noviembre" RAP 146, 1998; SANTAMARÍA PASTOR, J.A., "Gobierno y Administración: una reflexión preliminar" DA 215, 1988; TOLIVAR ALAS, L., "El Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas" REDA 28, 1981; URETA DOMINGO, J.C. "El delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas" RVAP 5, 1983.

### 3. gaia: EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOKO ADMINISTRAZIOA

#### I. AUTONOMIA ERKIDEGOAK: IZAERA

Espainiako Konstituzioak eragindako *deszentralizazio politikoaren* abarotan eratutako antolaketa-ereduak dira autonomia-erkidegoak. EK-ko 2. artikulua nazionalitateei eta eskualdeei autonomia politikoa aitortu die, eta, horren ondorioz, Estatuaren antolakuntza autonomikoari bide eman zaio. *Autonomia printzipioan* oinarritzen da erkidegoetako antolakuntza —lurralde-autonomian, alegia—.

Estatu autonomikoa —autonomia-erkidegoz osaturiko antolakuntza-eredua alegia— Estatu unitarioaren aldaera da. Estatuak berak deszentralizazioari bide ematen dio autonomia-erkidegoen mesedetan. Autonomia-erkidegoek eskumenak jasotzen dituzte, betiere Estatuak horiek lagatzen dizkien neurrian. Estatu autonomikoaren eta Estatu federalaren arteko desberdintasun nagusienetarikoa bat horretan datza. Izan ere, sistema federaletan Estatu federatuek elkarrekin adosten dituzte federazioak kudeatu beharreko eskumenak. Hots, Estatu federatuek beren eskumenetatik batzuk lagatzen dizkiote federazioari. Alderantzizkoa da Estatu autonomikoaren adibidea; izan ere, Estatuak da autonomia-erkidegoei eskumenak lagatzen dizkiena, edo deszentralizatzeari ekiten diona.

Bestalde, Estatu federaletan ez bezala, Espainiako Konstituzioak ez du zehaztu zer autonomia-erkidegok osatzen duten Estatuak, ezta bien arteko eskumen-banaketa ere; hori egiteko markoa ezarri baino ez du egin. Autonomia-erkidegoei aitortzen zaien autonomia eskubide gisa jaso da. Osaera pluraleko Estatuetan (hots, Estatu federal edo konfederaletan), Konstituzioek, Estatuaren egitura orokorra agertzearekin batera, zehatz aipatzen dute zer eskualdek, estatuk edo *länderek* osatzen duten Estatuak. Espainiako Konstituzioak ez du horrelakorik egin; autonomia-eskubidea nazionalitate eta eskualdeei dagokiela baino ez du jaso.

EK-ko 137. artikulua lurralde-antolakuntzaren mailak ezartzen dituenean, autonomia-erkidegoen definizioa eza islatzen du: “Lurralde-antolamenduari dagokiola, udalerriz, probintziaz eta era daitezkeen autonomia-erkidegoez osaturik dago Estatuak. Entitate horiek guztiak autonomia dute zeinek bere interesak kudeatzeko”.

Ikuspegi juridikotik abiatuz, azpimarratu behar da autonomia-erkidegoei legeak onesteko ahalmena aitortu zaiela. Autonomia-erkidegoak autonomia politikoaren jabe dira, eta ez soilik administrazio-autonomiaren jabe. Deszentralizazio politikoaren adibidetzat jo daiteke, beraz, egituraketa autonomikoa. Lege autonomikoek Estatuak legeak duten indar bera dute. Bien arteko desberdintasuna eskumen printzipioan oinarritzen da, eta ez hierarkia printzipioan. Estatuak legeei aplikatzen zaien erregimen juridiko bera aplikatzen zaie erkidegoetako legeei. Hots, auzitegi arruntek lege autonomikoak interpretatu ahal izango dituzte, baina aplikatu egin behar dituzte. Auzitegiek lege autonomikoak aplikatzera beharturik daude. Bestalde, lege autonomikoak aurkaratzeko bide bakarra Auzitegi Konstituzionalaren bidea da; Estatuak legeak aurkaratzeko ezarri den bide bera, alegia.

Espainiako Konstituzioaren deszentralizazio politikoaren oinarri nagusiak bi hauek dira:

- Estatuaren batasuna
- Autonomia-eskubidea

Azter ditzagun banan-banan.

## II. DESZENTRALIZAZIO POLITIKOAREN OINARRIAK

### A. BATASUN PRINTZIOA

Estatuaz hitz egiten denean, bi maila bereizi behar dira. Batetik, Estatuak, zentzu zabalean, unitate nagusi batekin identifikatzen da, bere magalean erakunde publiko guztiak jasotzen dituena. Bestetik, Estatuak, zentzu hertsian, eskumen propioak dituen antolakunde bat da. Erabat independentea da autonomia-erkidegoen aldera. Estatuak bere administrazio-antolakuntza du, eta autonomia-erkidego bakoitzak, berea. Azken horretaz jardungo dugu aurrerantzean.

Estatuaren batasunaren printzipioa Konstituzioko hainbat artikulutan agertzen da. Aipa ditzagun batasun printzipioaren islak:

#### 1. *Batasun politikoa*

EK-ko 2. artikulua honako hau xedatzen du: “Konstituzioak Espainiako nazioaren batasun ezin hautsizkoan hartzen du oinarri, hura izanik espainiar guztien aberri erkide eta banaezina” (*La constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles*). Konstituzioaren oinarria nazioa da (Espainiako nazioa, alegia). Horren zatiezintasuna Konstituzioak bermatzen du. Benetan ikuspegi hertsikorra darabil Konstituzioak nazioaz arduratzen denean. Espainiar guztien aberri bakarra aintzat hartzeaz gain, zatiezintzat kalifikatu da. Irakurketa bateratzaile horrek isla argia du beste hainbat artikulutan ere.

Konstituzioko 8. artikulua arabera: “Indar Armatuak —Lurreko Armadak eta Aireko Armadak osatuak— eginkizun hauek dituzte: Espainiaren subiranotasuna eta independentzia bermatzea, eta lurralde-osotasuna eta Konstituzioaren araberako ordenamendua zaintzea”. Konstituzioaren Atariko Tituluan kokatzen den artikulua honek karga politiko handia du, Indar Armatuak Espainiako batasunaren bermatzaile bihurtuz.

Nazio espainiarra bat bakarra dela agertzeaz gainera subiranotasunaren titular bat baino ez du aintzat hartzen. Konstituzioaren arabera subiranotasunaren titular bakarra Espainiako herria da. “Nazio-subiranotasuna Espainiako herriari dagokio” dio 1.2 artikulua. Konstituzioaren ulerkeran subiranotasunaren titular bat bakarra izanik, Estatuak bat bakarra da. Auzitegi Konstituzionalaren epaiak, 1981ko otsailaren 2koak, honako hau adierazi zuen:

“Autonomia ahalmen mugatua da (...); autonomia ez da subiranotasuna (...), eta, lurralde-antolakunde bakoitza guztiaren zatia denez, autonomia printzipioak ezin du batasun printzipioaren aurka egin; alderantziz, printzipio horrexen barruan hartzen du autonomiak bere benetako esanahia, Konstituzioaren 2. artikulua adierazi duen bezala”.

Edozelan ere, ez da ahantzi behar Konstituzioko lehen Xedapen Gehigarriak xedatzen duenez, Konstituzioak foru-lurraldeen eskubide historikoak errespetatzen dituela. Foru-lurraldeen aldeko aitorpenak irakurketa desberdinak izan baditzake ere, azpimarratu behar da subjektu baten aitorpena dakarrela; zenbait eskubideen jabe den subjektu baten aitorpena alegia. Horrek Konstituzioko 1.2 artikuluan agertzen den subiranotasun bakarrari irakurketa progresiboa emateko bete eskaintzen digu.

## 2. Batasun juridikoa

Estatuaren batasunaren erakusgarri garrantzitsuenetariko bat da Konstituzioak ordenamendu juridikoan duen nagusitasuna. Hala ageri da EK-ko 9.1 artikuluan (“herritarrak eta botere publikoak Konstituzioaren eta gainerako ordenamendu juridikoaren mende daude”). Autonomia printzipioaren abarotan ordenamendu juridiko bat baino gehiago bereiz badaitezke ere (Estatuko ordenamendua, erkidegoetako ordenamendua, toki-administrazioetako ordenamendua), guztietan Konstituzioa arau nagusia izango da. Konstituzioak ordenamendu juridikoen aniztasunari batasuna ematen dio. Hori horrela izanik, Konstituzioa batasun juridikoaren bermatzailatzat har daiteke.

Ordenamendu juridikoaren adar nagusiak arautzea Estatuaren eskumena da. EK-ko 149.1 artikuluko 6., 7., 8. eta 9. atalen arabera Estatuaren eskumena da honako hauek arautzea: merkataritza-legedia, zigor-legedia, espetxe-legedia, legedi prozesala (6. atala), lan legedia (7. atala), zuzenbide zibila, Foru Zuzenbide Zibila izan ezik (8. atala) eta jabetza intelektuala eta industria-jabetza (9. atala). Lege horiek Estatuak onartu behar ditu. Beraz, Estatu osoan oinarritzko zuzenbide-kode berak ditugu aplikagarri.

Bestalde, 149.1 artikulua eskumen material garrantzitsuenak estatuko eskumen eskusibotzat jo ditu. Autonomia-erkidegoei laga zaizkien eskumen askotan ere, Estuari aitortu zaio arlo horien “oinarriak” arautzeko eskumena (horiek eskumen konpartituak dira). Beraz, autonomia-erkidegoek arlo horiek arautu ditzakete, betiere Estatuak araturiko oinarriak errespetatuz.

EK-ko 149.3 artikulua Estatuak ekoiztiko zuzenbidearen ordezkotasuna ezarri du. Autonomia erkidegoek, eskudunak izanik ere, arloa arautu ezean Estatuak araubidea aplikatu beharko dute. Edozelan, argi izan behar da ordezkotasun printzipioak ez diola Estuari inolako eskumenik aitortzen, ezta eskumen-banaketari eragiten ere. Artikulu berak ezarri du Estatuak onarturiko arauaren nagusitasuna arauen arteko gatazkak sortzen direnean.

EK-ko 150.3 artikulua, autonomia-erkidegoen eskumeneko arloetan Estatuaren esku-hartzeari bide eman dio, harmonizazio-legeen bitartez. Harmonizazio-legeek autonomia-erkidegoen legegintza-eginkizunak mugatu ditzakete. EK-ko 150.3 artikulua arabera, interes orokorreko arrazoietan oinarrituta, Estatuak legeak onar ditzake autonomia-erkidegoen legeak nahiz xedapenak harmonizatzeko, lege zein xedapen horiek autonomia-erkidegoaren eskumen eskusiboak izan arren.

Auzitegi Gorenaren lurralde-eskumena Estatu osora hedatzen da. Hori ere batasun juridikoaren isla (eta berme) da.

Eskubide subjektiboak lotzen bagatzaizkie, Konstituzioak Estatuak herritar guztien arteko berdintasuna ezarri du (139.1 eta 149.1.1 art.). Lehenbizikoaren arabera: “Espainiar guztiek eskubide eta betebeharrak dituzte Estatuaren lurraldeko edozein tokitan”. Edozelan ere, berdintasun printzipioari eman beharreko interpretazioak autonomia-erkidegoen izaerarekin eta ahalmenekin bateragarria izan behar du. Hots, espainiarren arteko berdintasun printzipioak ez du autonomia-erkidegoen araugintza-ahalmena desitxuraterik. Ildo horretatik, azpimarratu behar dira Konstituzio Auzitegiaren honako hitz hauek

“Argi dago berdintasun printzipioa ezin dela ulertu ordenamendu juridikoaren uniformetasun zorrotz eta aldaezin gisa; hau da, berdintasunak ez du esan nahi inguruabar berberetan eskubide eta betebeharrak berberak izango direla Espainiako edozein tokitan...; izan ere, autonomia-erkidegoek duten legegintza-ahalmenaren ondorioz konposatua da Espainiako ordenamendu juridikoa. Ondorioz, desberdina izan daiteke herritarren egoera juridikoa nazioaren lurralde zati bakoitzean” (Auzitegi Konstituzionalaren epaia, 1981eko azaroaren 16koa).

Auzitegiaren arabera, berdintasun printzipioak ez du baliorik erkidegoen legegintza-ahalmena mugatzeko. Berdintasun printzipioa, beraz, autonomia-erkidego bakoitzaren lurraldearen barnean aplikatu behar da, baina norbanakoen egoera juridikoa desberdina izan daiteke erkidego batetik bestera.

Bestalde, azpimarratu behar da EK-ko 149.1.1 artikulua ez diola Estatuari eskumen berririk aitortzen. Hots, artikulua horrek ez du substantibotasun propiorik, Estuari aitortutako eskumenean norainokotasuna interpretatzeko baliagarria bada ere (LASAGABASTER).

Ikuspegi ekonomikoari bagagozkio, EK-ko 139.2 artikulua aipatutako batasuna sendotzen du: “Ezein agintaritzak ezin hartuko du neurririk zuzenean nahiz zeharka tratatuko duenik pertsonen zirkulatzeko eta kokatzeko askatasuna, eta orobat ondasunen zirkulatzeko askatasuna, Espainiako lurralde osoan”.

Konstituzioak ez du kontuan hartu Estatuaren osaera konposatua, Estatuaren erakunde zentralak osatzeko modua ezartzean. Horren adibideak ditugu Senatuak eta Auzitegi Konstituzionala. Estatu Federaletan Ganbera Legegileetatik batek lurralde-aniztasuna ordezkatzea du helburu. Hori da Alemaniako Errepublika Federalean gertatzen dena Kontseilu Federal edo *Bundesratekin*. Ganbera horrek *länderrak* ordezkatzen ditu, eta zenbait lege onartzeko bere oniritzia ezinbestekoa da. Espainiako Senatuak, aldiz, ez ditu autonomia-erkidegoak ordezkatzen (probintziak dira ordezkaritza nagusia dutenak), eta, gainera, bere legegintza-ahalmena oso mugatua da.

Haatik, Auzitegi Konstituzionala 12 kidez osatuta dago, Diputatuen Kongresuak 4 izendatzen ditu; Senatuak, 4 kide; Gobernuak, 2, eta Botere Judizialeko Kontseilu Nagusiak, beste 2 kide. Auzitegi horri dagokio, besteak beste, Estatuaren eta autonomia-erkidegoen arteko eskumen-gatazkak ebaztea, baina erkidegoek ez dute kide bat bera ere izendatzeko ahalmenik.

## B. AUTONOMIA ESKUBIDEA

Autonomia-eskubidea EK-ko 2. artikuluan jaso da, Estatuaren batasuna azpimarratu ondoren. Konstituzioak batasunaren ezinbestekotasuna ezarri du, eta autonomia *eskubide* gisa konfiguratu da. Autonomia gauzatzeko, Konstituzioak aitortutako eskubide horretaz baliatu beharra dago. Hots, eskubidea izanik, eskubide horretaz baliatzea ez da nahitaezkoa.

Konstituzioak ez du zehaztu zer autonomia-erkidegok egon behar duten, ezta ere nolako autonomia-maila izan behar duten. Labur esanda, Konstituzioak ez du autonomia-erkidegorik sortu beharra ezartzen; autonomia-erkidegoak sortzeko eskubidea bermatzen du. Hori horrela, Espainiako estatuan berdin eratu zitezkeen 10 probintzia eta 3 autonomia-erkidego edo 17 autonomia-erkidego, praktikan gertatu den



bezala. Erkidego guztietako eskumen-maila, ondoren ikusiko dugun bezala, ez da modu homogeenan aurreikusi.

### 1. *Autonomia-eskubidearen subjektuak*

EK-ko 2. artikulua autonomia-eskubidearen subjektuak identifikatu ditu:

- aberriak edo nazionalitateak
- eta eskualdeak (*regiones*).

Ikuspegi politikoari bagagozkio, esan daiteke bi horien artean desberdintasunik badela. Aberri edo nazionalitateak nortasun berezi baten izateari erreferentzia egiten dio. Gizarte multzo horren bereizgarritasunak bi oinarri ditu, objektiboa bata eta subjektiboa bestea. Ezaugarri objektiboak dira hizkuntza, kultura, historia berezia. Eta ezaugarri subjektiboa oinarritzen da gizarte multzo berezia izaten jarraitzeko borondate politikoan.

Eskualdea, aldiz, Estatuaren antolakuntza zentralaz kanpoko antolaketa-ereduari dagokio. Toki-administrazioa baino autonomia-maila handiagoa izango du, legegintza-ahalmena aitortzen baitaio.

Ikuspegi politikotik abiatuz, nazionalitateen eta eskualdeen artean desberdintasun nabarmenak izanik ere, eskumen-mailari bagagozkio, ez dago desberdintasunik. Autonomia-erkidegoen autonomia-maila eskumen-mailaren araberakoa da. Horri dagokionez, Konstituzioak bi parametro ezarri zituen:

- Eskumen-gailurretan hasierako desberdintasuna.
- Desberdintasunak gainditzeko bideak.

Konstituzioaren aginduz, lehen unean, bi motatako autonomia-erkidegoak bereiz zitezkeen. Autonomia-erkidego batzuek EK-ko 148 artikulua aipatzen dituen eskumenetan zuten beren autonomiaren gailurra. Beste batzuek, ordea, 148. artikulua aipatzen dituen eskumenez gain, 149. artikuluko eskumenak ere lortu ahal izan zituzten. Teorian uler bazitekeen ere eskualdeek autonomia mugatua izan beharko luketela, eta nazionalitateek autonomia osoa, praktikan ez zen halakorik gertatu. Adibidez, Andaluziak, nazionalitatez jo ez arren, eskumen-mailarik gorenari heldu zion lehen une hartatik. Hala gertatu zen, Konstituzioak ez dituelako erlazioatu nazionalitate eta eskualdeak eskumen-maila (edo gailur) zehatzekin, autonomia-eskubideaz baliatzeko erabilitako bidearekin baizik (ikus 143. eta 151. art.). Autonomia gauzatzeko bidearen araberakoa da autonomia-erkidegoen estatus juridikoa. Labur esanda, Konstituzioak bi autonomia mota bereizi ditu: autonomia osoa, edo gorena, eta mailaz mailako autonomia. Bi mota horiek autonomia-eskubidea gauzatzeko erabilitako bideen ondorio dira.

Edozelan ere, esan bezala, Konstituzioak lehen uneko desberdintasunak gainditzeko bideak ezarri zituen 148.2 artikuluan. Artikulu horren arabera, bost urte igaro eta Estatutuak aldatuz gero, autonomia-erkidego guztiei zabaldu zitzaizen eskumen-gailur bera (148. eta 149. artikuluetako eskumenak, alegia). Gaur egun, autonomia-erkidego guztiek pareko eskumen-maila dutela esan daiteke.

### 2. *Autonomia-eskubidearen lurralde-esparrua*

Konstituzioak ez zuen definitu zein/zenbat autonomia-erkidego sortu behar ziren, ezta ere, noski, beren lurralde-esparruak. Baina lurralde-esparruari buruzko

agindu orokor batzuk ezarri zituen. Konstituzioaren aginduz, autonomia-erkidego bakoitzaren lurralde-esparruak honako osagai hauek izan behar ditu:

- Elkarren ondoan dauden probintziak, baldin eta ezaugarri historiko, kultural eta ekonomiko erkiderik badute.
- Probintzia bakarrei ere aukera eman zitzaien autonomia-erkidego gisa eratzeko, eskualde-entitate historikoak izanez gero (143.1 art.), baita lege organikoek aurreikusitako kasuetan ere.

### 3. *Autonomia-prozesuaren ekimena*

Autonomia-eskubideaz baliatzeko ekimenari dagokionez, Konstituzioak 4 kasu bereizi ditu:

- 143. artikulua: *diputazioak* + *udalerrien 2/3* (probintzia bakoitzeko hauteskunde-eroldaren gehiengoa ordezkatzeko dutenak). Diputazioen ekinbidea, Konstituzioko 1. xedapen iragankorraren arabera (baina praktikan autonomia-aurreko erakundeen bitartez bideratu zen).
- 151. artikulua: *diputazioak* + *udalerrien 3/4* (gehiengoa probintzia bakoitzean) + *erreferenduma* (gehiengo osoa probintzia bakoitzean). Prozedura honek autonomia osoa lortzeko bide ematen zuen. Prozeduraren gogortasuna aurreikusitako gehiengoetan eta erreferendumean datza. Autonomia-erkidego gisa eratzeko udalerriek agertu beharreko adostasunaren partez lege organikoaren bidea ezarri zen (144. art.). Andaluzian, esaterako, Almeriako udalerrien 3/4 ez ziren ekinbidearekin bat etorri, eta udalerrien oniritziaren partez lege organikoa baliatu zen.
- 2. Xedapen iragankorra: *autonomia-aurreko erakundeak* (iraganean autonomia-estatutuak bozkatu zituzten lurraldeetakoak, Galiziakoak, Euskal Autonomia Erkidegokoak eta Kataluniakoak).
- 1. Xedapen gehigarria: Nafarroa.

Euskal Autonomia Erkidegoak Konstituzioko 2. xedapen iragankorraren bideari ekin zion autonomia-eskubidea gauzatzeko. Zera dio:

“Iraganean autonomia-estatuturen bat plebiszituan baieztatu duten eta Konstituzio hau aldarrikatzen den garaian behin-behineko autonomia-araubidea duten lurraldeek berehala joka dezakete 148. artikulua 2. zenbakian adierazten den moduan, hala erabakiz gero, gehiengo absolutuz, autonomia-aurreko kide anitzeko organo gorenak, eta Gobernuari jakinarazi. 151. artikulua 2. zenbakiak ezarritakoaren arabera prestatuko da estatutu-proiektua, kide anitzeko organo autonomia-aurrekoak deia eginik”.

Artikuluak argibide zehatzik agertzen ez badu ere, Katalunian, Galizian eta Euskal Autonomia Erkidegoan soilik aplikatu zen; lurralde horiek izan baitziren II. Errepublikaren garaian autonomia-estatutuak bozkatu zituztenak. 2. xedapen iragankorraren arabera jardun zuten erkidegoek ez zituzten bete behar izan Konstituzioko 151.1 artikuluko baldintzak, eta autonomia-mailarik gorena jaso ahal izan zuten. Bestalde, bide horretatik abiatuz, Gorte Nagusien esku-hartzea mugatu zen.

### C. ESTATUTUAREN BITARTEZ AUTONOMIA ITXURATZEA: GERNIKAKO ESTATUTUA

Autonomia-erkidego bakoitzaren autonomia-maila ez da Konstituzioan zehatz finkatu. Konstituzioak marko orokor gisa funtzionatzen du, eta marko orokor horren barnean autonomia-estatutu bakoitzak zehaztu du dagokion autonomia-erkidegoaren autonomia-maila zein izango den, baita haren oinarrizko antolakuntza ezarri ere. Estatu federaletan Estatu bakoitzak bere Konstituzioa izaten du; Espainian, aldiz, erkidegoek ez dute Konstituziorik, autonomia-estatutua baizik.

Estatutua erkidegoko oinarrizko araua da. Estatutua, aldi berean, Estatuko araua da, lege organiko gisa onartzen baita. Diputatuen Kongresuari dagokio lege organikoak onartzea gehiengo osoz. Edozelan ere, autonomia-erkidegoari dagokio estatutua lantzeko prozesuaren gidaritzza. Estatutua lege organikoa izanik, lege organiko berezia dela esan daiteke, Kongresuak ezin baitu Estatutua besterik gabe aldatu lege organiko bat onartuz. Autonomia-estatutuak aldatzeko, estatutuak berak jasotzen duen aldaketa-prozedurari jarraitu behar zaio. Edozelan ere, autonomia-erkidegoaren ekimenez Estatutua aldatzeari ekiten bazaio (Estatutuak berak jaso duen prozedurari jarraituz), ez dago Diputatuen Kongresuaren esku-hartzea ekiditerik, aldaketa indarrean jar dadin lege organikoa onartu behar baita. Horrek berebiziko garrantzi politikoa du, erkidegoei galarazten baitzaie estatutua aldatzea Estatuko parlamentuaren oniritzirik gabe.

Haatik, autonomia-estatutua lege organikoen bitartez onartzen den neurrian, formalki (formari dagokionez) Konstituzioaren menpe dagoela ulertzen da.

EK-ko 147.2 artikulua aginduz, honakoa eduki hauek jaso behar ditu estatutuak:

- autonomia-erkidegoaren izena
- haren mugartea (lurralde-mugartea)
- instituzioen izena, antolakuntza eta kokapena
- erkidegoak bereganatzen dituen eskumenak
- estatutua aldatzeko prozedura

Autonomia-estatutuen aldaketari dagokionez, Konstituzioak bi prozedura jaso ditu: mailaz mailako autonomia duten erkidegoen estatuak eta autonomia osoko estatutuak. Bigarren horien aldakuntzaz EK-ko 152.2 artikulua arduratu da. Artikuluak xedatzen du estatutu bakoitzak jaso dituen eraberritze-prozedurei jarraitu behar zaiela eta erreferenduma egin behar dela zentsuan inskribatutako hautesleen artean. Aldaketa-proiektua Gorteek onetsi behar dute, lege organiko baten bidez (ikus Gernikako Estatutuko 46. eta 47. artikulua).

EK-ko 151.2 artikulua ezartzen duen prozedurari jarraituz onartu zuen Euskal Autonomia Erkidegoak bere autonomia-estatutua (Gernikako Estatutua, alegia). Nafarroak EK-ko 1. xedapen gehigarriaren arabera onartu zuen Foru Hobekuntzarako Lege Organikoa (LORAFNA). Nafarroako Diputazioak testua landu eta ordezkari nafarrek Estatuko Gobernuko ordezkariekin testua adostu ondoren, Gorteek testua onartu zuten (testu osoaren gaineko bozketa baten bidez). Bide hori erabat *sui generis* dela esan daiteke, udalerrri nafarrei eta nafar gizarteari ezer galdetu gabe (hots, erreferendumik egin gabe) Nafarroako estatutua onartua izan baitzen.

## 1. Gernikako Estatutuaren aurrekariak

- a) Bigarren Errepublikako aldi aurrekonstituzionala. Hainbat proiektu landu ziren arren, testu horiek ez zuten aurrera egiterik izan.
- "Euskal Estatuaren Estatutu Orokorra"ren aurreproiektua, Eusko Ikaskuntza, 1931ko maiatzaren 31.
  - "Lizarrako Estatutua"ren proiektua, Euskal Herriko Udalen Biltzar Nagusia, Lizarra, 1931ko ekainaren 14a.
  - "Euskal-Nafar Estatuko Estatutu Orokorra"ren proiektua, Diputazioetako Batzorde Kudeatzaileak, 1931ko ekainaren 21a.
- b) Bigarren Errepublikako Konstituzioa onartu ondoren:
- "Estatuto del País Vasco-Navarro" proiektua, Batzorde Kudeatzaileak, 1932ko ekaina (Euskal Herriko Udalen Biltzar Nagusia, 1932ko ekainaren 19a, Nafarroa kanpoan geratzen da).
  - "Euskal Estatutua"ren proiektua, Udal Ordezkarien Biltzarra, 1933ko abuztuaren 6a. Erreferenduma 1933ko azaroaren 5ean.
  - Autonomia-estatuaren onespena, Gorte Nagusiak, 1936ko urriaren 1a.

## 2. Onespen-prozesua

### a) Autonomia-aurreko erregimena:

1978ko Konstituzioa onartu aurretik autonomia-aurreko erregimenak ezarri ziren. Euskal Herriko autonomia-aurreko erregimena honako arau honetan ezarri zen: 1978ko urtarrilaren 4ko lege-dekretuan. Bere *ezaugarriak* honako hauek dira:

1.- Euskal Herriko Kontseilu Nagusiaren sorrera. Arabako, Gipuzkoako, Nafarroako eta Bizkaiko lurraldeei aitortu zitzaizkien Euskal Herriko Kontseilu Nagusiko kide izateko eskubidea. Bizkaia, Araba eta Gipuzkoari dagokienez, lurralde historiko bakoitzeko batzar nagusiei horren aldeko erabakia hartzea egokitu zitzaizkien. Nafarroari dagokionez, lege-dekretuak ez zuen ezarri zer erakunderi zegokion bat egitearen aldeko erabakia hartzea; hain zuzen ere, araua Estatuko Gobernuari bidali zitzaion argitu zezan zer foru-erakundek hartu beharko lukeen balizko integrazioaren aldeko erabakia. Haatik, aurreikusitako balizko erabaki hori erreferendumen bitartez berretsi beharko litzatekeela Nafarroako lurraldean.

2.- Autonomia-aurreko erregimenaren ezaugarri nagusia izan zen lurralde historikoei eman zitzaizkien nagusitasuna, lurralde bakoitzari aitortu baitzitzaion Kontseilu Nagusiko erabakiei betoa ezartzeko eskubidea.

3.- Bi organo nagusi ezarri ziren: Kontseilua (organo kolegiatu gisa) eta presidentea. Kontseilua lurralde guztietako gobernu-organo erkidea zen. Lurralde historiko bakoitzak hiru ordezkaritza zituen Kontseiluan. Kideek presidentea izendatu zuten (kideen artean hura hautatuz).

4.- Autonomia-aurreko erregimena ezarri zuen arauak ez zituen Kontseilu Nagusiaren eskumenak zehatz finkatu, ondorengo arauen esku utziz eskumenak aitortzearen eginkizuna. Autonomia-aurreko garaian oso urriak izan ziren Estatuak eskualdatutako eskumenak.

### b) Onespena

Euskal Autonomia Erkidegoak, Konstituzioko 2. xedapen iragankorrak ezarritako bi baldintzak betetzen zituenez (iraganean autonomia-estatuari buruzko erreferenduma egin zuen eta autonomia-aurreko erakundeak zituen), autonomia-prozesuaren ekimenari ekin zion, Konstituzioko 152.2 artikuluari jarraiki. Autonomia-aurreko erakundeek ekimena abiatu zuten.

152.2 artikulua aipatzen dituen urratsak honela bete ziren:

-Aurrena, autonomia-erkidegoko hauteskunde-barrutietako diputatu eta senatariak batzarrean bildurik, estatutu-proiektua lantzeko ponentzia bat izendatu zuten. Ponentziak 18 kide izan zituen (5 ordezkaritza zituzten EAJk eta EAS-PSEk; 3 UCDe; 2 EEK; bana PPK eta ESEIk; eta senatari independente bat ere izan zen (Vidarte)).

Diputatuz eta senatariz osaturiko biltzarrak estatutu-aurreproiektua onartu zuen Gernikan, 1978ko abenduaren 29an. Horregatik, EAeko estatutuari "Gernikako Estatutua" deritzo.

-Bigarren urratsa Kongresuko Konstituzio Batzordearekin testua adostea izan zen. Testua negoziatzeko euskal parlamentarien ordezkari bat izendatu zen. Konstituzio Batzordeak eta euskal parlamentarien ordezkariak adostasuna erdietsi ondoren, hurrengo urratsari ekin zitzaion.

-1979ko urriaren 25ean estatutu-proiektuari buruzko erreferenduma gauzatu zen. Hutesleen % 59,77 alde agertu zen, eta abstentzioa % 40,23koa izan zen.

### EUSKAL AUTONOMI ERKIDEGOKO AUTONOMIA ESTATUTU PROIEKTUKO ERREFERENDUMAREN EMAITZAK (1979ko urriaren 25)

#### Bozketen laburpena

Huteskunde Batzarrak	Hutesleak	Boto emaitzak	Aldeko botoak	Kontrako botoak	Zuriz	Deusezak
Araba	174.930	110.609	92.535	10.023	6.363	1.688
Gipuzkoa	507.002	302.847	278.399	12.290	9.018	3.140
Bizkaia	883.609	507.980	460.905	25.216	16.038	5.821
GUZTIRA	1.565.541	921.436	831.839	47.529	31.419	10.649

Iturria: BOE 269 zbk, 1979ko azaroaren 9koa.

### 3. Edukia (sistematika)

Testuak ez dauka hitzaurrerik, baina badu atariko titulua, eta, ondoren, beste lau titulu, xedapen gehigarri bat eta bederatzi xedapen iragankor.

EK-ko 147.2 artikulua ezartzen dituen eskakizunak betetzen ditu alde aurreko tituluak: autonomia-erkidegoaren izena (1. art.), bere lurralde-mugartea (2. eta 8. art.), eta erakundearen kokalekua ezartzeko bidea (4. art.). Horiez gain, honako hauei buruzko xedapenak jaso dira: ikurra (5. art.), hizkuntza ofizialak (6. art.), euskal herritarren izaera politikoa (7. art.), eta herritarren oinarriko eskubide eta betebeharrak (9. art.). Bestalde, 2. eta 5. artikuluetan lurralde historikoei leku berezia ematen zaie Estatutuko atariko tituluari.

I. titulua EAeko eskumenez arduratu da.

II. tituluak EAeko botereez dihardu (Eusko Legebiltzarraz, Jaurlaritzaz eta lehendakariak, justizia-administrazioaz, lurralde historikoetako erakundeez, euskal botereen kontrolaz).

III. titulua ogasunari eta ondareari buruzkoa da (Ekonomia Ituna arautzen du, besteak beste).

IV. tituluak estatutua aldatzeko prozedura jaso du.

Lehenbiziko xedapen gehigarriak ezarritakoari jarraiki "Estatutu honetan ezarritako erregimen autonomikoaren onarpenak ez du esan nahi Euskal Herriari historian

barrena dagozkiokeen eskubideei uko egiten zaienik; horiek ordenamendu juridikoak erabakitzen duenaren arabera gaurkotu daitezke”.

### III. EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOAREN ESKUMENAK

#### A. ESKUMENAK BANATZEKO TEKNIKA ETA ESKUMEN EREMUA

Autonomia-erkidego bakoitzak dituen eskumenak ez dira Konstituzioan zehaztu, autonomia-estatutuetan baizik. Konstituzioa eskumenak jasotzeko markoa da, baina eskumenak bereganatzeari zenbait muga ezarri zitzaizkion. Hona hemen:

- Konstituzioko 151. artikuluari jarraitu zioten autonomia-erkidegoetako estatutuek Konstituzioak Estatuari erreserbatu ez zizkion eskumen guztiak bereganatu ahal izan zituzten.
- 143. artikuluari jarraitu ziotenek 148. artikuluan zerrendatutako eskumenak jaso ahal izan zituzten soilik.

Bigarren talde horri dagokionez, 148.2 artikularen bidez, Estatutuak onartu eta handik 5 urteren buruan, Estatutuak aldatzeko aukera zabaldu zitzairen. Aldaketa horien bitartez, 143 artikuluko erkidegoei eskumen-gailurrik gorena jasotzeko eskubidea aitortu zitzairen (149. artikuluko eskumenak bereganatzeko eskubidea aitortuz, hain zuzen ere). PSOE eta PP alderdiek 1992ko otsailaren 28an, Akordio Autonomikoak sinatu zituzten. Akordio horien helburua 143ko autonomia-erkidegoen eskumen-gailurra igotzea izan zen; horrenbestez, prozesua homogeneo bihurtu zen, eta, neurri berean, baldintzatu. Erabilitako bidea bikoitza izan zen. Batetik, autonomia-estatutuak aldatu aurretik Transferentziarako Lege Organikoen bitartez, Estatuari zegozkion hainbat eskumen eskualdatu zitzaizkien (ikus 150.2 art.). Bestetik, transferentzia horiek gertatu ondoren, estatutuak aldatu ziren, eskualdatutako eskumenei egokituz. Gaur egun, autonomia-erkidego guztiak 148. eta 149. artikuluetako eskumenak bereganatu dituzte.

Eskumen-banaketa gauzatzeko nagusiki kontuan izan behar diren artikulak bi hauek dira: Konstituzioko 148. eta 149. artikulak. Lehenbizikoak erkidegoek jaso dezaketen eskumenak aipatu ditu. Bigarrenak, ordea, Estatuaren eskumen eskusiboak zerrendatu ditu. Konstituzioak argi zehazten du Estatuari zer eskumen dagozkion. Beraz, muga horien barruan estatutu bakoitzak erkidegoaren eskumenak zehaztuko ditu.

149. artikulak Estuatiari dagozkion eskumenak zerrendatu dituenean, bi faktore hartu ditu kontuan:

- Eskumen materiala edo arloa (hots, hezkuntza, garraioa, portuak, errepideak, Gizarte Segurantzaz...).
- Eskumen funtzionala. Eskumen-arlo bakoitzari lotzen zaizkion ahalmenak zehazten ditu. Ahalmen edo funtzioak honako hauek dira:
  - Legegintza.
  - Oinarriak edo oinarritzko legegintza.
  - Funtzio edo ahalmen guztiak (arloa aipatzen denean inolako funtziorik gehitu gabe). Horiek Estatuaren eskumen eskusiboak dira.

149.3 artikularen arabera, “Konstituzio honek espresuki Estuatiari esleitzen ez dizkion gaiak autonomia-erkidegoei egokitu dakizkieke”. Horiek horrela, estatutuek eskumenak zerrendatzen dituzte, eta eskumen materiala eta eskumen funtzionala zehaztu. Gernikako Estatutuak honako eskumen funtzional hauek agertu ditu:

- Eskumen eskusiboa (10. art.)
- Legegintza-garapena eta -betearazpena (11. art.)
- Betearazpena (12. art.)

Konstituzioa eta estatutuaren arteko joko bateratuaren ondorioz, honako eskumen mota hauek agertzen zaizkigu:

*Eskumen eskusiboak.* Arlo baten gainean Konstituzioak Estatuari funtzio guztiak erreserbatzen badizkio, Estatuaren eskumen eskusiboa izango da. Gauza bera Gernikako Estatuak EAERI eskumen funtzional guztiak erreserbatzen badizkio.

ESTATUAREN ESKUMEN ESKUSIBOAK	EAE-REN ESKUMEN ESKUSIBOAK
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Naziotasuna, immigrazioa, emigrazioa, atzeritarrak, ...</li> <li>- Nazioarteko harremanak</li> <li>- Defentsa eta indar armatuak</li> <li>- Justizia-administrazioa</li> <li>- Zigor-legedia, merkataritza-legedia, espetxe-legedia</li> <li>- Lan-zuzenbidea (betearazpena salbu)</li> <li>- Zuzenbide zibila (foru-zuzenbidea salbu)</li> <li>- Jabetza- eta industria-legedia</li> <li>- Aduana eta muga-zergak</li> <li>- Kanpo-merkataritza</li> <li>- Diru-sistema, ...</li> <li>- Pisuei eta neurriei buruzko legedia, eta ordutegi ofiziala</li> <li>- Ogasuna eta Estatuaren zorra</li> <li>- Farmazia-produktuei buruzko legedia</li> <li>- Gizarte Segurantzaren erregimen ekonomikoa</li> <li>- Desjabetzeari buruzko legedia</li> <li>- Itsas merkataritza, itsasontzien ikurra, itsas trafikoa, interes orokorreko portuak eta aireportuak, aire-garraioa, meteorologia-zentroak ..</li> <li>- Trenbideak eta garraioak, autonomia-erkidego bateko lurraldea gainditzen badute</li> <li>- Komunikazioen erregimen orokorra</li> <li>- Ibilgailuen trafikoa eta zirkulazioa</li> <li>- Posta-zerbitzua eta telekomunikazioak</li> <li>- Ur-erabilerak (ibaiek autonomia-erkidego bateko lurraldea gainditzen badute)</li> <li>- Interes orokorreko obra publikoak</li> <li>- Arma eta lehergailuen ekoizpena, edukitza, erabilera, ...</li> <li>- Segurtasun publikoa</li> <li>- Titulu akademikoak lortzeko baldintzak ezartzea</li> <li>- Erreferendumen deia egiteko baimena ematea</li> <li>- ...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Barne-erakundearen antolakuntza</li> <li>- Hauteskunde-legedia (Parlamentua, Batzar Nagusiak)</li> <li>- Araubide prozesala (foru-zuzenbideari lotuta)</li> <li>- Erkidegoko ondasun publikoak</li> <li>- Nekazaritza eta abeltzaintza</li> <li>- Barne-uretako arrantza eta ehiza-erregimena</li> <li>- Ur-erabilerak (EAERen barruko ibaietan)</li> <li>- Energia ekoizteko instalazioak eta energia-garraioa (erkidegoaren barnekoak)</li> <li>- Gizarte-laguntza</li> <li>- Fundazioak eta irakaskuntza-zentroak</li> <li>- Adingabeentzako zentroak</li> <li>- Espetxe-zentroak, birgizarteratzeko zentroak</li> <li>- Ikerkuntza zientifiko eta teknikoa</li> <li>- Ondare historikoa, ...</li> <li>- Artxiboak eta museoak</li> <li>- Nekazaritza-ganberak, jabetza-ganberak, arrantzaleen kofradiak, lanbide-elkargoak</li> <li>- Notarioak izendatzea</li> <li>- Kooperatibak eta mutualitateak</li> <li>- Ekonomia-garapena eta ekonomia-planifikazioa</li> <li>- Barne-merkataritza</li> <li>- Kontsumitzaileen babesak</li> <li>- Industria</li> <li>- Lurralde-antolakuntza</li> <li>- Trenbide-, itsas eta errepede-garraioa EAERen lurraldearen barnean</li> <li>- Herri-lanak</li> <li>- Kasinoak, apustuak, ...</li> <li>- Kirola, turismoa, ...</li> <li>- Ikuskizunak</li> <li>- ...</li> </ul>

*Eskumen partekatuak.* Konstituzioak arlo bati buruzko oinarriko legegintza (edo oinarriak) Estuari erreserbatzen dizkio; estatutuak, berriz, legeen garapena eta betearazpena (erregelamendugintzarena barne) erkidegoaren esku jartzen ditu, baita kudeaketa eta administrazioa ere.

Eskumen partekatuak dira, besteak beste:

Hezkuntza (irakaskuntza). Irakaskuntza arloan Estatuak oinarrizko legedia onartzen du; curriculumaren oinarrizko alderdiak ere Estatuak arautzen ditu, eta autonomia-erkidegoak, oinarrizko alderdi horiek garatuz, curriculum osatzen du. Bestalde, ikastegi publikoak Euskal Autonomia Erkidegoaren menpe daude, baita irakasleak ere. Ikastegi pribatuek ere autonomia-erkidegoko araubidea aplikatzen dute. Irakaskuntza erabat eskualdatuta dago (ikerkuntza zientifikoa salbu). Edozelan ere, Estatuak oinarrizko legedia zabala izanik, euskal curriculum garatzeko arazoak sortzen dira.

Komunikabideak. Hori ere eskumen partekatua da, Estatuari baitagokio oinarrizko legedia onartzea. Erkidegoak oinarri horiek gara ditzake legeen bidez. Estatutuaren 19.3 artikulua arabera, "Erkidegoak arautu, sortu eta ezar dezake bere telebista, irrati eta prentsa propioa, eta, oro har, bere helburuak lortzeko behar dituen komunikabide guztiak". Horren abaroz sortu zen "euskal irrati telebista" (EITB).

Osasun-arloa. Gernikako Estatutuko 18. artikulua osasunari buruzko eskumenaz arduratu da. Osasuna eskumen partekatua da: Estatuak oinarrizko legedia onartzen du, eta erkidegoak lege horiek garatzeko eta betearazteko eskumena du. EAEk osasun-sistema administratu eta kudeatzen du. Horretarako Osakidetza sortu da. Osakidetza Administrazio Orokorraren menpe dagoen erakunde instituzionala da (zuzenbide pribatuko erakunde publikoaren forma du). Medikuek, erizainak... erkidegoko funtzionarioak dira, eta osasun-zentroak eta ospitaleak erkidegoaren menpe daude.

Gizarte-segurantza. Eskumen horrek banaketa konplexua du, bereizi egin baitaitezke gizarte-segurantzaren erregimen ekonomikoa eta gizarte-segurantzari loturiko gainerako alderdiak. Aurrenekoari dagokionez, EAEk kudeaketaren eskumena soilik jaso du, eta, bigarrenari dagokionez, legegintzaren garapena. Horrez gain, eskumen garrantzitsuak izanik ere, Estatuak oraindik ez ditu eskualdatu honako hauek:

Ingurumena eta ekologia  
Desjabetzearen erregimena, kontratu eta administrazio emakidak  
Administrazio-erantzukizunaren erregimena  
Arrantza-sektorearen erregimena  
Kreditua, bankuak eta aseguruak  
Meatzeak eta energia-erregimena  
...

*Eskumen betearazleak edo exekutiboak.* Konstituzioak arlo bateko legegintza Estatuari erreserbatzen badiu, autonomia-erkidegoaren esku hori betearaztea baino ez da geratuko (Estatutuak hala aurreikusten badu, noski). Eskumen horren adibidea "ibilgailuen trafikoa" da.

Arlo gutxi batzuetan Estatuak eta erkidegoak funtzio berak izan ditzakete (EK-ko 149.2 art.). Kasu horietan *konkurrentziatzko eskumenak* (dirulaguntzak, kasu), eta *eskumen bereizigabeak* (kultura, kasu) bereizten dira.

Konplexutasun handiko eskumena da ordena publikoa. Poliziari dagokionez Estatutuko 17. artikulua erkidegoko poliziaren sorrera aurreikusten du (ERTZAINZA). Artikuluaren arabera, polizia autonomikoaren erregimena bateragarria da Estatuak segurtasun-indarrekin, bakoitzaren funtzioak zedarrizteko ahalegina egiten bada ere. Hala, honako hauek daude Estatuak poliziaren esku: erkidegotik kanpo edo erkidegoa gaindituz zerbitzuak eskaintzea; portuak, aireportuak, mugak eta aduanak zaintzea; Estatuan sartzen eta irteten direnen kontrola; erbesteratze-, estradizio- eta kanporatze-erregimena; emigrazioa eta immigrazioa; pasaporteak; Nortasun Agiri Nazionala; arma eta lehegailuak; kontrabandoa; iruzur fiskala, ...

Autonomia-erkidegoek beren estatutuetan jaso ez dituzten eskumenak Estatuak eskumenak izango dira (EK-ko 149.3 art.).



EK-ko 149.3 artikuluko azken esaldiak Estatuko zuzenbidearen ordezkotasuna (*supletoriedad*) ezarri du. Auzitegi Konstituzionalak azpimarratu du ordezkotasunak ez diola eskumen-banaketari eragiten. Hots, Estatuak ezin ditu arautu autonomia-erkidegoen eskumen eskusiboko arloak, autonomia-erkidegoek arloa arautu ez duten aitzakian. Hala ere, autonomia-erkidego guztiek arloa bereganatu ez badute, Estatuak arautu ahal izango du (edo dagoen araubidea aldatu). Kasu horietan, Estatuko zuzenbidea aplikagarria izango da eskumenik gabeko erkidegoetan, eta baita eskudunetan ere, baldin eta azken horiek arloa beren kabuz arautu ez badute.

Auzitegi Konstituzionalak eskumen-banaketari buruzko zehaztasun batzuk ezarri ditu. Aipa ditzagun interesgarrienak:

- Lege-erreserbak ez du eskumen-banaketarekin zerikusirik. Eskudunak lege-erreserba bermatu beharko du. Konstituzioaren aginduz, arlo bat legearen bidez arautu behar bada (lege-erreserba), arloa arautzeko eskuduna nor den ikusi beharko da. Estatuak eskuduna bada, Estatuko legeen bitartez arautu beharko da, eta, eskumena erkidegoari badagokio, lege autonomikoen bidez arautu beharko da.

- Estatuak eta autonomia-erkidegoek beren eskumen-esparruaren barne jardun beharko dute, zuzenbide pribatua erabiltzen dutenean ere.

- Europar Batasunean integratuz geroztik, Estatuak edo autonomia-erkidegoek eskumen batzuk galdu dituzte (diru-sistema edo nekazaritza), baina horrek ezin du aldatu bien arteko eskumen-banaketa.

- Lege organikoen erreserbak Estatuaren esku-hartzea soilik ahalbidetzen du, Estatuak baita lege organikoak onets ditzakeen bakarra. Hala eta guztiz ere, oinarritzko eskubide batzuei (hezkuntzarako eskubideari, kasu) dagokienez autonomia-erkidegoek legegintza-garapenari buruzko eskumenak hartu dituztenez, Estatuaren esku-hartzeak mugatua izan beharko du. Kasu horretan, Estatuak bi muga izango ditu: batetik, muga formala (oinarritzko eskubide batez ari garenez, lege organikoz onartu beharko duelako araubidea), eta, bestetik, araugintzaren hedapena, Estatuak ez baitu arloari buruzko araubidea oso-osorik ezartzerik. Labur esanda, eskumen partekatuen kasuan, Estatuak ez du arloari buruzko araubide osoa ezartzerik.

## B. ESKUMEN BANAKETA: ARAZOAK (TRANSFERENTZIAK BEREZIKI)

Eskumenak banatzeko sistema horri hainbat arazo eta ahulgune antzeman dakizkioke. Erkidegoen esku jarri diren eskumenen norainokoa bera ere gogoetarako gaia da... Hainbat iritzi ager daitezkeen arren, ez gara horretan hasiko. Aipa ditzagun, bederen, eskumenak banatzeko erabili den teknikari zer arazo aurreikusi zaizkion:

- Eskumenak banatzeko erabili den teknika eskumen materialetan (hots, "arlo"etan) oinarritu da. Ez da "politika publikoa"ren kontzeptuan oinarritu. Horrek arazoak sortu ditu, zeren eta politika orokorrak, eraginkorrak izan daitezzen, hainbat arlo ukitu behar baitituzte. Erkidegoak mugak aurkitu ditu, gizarte-politika orokor bat edo kultura-politika orokor bat (euskararen normalizazioa, kasu) diseinatzeari ekin dionean, politika horiek Estatuko eskumenekin topo egin dutenean (adibidez, euskararen normalizazioa justizia-administrazioan). Labur esanda, erkidegoaren politika orokorrak mugaturik daude (bere eskumeneko arlo materialetan mugaturik, hain zuzen).

- Estatuari arlo bati buruzko "legegintza-oinarriak" arautzeko eskumena aitortu zaionean, arazoak sortu dira oinarri horien zabaltasuna interpretatzean. Oinarritzko

legegintzak, berez, mugatua izan behar badu ere, Estatuko botere politikoaren esku egon da "oinarrizko"tzat jotako edukiak zehaztea. Oinarrien hedapen edo zabaltasunarekin maiz gertatu dira arazoak; izan ere, oinarrizko araubidearen zabaltasunak erkidegoen legegintza-ahalmena mugatzea baitakar. Halakoak gertatu direnean, Konstituzio Auzitegian errekurtsioa egin, eta hari egokitu zaio kasuan-kasuan ebaztea.

- Transferentziak. Eskumen-banaketaz jardutean bi gauza bereizi behar dira: eskumenaren titulartasunaz eta eskumenaz baliatzeko ahalmena. Estatutuak eskumenaren titulartasuna zehazten du. Eskumenaren titulartasuna Estatutuaren ondorioz sortuko da. Beste gauza bat da eskumen horretaz baliatzeko ahalmena. Autonomia-erkidegoa berea den eskumen batez balia dadin, eskumen exekutiboak eskualdatu beharko zaizkio. Estatuak zerbitzuak eta bitartekoak (pertsonek, materialak eta bereziki finantzarioak) eskualdatu beharko dizkio autonomia-erkidegoari. Eskumenaren titulartasunak eragin juridikoak izan ditzan, transferentziak bideratu beharko dira. Estatuaren eta autonomia-erkidegoaren ordezkariak osatutako batzorde mistoetan lantzen dira transferentziak. Gero, transferentziak errege-dekretuen bidez onetsi behar dira.

Hor dago sistema autonomikoaren ahultasun nabarmen bat. Eusko Legebiltzarrak 1995eko urriaren 20an "Transferentzien lehentasunei buruzko txostena" landu zuen. Txostenak agertzen du "*oraindik 37 eskumen ez direla eskualdatuak izan*". Luze joko luke banan-banan horiek azaltzeak; beraz, batzuk baino ez ditugu aipatuko:

- Ikerketa zientifikoa eta teknikoa

- Enplegua, prestakuntza eta laguntza soziala. Gaur egungo lan-legediak ez du ahalbidetzen lan-harremanetarako esparru autonomoa garatzea. Enplegua sustatzeko planak Estatuaren esku daude. Prestakuntza-planak osorik Estatuak apailatzen ditu. Gizarte Segurantzak ez da deszentralizatu. Transferentziarik izan ez denez, laguntza sozialak erabat zatikatuta daude (alde batetik, langabeentzako dirulaguntzak, pentsioak..., eta, beste alde batetik, gutxieneko errentarako osagarriak, gizarteratzeko oinarrizko errenta...).

- Azpiegiturak. A-68 autobidea ez da eskualdatu; trenbideak ez daude erabat eskualdatuak (Ezkerraldekoa). Portuak eta aireportuak ez daude eskualdatuak.

- Hezkuntza. Estatuaren oinarrizko lege eta erregelamenduen zabaltasunak EAEko eskumenak mugatu ditu. Lanbide-heziketako eta unibertsitateko eskumenak ere mugatuz joan dira.

- Ekonomia- eta finantza-arloa. Estatuko sektore publikoa ez da eskualdatu; kreditu ofiziala erreformatu eta pribatizatu egin da. Finantza-sistema kontrolatzeko, Estatuaren erakundeek esku-hartzeak hustu egiten ditu Estatutuan jasotako eskumenak.

- Justizia-arloa. Konstituzioaren arabera eskumen partekatua izan arren, Botere Judizialaren Lege Organikoak antolaketa judizialari buruzko ahalmen gehienak Espainiako Gobernuari ematen dizkio, eta, ondorioz, euskal erakundeek gai horren funtzionamendurako behar duten autonomia eragotzi.

- Espetxeei buruzko eskumenak ez dira eskualdatu, arrazoi politiko hutsak tarteko.

### C. ESKUMEN-BANAKETA ALDATZEKO TEKNIKAK

Konstituzioaren eta autonomia-estatutuaren arteko joko bateratuaren ondorioz, Estatuaren eta erkidegoaren eskumenak finkatu dira. Eskumen-banaketa bi arau horien emaitza da.

Baina, eskumen-banaketa aldatu egin daiteke, Konstituzioak horretarako teknika batzuk arautu baititu. Eskumen-banaketa aldatzea Estatuaren esku dago; ez, ordea, autonomia-erkidegoen esku. Konstituzioak aurreikusi dituen teknikak Estatuaren ekimenez soilik jar daitezke abian; erkidegoek teknika horiek abian jar daitezela eskatu baino ez dute egin behar. Aipa dezagun teknika horiek zein diren:

#### 1. Lege-markoa edo esparru-legea (EK-ko 150.1 art.)

Lege-marckoaren bidez, Gorte Nagusiek baimena eman diezaiekete autonomia-erkidegoei, Estatuaren eskumeneko gairen bati buruzko lege autonomikoak onartzeko. Lege autonomikoek bete behar dituzten irizpideak eta oinarriak ezar ditzake lege-marckoak, baita Gorteen lege autonomikoak kontrolatzeko teknikak ere.

#### 2. Transferentziarako Lege Organikoa (EK-ko 150.2 art.)

Lege organikoa erabiliz, Estatuak autonomia-erkidegoari eskuordetu diezazkioke hari dagokion eskumenen bati lotutako ahalmenak.

Teknika horiei dagokienez, bi gauza azpimarratu behar dira:

Batetik, Estuari dagozkion eskumen guztiak ezin daitezkeela baliatu teknika horretan. Hots, zenbait eskumen ezin eskualda daitezke. Eskualdatu daitezkeenak dira, dudarik gabe, 149.3 artikuluko klausularen oinarrian Estuari dagozkion eskumenak; hau da, erkidegoek, aukera izanik ere, bereganatu ez dituzten eskumenak Estatuaren eskumen bihurtu dira, 149.3 artikuluekin bat ("Autonomia-estatutuek beren gain hartu gabeko gaien eskumena Estuak izango du"). Horiek eskualda litezke.

Bestetik, Estuak ezin die laga bere eskumeneko arlo oso bat autonomia-erkidegoei.

Hari horri jarraiki, 150.1 artikuluen arabera, Estuak lege autonomikoak onartzeko baimena ematen badu ere, lege-marckoan ezarritako irizpideei jarraitu beharko zaie. ("Gorte Nagusiek, Estuaren eskumeneko gaietan, ahalmena esleitu ahal izango diote autonomia-erkidegoei –guztiei edo baten bati- bakoitzak beretzako lege-arauak eman ditzan, Estuko lege batek ezarritako printzipio, oinarri eta ildoen esparruan. Auzitegien eskumena alde batera utzi gabe, esparru-lege (lege-marcko) bakoitzean zehaztuko da zer kontrol-modu izango duten Gorte Nagusiek autonomia-erkidegoen lege-arau horien gainean". Estuak, beraz, ez du eskumena galtzen. Ez du arloa erabat lagatzen, ez baititu uzten arloko zuzendaritza eta kontrol-ahalmenak.

Gauza bera esan daiteke 150.2 artikuluz. Artikulu hori oso adierazgarria da, azpimarratzen duenean soilik "eskumenei dagozkien zenbait ahalmen" eskualda daitezkeela ("Estuak, lege organiko baten bitartez, autonomia-erkidegoei eskualdatu edo eskuordetu ahal izango dizkie Estuaren titulartasunpeko gaietako dagozkien zenbait ahalmen, beren izaeragatik eskualdatu edo eskuordetu daitezkeenak. Legeak aurreikusiko du, kasu bakoitzean, zer finantzabide diren eskualdatzekoak eta zer kontrol-forma gordeko dituen Estuak beretzat"). Artikuluak ez du esaten eskumena

bera eskualda daitekeenik, eskumenari dagozkion ahalmenak baizik. Azpimarratu dezagun bi kasu horietan Estatuak izango dituela kontrol-bideak.

### 3. Harmonizazio Legea (EK-ko 150.3 art.)

Estatuak lege-markoaren eta Transferentziarako Lege Organikoaren bitartez autonomia-erkidegoaren ahalmenak zabaltzen ditu. Aldiz, Harmonizazio Legearen bitartez kontrako norabidean jarduten du; izan ere, lege horiek erkidegoei dagozkien eskumenak arautzen dituzte. Hots, Estatuak eskuduna izan ez arren, interes orokorrak hala eskaturik, erkidegoaren eskumeneko arlo bat arautu ahal izango du. Harmonizazio Legeak autonomia-erkidegoaren legegintza mugatuko du.

Harmonizazio Legearen bitartez esku hartzeko, interes orokorrak horretarako legitimazioa eman behar du. Kongresuko eta Senatuko gehiengo osoari dagokio erabakitzea interes orokorrak Harmonizazio Legeen bitartez esku hartzea eskatzen duen ala ez. Ganbera bakoitzean gehiengo osoa behar da. Aukera horretaz baliatuz gero, Estatuak autonomia-erkidegoetako lege nahiz xedapenak harmonizatu ahal izango ditu. Harmonizazio Legeen helburua autonomia-erkidegoen araubidea bateratzea da. Halere, ulertu ohi da Harmonizazio Legeak printzipio nagusiak ezarri baizik ez duela egin behar, erkidegoen eskumena inola ere erabat zokoratu gabe.

## IV. AUTONOMIA ERKIDEGOAREN ANTOLAKUNTZA: EGITURA OROKORRA

Autonomia-erkidegoen antolakuntzari dagokionez, Konstituzioak ez du argibide askorik jaso. Erkidegoen antolakuntzari lotutako bi xedapen azpimarratu behar dira:

- 147.2.c artikulua. Artikulu horrek xedatzen du, autonomia-estatutuen edukia arautzen duenean, Estatutuak erkidegoko erakundeen izena, antolakuntza eta kokalekua jaso behar dituela. Erakundeek, beraz, autonomia-estatutuetan agertu beharko dute.

- 152.1 artikulua. Artikulu hori 151. artikuluko autonomia osoko erkidegoei lotutako artikulua da (hots, lehen unean eskumen-mailarik gorena izateko aukera izan zuten autonomia-erkidegoei zuzenduta dago). 152.1 artikulua erkidegoen oinarrizko erakundeak aurreikusi ditu: Batzar Legegilea, Gobernu Kontseilua eta presidentea, eta Auzitegi Nagusia.

Konstituzioak antolakuntza-eredu hori ezartzeko irizpide mugatua jaso badu ere, erkidego guztien ezinbesteko antolakuntza-eredua dela ulertu behar da; izan ere, Konstituzioaren itzalpean gertatutako deszentralizazio politikoaren ondorioz, autonomia-erkidego guztietan batzar legegileek egon behar dute. Izatez, erkidego guztiek eredu horri jarraitu diote, eta hala jaso dute beren autonomia-estatutuetan.

Beraz, hona hemen autonomia-erkidegoen oinarrizko erakunde-egituraketa:

### A. BATZAR LEGEGILEA: EUSKO LEGEBILTZARRA

Batzar legegilea da autonomia-erkidegoko herritarron ordezkari politiko bideratzen duen erakundea. Ceutako eta Melillako erkidegoek ez dute legegintzarako ahalmenik.

Euskal Autonomia Erkidegoko botere legegilea Eusko Legebiltzarrean datza. Horrek ez du berezitasun apartekorik legegintzan diharduten gainerako erakundeen aldean, izatekotan lurralde historiko guztiek ordezkari kopuru bera dutela (26. art.). Lurralde historiko guztiek ordezkari kopuru bera izateak oinarri politiko du.

## 1. Izaera

Eusko Legebiltzarra ganbera bakarreko parlamentua da. Legebiltzarreko kideak hautatzeko sistemaren oinarria boto unibertsal, aske, zuzen eta isilpekoa da. Argi izan behar da Konstituzioak, baldintza horiez gain, botoaren “berdintasuna” ezartzen duela. Baina, esan bezala, Eusko Legebiltzarreko kideak hautatzeko moduak eraginda, lurralde historiko bakoitzeko botoen balioa desberdina izango da. Praktikan, Arabako boto batek lau aldiz gehiago balio du Bizkaiko boto batek baino, eta bi bider gehiago Gipuzkoako botoak baino. Hala da, Eusko Legebiltzarreko hauteskundeetan hiru hauteskunde-barruti daudelako, lurralde historiko bakoitzeko bat. Biztanle kopurua desberdina izanik, gaur egungo legediaren arabera, 25 parlamentari hautatzen dira lurralde historiko bakoitzeko. Hauteskunde-barruti bakoitzean batez besteko irizpideari jarraiki egiten da hautapena. Alderdiak, federazioak, koalizioak edo hautesle-taldeak hautagaien zerrendak aurkezten dituzte. Zerrenda itxiak eta blokeatuak dira. Hautetsiak batez besteko sistema aplikatuz hautatzen dira (D’Hondt sistema aplikatuz).

Legebiltzarra lau urterako hautatzen da, baina lehendakariak legebiltzarra desegiteko ahalmena du.

Legebiltzarkideen estatusari dagokionez, autonomia-estatutuko 26.6 artikuluari jarraiki, parlamentariak ez dira penalki zigortuko (bortxaezintasuna) beren karguaz baliatzean adierazten dituzten iritziengatik. Atxiloketak ageriko delituengatik gerta daitezke soilik; eta prozesuak Euskal Autonomia Erkidegoko Auzitegi Nagusiko Sala Zibil eta Penalean egin behar dira.

## 2. Zereginak

- legegintza-ahalmena
- aurrekontuak onartzea
- Jaurlaritzaren jarduera bultzatzea
- Jaurlaritzaren gaineko kontrola bideratzea

Azter ditzagun banan-banan:

### a) Legegintza-ahalmena

- *Jardunbide arrunta.* Jaurlaritzak lege-proiektu bat aurkezten badu, Legebiltzarreko Mahaiak hura argitaratzeko agindu, zuzenketak prestatzeko epea zabaldu, eta gaiaren arabera eskuduna den batzordeari igorriko dio testua. Lege-proposamenak direnean, lehenbizi, legebiltzarreko Osoko Bilkurak aintzat hartu beharko ditu ondorengo izapideei ekin dakien.

Lege-proiektua edo lege-proposamena batzordera igortzen denean, esan bezala, zuzenketak aurkezteko epea zabaltzen da. Zuzenketak testu osoari edo artikuluz zehatzei lotuak egon daitezke. Batzordeak ponentzia bat izenda dezake, txosten bat idatz dezan. Batzordeak txostena aztertu ondoren, behin betiko testua lantzen du. Batzordean onartu ez diren zuzenketak Legebiltzarreko Osoko Bilkuran berriz ere aurkez daitezke. Legebiltzarreko Osoko Bilkura testuaren gaineko bozketa eginez hasten da, eta gero artikuluz artikuluz bozkatzeari ekiten zaio.

- *Presazko jardunbidea.* Jaurlaritzaren, bi legebiltzar-talderen edo legebiltzarkideen 1/5en proposamenez abia daiteke presazko jardunbidea.

Legebiltzarreko Mahaiari dagokio presazko jardunbidea erabil dadila erabakitzea. Presazko jardunbideaz baliatuz gero, jardunbide arruntaren faseak bete beharko dira, baina epe guztiak erdira laburturik.

- *Jardunbide deszentralizatua*. Jardunbide deszentralizatua erabiltzen denean legeak, Osoko Bilkuran barik, batzordeetan onartzen dira. Beraz, Osoko Bilkurak ez ditu lege horiek eztabaidatzen. Garrantzi bereziko arloei buruzko legeak ezin dira jardunbide horren bitartez onartu (Ikus Eusko Legebiltzarreko Erregelamenduko 116. art.).

- *Jardunbide bereziak*: honako hauek dira:

- Legegintzako *ekimena lurralde historikoek* bideratzen dutenean, proposamena bideratu duen lurralde historikoko batzar nagusiak 3 ordezkarik izendatuko ditu. Ordezkarik horiek batzordeko eta Osoko Bilkurako eztabaidetan hitz egiteko eskubideaz baliatu ahal izango dira (bozkatzerik ez dute).

- Lege-proiektuak *irakurraldi bakar*rean onartzea. Lege-proiektuaren edukia gauza arina denean, ohiko izapideak egin gabe (batzordea, ponentzia, eta abar), Osoko Bilkurako eztabaida bakar batean onartu ahal izango da. Osoko Bilkurari dagokio jardunbide berezi hori erabiltzeko erabakia hartzea. Bi baldintza bete behar dira: Legebiltzarreko Mahaiak jardunbide berezia aplikatzearen alde agertu behar du, eta Bozeramaile Batzordearen iritzia entzun beharko da.

- Legegintzarako *herri-ekimena*. Herri-ekimena honako lege honetan arautu da: ekainaren 26ko 8/1986 Legean. Lege horrek herri-ekimena gauzatzeko baldintzak ezarri ditu (kanpo geratzen diren arloak, eskatzen den sinadura kopurua —30.000 sinadura, gutxienik—, proposamena aintzat hartzeko prozedura, eta abar).

- *Aurrekontu-legeak* onartzeko jardunbidea. Lege horiek onartzeko jardunbideak dituen berezitasunak Legebiltzarreko Erregelamenduko 123. artikuluan eta hurrengoetan zehaztu dira.

#### b) Aurrekontua onartu

Legebiltzarrak EAEko Aurrekontu Orokorrak onartu baino ez du egiten, proiektua lantzea Jaurlaritzari baitagokio (estatutuko 44. art.). EAEko Aurrekontu Orokorrak jarduera publiko orokorraren diru-sarrerak eta diru-irteerak jaso behar ditu. Aurrekontu Orokorrak lege bitartez onartzen dira, Legebiltzarreko Erregelamenduko 123.-126. artikuluetan ezarritako jardunbideari jarraiki. Aurrekontuei buruzko proiektuak lehentasuna du legebiltzarreko gainerako eginbeharren aldean.

Zuzenketek kredituaren igoerarik badakarte, zuzenketa horiek beste kontzepturen batean kredituaren jaitsiera jaso beharko dute, onartuak izan daitezten. Gastuak gutxitzea dakarten zuzenketak izapidetu daitezten, Jaurlaritzak horien alde agertu beharko du.

#### c) Jaurlaritzaren jarduera bultzatu

Legebiltzarrak honako baliabide hauek ditu Jaurlaritzaren eginkizuna bultzatzeko edo bideratzeko:

- Politika orokorrari buruzko eztabaidak:
  - Ohikoak: lehendakariak bideratzen dituenak urteko batzarraldien lehenbiziko Osoko Bilkuran.
  - Ezohikoak: gainerakoak.
- Legez besteko proposamenak: horien bitartez legebiltzarrak Jaurlaritzari eskatzen dio jarduera edo adierazpen bat egin dezala.

#### d) Jaurlaritzaren gaineko kontrola bideratu

Jaurlaritzaren gaineko kontrola bideratzeko Legebiltzarrak honako baliabide hauek erabili ohi ditu:

- Zentsura-mozioa (edo gaitzespen-mozioa): legebiltzarkideen 1/6aren eskabidez izapidetu behar da, eta gehiengo osoz edo absolutuz onartu.
- Konfiantza-mozioa: Lehendakariaren proposamenez izapidetzen da, eta gehiengo soila aski da legebiltzarraren konfiantza eskuratzeko.
- Lehendakariorde lehenaren kontrako gaitzespen-mozioa.
- Sailburu baten kontrako gaitzespen-mozioa.
- Legegintzako dekretuen gaineko kontrola.
- Galderak eta interpelazioak: Jaurlaritzari edo Jaurlaritzako kideren bati zuzenduak.

#### e) Bestelako eginkizunak:

- Autonomia-erkidegoari dagozkion Senatuko kideak hautatzea (autonomia-estatutuko 28. art.).
- Kongresuan legegintzako ekimenak abiatzea. Bi eratara egin daiteke: Estatuko Gobernuari lege-proiektua aurkez dezala eskatuz, edo Kongresura lege-proposamena zuzenean bidaliz.
- Konstituzio Auzitegian konstituzionaltasunik ezeko errekurtsioak aurkeztea.
- Arartekoari buruzko araubidea ezartzea eta hura izendatzea.

## B. GOBERNU KONTSEILUA ETA HAREN PRESIDENTEA

Gobernu Kontseiluak, Eusko Jaurlaritzak, betearazpen- eta administrazio-eginkizunak bideratzen ditu; autonomia-erkidegoko administrazioa zuzentzen du, eta erregelamenduak dekretu bidez egiteko ahalmena du. Erkidegoko Gobernu Kontseiluak Estatuko Ministro Kontseiluaren eginkizun berdina ditu; besteak beste, legegintza-ekimena, erregelamenduak onartzeko ahalmena, zuzendaritza politikoa, administrazioaren gidaritza, eta abar. Gobernu Kontseilua lehendakariak eta sailburuek osatzen dute. Lehendakariak sailburuak izendatzen ditu, baita kargugabetu ere zuzentzen ditu. Sailburu bakoitzak administrazioaren adar bat du bere ardurapean, eta erregelamenduak agindu bidez onartzeko ahalmena aitortu zaio.

Autonomia-erkidegoko batzar legegileak, bere kideen artean, Jaurlaritzako *lehendakaria* hautatzen du, eta erregeak izendapen formala egiten du. Lehendakariak batzar legegilearen konfiantza izan behar du karguan jarraitzeko. Hurrengo epigrafeetan lehendakariak, Jaurlaritzak eta EAEko administrazio-egituraz arduratuko gara.

### C. AUZITEGI NAGUSIA

Auzitegi Nagusia ez da autonomia-erkidegoko erakundetzat hartzen, Estatuko hirugarren boterean (botere judizialean) integratzen baita. Auzitegi Nagusia autonomia-erkidegoan dagoen organoa da, baina ez autonomia-erkidegoko organoa. Auzitegi Nagusia organo judizial gorena da autonomia-erkidegoan; hierarkian goian Auzitegi Gorena du. Auzitegi Nagusiak araubide autonomikoari loturiko kasazioak epaitzen ditu (doktrinaren batasunerako eta legearen intereserako kasazioak, hain zuzen ere). Bestalde, Auzitegi Nagusia lehen auzialdian aritzen denean, epai horien aurka Auzitegi Gorenera jo beharko da.

### V. LEHENDAKARIA ETA EUSKO JAURLARITZA

#### A. ARAUBIDEA ETA EGITURA

*Konstituzioko* 152.1 artikulua erkidegoetako exekutiboak konfiguratzeko bi subjektu aipatu ditu: batetik Gobernu Kontseilua, zeregin exekutibo eta administratiboak izango dituen eta erregelamenduak dekretu bidez egiteko ahalmena duena; eta, bestetik, presidentea, batzar legegileko kideen artean hautatu behar dena eta Gobernu Kontseiluaren zuzendaritza-eginkizunak egingo dituen. Konstituzioak ezarritakoari jarraiki, presidentea zein Gobernu Kontseiluko kideak batzar legegilearen aurrean politikoki erantzule dira. Presidenteak batzar legegilearen konfiantza izan behar du bere karguan jarraitzeko. Konstituzioak autonomia-erkidegoetan gobernu-forma parlamentarista ezarri du, eta exekutiboetan bi subjektu nagusi identifikatu: batetik, organo kolegiatua, eta pertsona bakarrekoa, bestetik. Horietako bakoitzak bere zereginak izango ditu.

Euskal Autonomia Erkidegoko *Estatutuko* 10.2 artikulua instituzio propioen antolakuntza EAEn eskumena dela aitortu ondoren, hainbat artikulutan arduratu da jaurlaritzaz eta lehendakariak (ikus 24.1 eta 29.-33. artikulua). Autonomia-estatutuaren arabera, Jaurlaritza da zeregin exekutibo eta administratiboak bideratzen dituen organo kolegiatu gorena. Jaurlaritzaren burua lehendakaria da, eta horrek zeregin propioak ditu, Gobernu Kontseiluari dagozkionez gain. Jaurlaritza, lehendakariak gain, sailburuz osaturik dago. Estatutuak ez du zehazten sailburuen kopurua. Lehendakaria eta sailburuak estatus juridiko berezi baten jabe dira (32.2 art.). Jaurlaritza bertan behera geratzen da egoera jakin batzuetan: hauteskundeak egin ondoren, batzar legegileak konfiantza kentzen dionean, edo lehendakaria hiltzen denean. Jaurlaritza batzar legegilearen aurrean politikoki erantzulea da (jaurlaritza bere osotasunean, eta baita bere kideak banaka ere).

Autonomia-estatutuak Jaurlaritzaren osakerari buruzko zenbait arlo legegilearen esku utzi ditu, lege-erreserba ezarriz, honako hauek besteak beste: jaurlaritzaren eginkizunak eta antolakuntza zehaztea, Jaurlaritzako kideen estatutua zehaztea, lehendakaria hautatzeko sistema eta Jaurlaritzaren eta legebiltzarraren arteko harremanak.

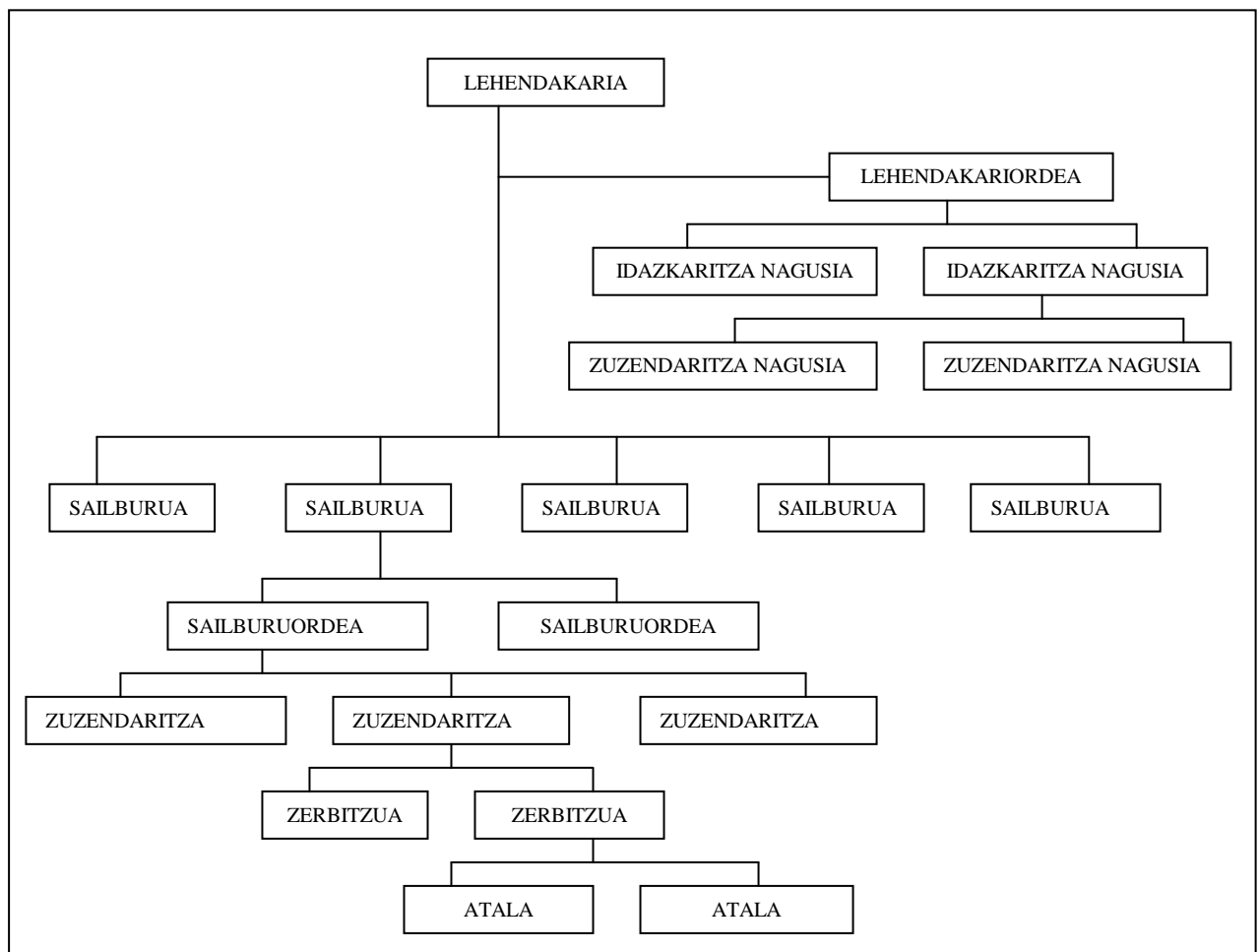
Jaurlaritzari eta lehendakariari buruzko araubideak honako *lege* honetan jaso dira: 7/1981 Legea, ekainaren 30ekoa, Jaurlaritzari buruzkoa. Lege horren bereizgarrietako bat da lehendakariari eskaintzen dion nagusitasuna.

Erkidegoko administrazioaren antolakuntza organikoa Jaurlaritzaren Legean aurreikusi da. Hona hemen, eskema modura, erkidegoetako administrazio-antolakuntzetan agertzen zaizkigun organoak:

- Gobernu Kontseilua: Jaurlaritza



- Gobernuko presidentea: lehendakaria
- Lehendakariordea(k)
- Sailburuak
- Sailburuordeak (Estatuko administrazioiko idazkariordeen parekoak; konfiantzazko karguak dira eta erkidegoko Gobernuaren dekretuz izendatzen dira)
- Zuzendariak eta idazkari nagusi teknikoak (horiek ere konfiantzazko karguak dira, dekretuz izendatuak eta kargugabetuak)
- Zuzendariorde nagusiak
- Zerbitzuak
- Atalak



## B. LEHENDAKARIA

### 1. Izaera

Lehendakaria autonomia-erkidegoaren ordezkari goren da, baita Estatuaren ordezkari arrunta ere autonomia-erkidegoaren lurraldean. Bestalde, lehendakariari dagokio jaurlaritzaren buru izatea eta zuzentzea (lehendakari-karguari egokitu zaizkion ohorezko eskubideak Jaurlaritzaren Legeko 2. artikuluan zerrendatu dira).

## 2. Izendapena

Legebiltzarrak bere kideen artean hautatu behar du lehendakaria. Lehendakariaren kargua ez da bateragarria beste inolako kargu publiko zein pribaturekin. Erregeari dagokio izendapen ofiziala egitea, eta Estatuko Gobernuko presidentek berresten du izendapen ofiziala (Jaurlaritzaren Legeak berrestea Legebiltzarreko presidenteari zegokiola xedatzen bazuen ere, Konstituzio Auzitegiak agertu zuen artikulua hori Konstituzioarekin bateragarria ez zela, ikus 5/1987 KAE, urtarrilaren 27koa, eta 8/1987 KAE, urtarrilaren 29koa). Izendapena errege-dekretuz argitaratu behar da Estatuko zein erkidegoko aldizkari ofizialean.

Hauteskundeak egin ondoren, eta baita Jaurlaritzaren Legeak ezartzen dituen gainerako kasuetan ere, Legebiltzarreko presidentek legebiltzarkideak deituko ditu lehendakaria hautatzeko bilkurara. Legebiltzar-taldeei dagokie lehendakariak aurkeztea (proposamenak Legebiltzarreko Mahaiari aurkeztu behar zaizkio, Osoko Bilkura izan baino 72 ordu lehenago).

Legebiltzarreko Osoko Bilkuran lehendakariak beren gobernu-programetako ildo nagusiak azaldu behar dituzte; gero, eztabaidarako txanda zabaltzen da, eta azkenik bozkatzeari ekiten zaio. Lehen bozketan, lehendakari izendatua izateko Ganberako botoen gehiengo osoa eskatzen da. Inork ez badu legebiltzarkideen gehiengo osoa lortzen, bigarren bozketa bati ekin behar zaio, eta hautatu egiten da boto baliozkoen gehiengo soilaren babesaren lortu duen hautagaia.

Gehiengo soilaren lortzerik ez badago, legebiltzarra desegiteko erabakia hartu behar du funtzioetan diharduen lehendakariak. Legebiltzarra osatzeko deia egin zenetik 60 egunera hartu behar da erabaki hori, ordurako lehendakari berririk izendatzerik egon ez bada.

## 3. Zereginak

a) *Ordezkaritza*. Esan bezala, Lehendakariak Autonomi Erkidegoko ordezkari gorenak du, eta baita Estatuaren ordezkariak arrunta Autonomi Erkidegoaren lurraldean (EK-ko 152.1 art.). Gobernuko ordezkariak Estatuko Gobernuaren ordezkariak badu ere, Estatuko ordezkariak arrunta erkidegoko presidenteari dagokio. Horrek esan nahi du autonomia-erkidegoan Erregea edo Gobernuko presidentea ez daudenean Estatuaren ordezkaria erkidegoko presidentea izango dela.

b) *Zuzendaritza politikoa*. Exekutiboaren presidentea den neurrian, lehendakariari dagokio autonomia-erkidegoaren esparruan politika zuzentzea. Legegintzaldi bakoitzean jaurlaritzak garatuko duen gobernu-programa lehendakariak lantzen du. Zeregin horri loturik honako hauek daude:

- Bere politika-programa legebiltzarraren aurrean aurkeztu eta aldeztu behar du, inbestidura-bilkuran zein legebiltzar-aldi bakoitzeko lehen bilkuran.
- Bere programari edo politika orokorrari loturik, konfiantza-mozioa aurkez dezake.
- Legebiltzarra desegin dezake.

c) *Jaurlaritza zuzendu (gidatu)*. Autonomia-estatutuko 33.2 artikulua eta Jaurlaritzaren Legeko 1. artikulua Jaurlaritza zuzentzeko eginkizuna aipatzen dute lehendakariaren zeregin eta ahalmenen artean. Eginkizun horretarako legeak hainbat

bitarteko aurreikusi ditu:

- Artezbidetako politikoak, sailburuek jarraitu beharrekoak, ezartzeko gaitasuna.
- Jaurlaritzaren barne-antolakuntza eta bere egitekoak zehazteko gaitasuna.
- Sailen artean gerta daitezkeen eskumen-gatazkak ebaztea.
- Jaurlaritzaren bilkuretara deitzea, eta eztabaidak zuzentzea.
- Jaurlaritzako batzorde eskuordetuen bilkuretarako deia egitea, eta hala dagokionean buru izatea.
- Jaurlaritzaren legegintzarako programa koordinatzea.
- Jaurlaritzako akordioen betearazpena koordinatzea eta sustatzea.

d) *Sailburuak izendatu eta kargugabetu.*

e) *Administrazioaren barne-egitura erabaki.* Jaurlaritzaren Legeak, 8.c artikuluan, honako ahalmen hau eman dio lehendakariari “Jaurlaritzako sailak sortzea eta ezabatzea dakarten dekretuak onartzea, baldin eta gastu publikoa gehitzen ez badute, eta baita sailen izena edo haien arteko eskumen-banaketa aldatu ere”. Hori lehendakariaren dekretuz egiten da. Dekretu horiek sailak sortu edo desegin ditzakete, baita sailen izenak zein eskumenak aldatu ere. Ikus 8/2005 Lehendakariaren Dekretua, ekainaren 27koa, EA Eren administrazio-sailak sortu, ezabatu eta aldatzen dituenak, eta horien egitekoak eta jarduerar-erakundeak zehazten dituenak (EHAA, ekainaren 28koa).

f) *Legeak eta legegintzako dekretuak aldarrikatu,* eta aldizkari ofizialetan argitaratzeko agindu. Eginkizun hori xedapena onartu eta 15 eguneko epean gauzatu behar du. Bestalde, Jaurlaritzaren dekretuak lehendakariak sinatzen ditu.

#### 4. *Lehendakaria aldi baterako kargugabetzea*

Jaurlaritzaren Legeko 9. artikuluan arabera, lehendakaria aldi baterako kargugabetua izan daiteke, Jaurlaritzako kideen lau bostenak uste badu ez dela gai bere egitekoak betetzeko. Kasu horietan, Jaurlaritzak behin-behineko lehendakaria izendatuko du. Jaurlaritzaren Legeko 14. artikuluan honako hurrenkera (lehentasun) hau ezarri du lehendakaria ordezkatzeko: aurrena, lehendakariordea, eta lehendakariorde bat baino gehiago izanez gero antzinasunetik handiena duena, gero, antzinasunetik handiena duen sailburua. Lehendakaria aldi baterako kargugabetua izan bada, legebiltzarreko presidenteari berehalak horren berri eman behar zaio.

Behin-behineko egoera horrek ezin du lau hilabete baino gehiago iraun.

#### 5. *Lehendakariaren kargugabetzea*

Lehendakariak bere karguari utzi behar dio:

- Aldi baterako kargugabetua izan denetik lau hilabete igaro ondoren, epe horretan kargugabetua izateko zioek bere horretan badiraute.
- Legebiltzarreko hauteskundeak egin ondoren.
- Legebiltzarraren konfiantza politikoa galduz gero.
- Dimisioa emanez gero.
- Hilez gero.

## C. EUSKO JAURLARITZA

### 1. *Jaurlaritzaren osaera*

Autonomia-estatutuaren arabera, jaurlaritzaren ezinbesteko osagaiak lehendakaria eta sailburuak dira (30. art.). Lehendakariari dagokio sailburuak izendatzea. Beste autonomia-estatutuetan gertatu ez bezala, EAeko Estatutuak ez du lehendakariordea aipatu Jaurlaritzako kide gisa. Edozelan ere, Jaurlaritzaren Legeko 17. artikulua lehendakariordearen figura erantsi dio Jaurlaritzaren osaerari. Lehendakariak sailburuak izenda ditzake lehendakariorde.

### 2. *Izaera*

Jaurlaritza organo kolegiatua da, Jaurlaritzaren Legeak ezarritakoaren arabera jarduten duena, lehendakariaren zuzendaritzapean. Jaurlaritzari politika orokorreko helburuak ezartzea dagokio (zuzendaritza politikoa), baita administrazioa gidatzea ere (administrazioa zuzentzea). Jaurlaritzak, bere zereginak bideratzeko, honako ahalmen hauek ditu:

- legegintzarako ekimena
- funtzio exekutiboa
- erregelamenduak dekretu bidez egiteko ahalmena

### 3. *Zereginak* (JLko 18. art.)

- *Araugintzari lotuak:*
  - Legebiltzarrera lege-proiektuak bidali.
  - Legegintza eskuordetua abiatu, legegintza-dekretuak onartuz.
  - Beharrian berezi eta premiatsua dagoenean, lege-dekretuak onartu ohi ditu.
  - Eusko Legebiltzarreko edo Gorte Nagusietako legeak garatzeko dekretu bidez erregelamendu exekutiboak onartu.
- *Finantzari lotua:*
  - Aurrekontu orokorrak prestatu eta legebiltzarrera igorri, onartuak izan daitezzen.
  - Zor publikoa jaulki (11/1984 KAE, otsailaren 2koa)
- *Beste erakundeekin harremanak:*
  - Lurralde historikoekin edo beste autonomia-erkidegoekin hitzarmenak sinatu, eskumeneko zerbitzuak eskaintzeko. Hitzarmenak eskumeneko zerbitzuak eskaintzeko sinatzen dira. Legebiltzarrari horien berri eman behar zaio, eta hori 20 eguneko epean akordioek kontra agertu ahal izango da.
  - Beste autonomia-erkidegoekin lankidetzak akordioak sinatu. Lankidetzak akordioak dira eskumeneko zerbitzuak eskaintzeko lantzen ez direnak (beste edozein helburu izan dezakete, beraz). Lankidetzak akordioak izanik, legebiltzarrak horiek berretsi beharko ditu.
- *Azterketa-zereginari lotuak:*
  - Legebiltzarrak desagiteari buruzko egokitasunaz eztabaidatu.
  - Konfiantza galdaketa aurkezteko egokitasunaz eztabaidatu.
  - ...

- *Politikaren zuzendaritzari lotua:*
  - Erreferendumak baimendu (Estatutua aldatzeari zuzenduak).
  - Konstituzio-kontrakotasunezko errekurtsioak aurkeztu.
  - Eskumen gatazkak aurkeztu.
- *Administrazioaren zuzendaritzari lotua:*
  - Administrazioiko goi-karguak izendatu eta kargutik kendu (sailburuen proposamenari jarraituz), baita izendapen askeko karguak ere.
  - Legebiltzarreko ebazpenak betearazi.

#### 4. *Jarduteko era*

Lehendakaria Jaurlaritzaren bilkuren buru da. Lehendakariak, bestalde, Jaurlaritzako idazkaria izendatu behar du sailburuen artean. Lehendakariari dagokio Jaurlaritzaren bilkuretarako deialdia eta gai-zerrenda lantzea, gero sailburuei helarazteko. Jaurlaritzaren bilkura eratutzat jotzeko honako *quorum* hau eskatzen da: lehendakariak (edo haren ordezkioak) gain, Jaurlaritza osatzen duten sailburuen erdiak behintzat biltzea. Jaurlaritzak erabiltzen dituen dokumentuak isilpekoak (sekretuak) dira, eta baita bileretako deliberazioen edukia ere. Jaurlaritzaren akordioak idazkariak jaso behar duen aktan islatu beharko dira. Bestalde, adituak dei daitezke Jaurlaritzaren bileretara joateko. Adituek informazioa baino ezin dute eman, eta behartuta daude deliberazioei zein landutako txostenei buruzko sekretua gordetzera.

Jaurlaritzaren Legeak jarduera-prozedura bereziak arautu ditu lege-aurreproiektuak eta erregelamenduak lantzeari buruz (55. art. eta hurrengoak).

Jaurlaritzak, osoko bilkuran jarduteaz gain, *batzorde eskuordetuak* sor ditzake. Batzorde eskuordetuak sor daitezke arloetako politikak programatzeko, hainbat sailtako arlo komunak aztertzeko eta baita Jaurlaritzaren bilkurak prestatzeko ere (22. art.).

Batzorde eskuordetuetan, lehendakariordea edo sailburu bat (lehendakariak eskuordeturik) izango da presidentea. Batzorde eskuordetuetako kide guztiek sailburuak izan behar dute. Batzorde eskuordetuak dekretu bidez sortzen dira, eta bertan eskumenak eta zereginak zehaztu behar dira. Batzorde eskuordetuek Jaurlaritzak eskuordeturik jarduten dute. Gaur egun, Ekonomia Arazoetarako Batzorde Eskuordetua dugu eratuta.

#### 5. *Erantzukizuna*

Sailburu bakoitza, bere kudeaketari dagokionez, pertsonalki erantzulea da. Baina Jaurlaritza bera, era mankomunatuan, bere politika orokorraren erantzule da Legebiltzarraren aurrean. Gobernuaren zein sailburuen erantzukizun politikoa eskatzeko bi bide aurreikusi dira: konfiantza-mozioa aurkeztea (lehendakariak bideratua) edo gaitzespen-mozioa (legebiltzarkideen ekimenez). Jaurlaritzako kideak, bestalde, legebiltzarrera joatera behartuta daude, Legebiltzarrak deitzen dituen bakoitzean. Legebiltzarkideek egiten dizkieten galderei erantzuteko beharra izateaz gain, eskatzen dizkieten informazioak ematera behartuta daude. Bestalde, jaurlaritzako kideei Legebiltzarreko bilkuretara joateko eskubidea aitortu zaie (nahiz eta legebiltzarkide izan ez), eta bertan hitz egiteko eskubidea izango dute.

### C. LEHENDAKARIORDEA/K

Lehendakariak lehendakariordeak izendatzen ditu Jaurlaritzako sailburuen artean. Figura hori ez da ezinbestean egon behar, eta, bestalde, bat baino gehiago izan daitezke. Bat baino gehiago daudenean, horietariko bat "lehen lehendakariorde" izendatuko da. Lehendakariordeek lehendakariari dagozkion eskumenez baliatu ahal izango dira, lehendakariak eginiko eskuordetzearen arabera. Edozelan ere, Jaurlaritzaren Legeko 39. artikulua eskuordeezinak diren eskumenak zehaztu ditu. Lehendakariaren eskuordetze horiek dekretuz argitaratu behar dira (baita ezeztatzea ere). Lehendakariaren eskuordetzeek epez mugatuak izan behar dute, edozein unetan ezeztagarriak badira ere. Azpieskuordetzeak debekatuak daude. Eta, legeak agertzen duenez, eskuordetzeaz baliatuz onartutako egintzak eskuordetze-emaileari egozten zaizkio.

Lehendakariordearen izendapena jasotzen duen dekretuak eskuordetzen zaizkion eskumenak zehaztu beharko ditu. Gaur egun eginkizun eta jardun-arlo hauek dagozkio Jaurlaritzaren lehendakariordetzari:

- Jaurlaritzaren idazkaritza.
- Legebiltzarrarekiko, Arartekoarekiko eta beste instituzioekiko harremanak eta komunikazioak.
- Euskal Autonomia Erkidegoko instituzioen arteko lankidetzak, koordinazioa, plangintza bateratua eta artikulazioa bultzatzea eta garatzea.
- Politika publikoak definitzean, koordinatzean eta betearaztean euskal gobernugintza publikoa diseinatzea eta aplikatzea.
- Autonomiaren garapenerako politika eta, xede horretarako, sailen jarduerak koordinatzea.
- Autonomia-estatutuaren defentsa juridikoa.
- Legearen barnean kontroleko eta aholkularitza juridiko orokorreko egitekoak gauzatzea.
- Eusko Jaurlaritza eta haren organoak auzietan ordezkatzeko eta aldezteko.
- Administrazioa modernizatzeako prozesua koordinatzea, zuzentzea eta sustatzea, eta baita administrazio eta gobernu elektronikoak ere.
- Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkaria.
- Euskal Herriko zuzenbide zibil foral eta berezia kontserbatzea, aldatzea eta garatzea.
- Toki-administrazioaren arloan legeek eta araudiek Jaurlaritzari esleitzen dizkieten egitekoak gauzatzea.
- Euskal herri-administrazioen antolaketaren eta prozeduraren erregimena.

### VI. EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOKO ADMINISTRAZIO-SAILEN ANTOLAKUNTZA

Gaur egun Eusko Jaurlaritzako sailen egitura honako hau da:

- Lehendakariordea
- Lehendakariordetza
- Ogasun eta Herri Administrazio Saila
- Justizia, Lan eta Gizarte Segurantzaren Saila
- Herrizaingoa
- Industria, Merkataritza eta Turismo Saila
- Etxebizitza eta Gizarte Gaietako Saila
- Hezkuntza, Unibertsitate eta Ikerketa Saila
- Osasun Saila
- Kultura Saila
- Ingurumen eta Lurralde Antolamendu Saila
- Garraio eta Herri Lan Saila
- Nekazaritza, Arrantza eta Elikadura Saila

Sailez gain, honako autonomiadun erakunde hauek ditu:

- SHEE: Soin Hezkuntzako Euskal Erakundea
- HAEE-IVAP: Herri Ardularitzaren Euskal Erakundea
- HABE: Helduen Alfabetatze eta Berreuskalduntzerako Erakundea
- Euskal Herriko Polizia Ikastegia
- EUSTAT: Euskal Estatistika Erakundea
- EMAKUNDE: Emakumeen Euskal Erakundea
- OSALAN: Laneko Segurtasun eta Osasunerako Euskal Erakundea

Lehen esan bezala, Jaurlaritzari buruzko Legeko 8.c) artikulua lehendakariari aitortu dio Jaurlaritzako sailak sortzeko edo ezerezteko dekretuak onartzeko eskumena. Ahalmen horretan babesturik, aipatutako egituraketa ezarri da lehendakariaren honako dekretu honetan: 8/2005 Dekretuan, ekainaren 27koan.

## A. SAILBURUAK

Lehendakariak, dekretu bidez, sailburuak izendatzen ditu (baita kargugabetu ere). Sailburuek izaera bikoitza dute: batetik, Jaurlaritzako kideak dira, eta, horrenbestez, Jaurlaritzaren erabakietan esku hartzen dute. Bestetik, administrazio-sailen buruak dira, pertsona bakarreko organo gisa.

Sailburuei dagokie, besteak beste:

- Sailak ordezkatzeari, zuzentzeari, kudeatzeari eta ikuskatzeari.
- Sailen barne-egitura lehendakariari proposatzeari.
- Sailei loturiko gaiei buruzko dekretu-proposamenak lantzea, Jaurlaritzak onar ditzan.
- Sailei dagozkien arloetan administrazio-xedapenak ("aginduak") eta erabakiak onartzea.
- Sailetan sor daitezkeen eskumen-gatazkak ebaztea.
- Saileko erakunde autonomiadunen eta goi-karguen erabakien aurkako administrazio-errekurtoak ebaztea (legeak ezarritako salbuespenetan izan ezik).
- Dekretuz izendatu beharreko sailetako goi-karguak Jaurlaritzari proposatzeari.
- Beren gaiei loturiko lege-proiektuak Jaurlaritzari proposatzeari.
- Kide diren batzorde eskuordetuetan parte hartzea.

Legeak sailik gabeko sailburuak izenda daitezkeela aurreikusi du. Kasu horietan, sailburutzaren sorrera jaso duen lehendakariaren dekretuak ezarri beharko ditu sailburuaren egitekoak, eta baita haren menpean izango den antolakuntza ere.

## B. GOI KARGUAK

Sail bakoitzean, sailburuek beren konfiantzako karguak izenda ditzakete. Sailburuak karguari uzten dionean, bere ekimenez izendatutako goi-karguek karguak utzi beharko dituzte.

Administrazioko goi-karguak honako hauek dira:

- Sailburuordeak
- Zuzendariak

Bi horiek Jaurlaritzaren dekretuz izendatzen dira, sailburuaren proposamenari jarraiki. Behin izendatutakoan, goi-karguek zerbitzu-harreman baten bidez lotuta

egongo dira EAEko Administrazioarekin. Zerbitzu-lotura izendapena jaso duen dekretua argitaratzean hasten da. Goi-karguek kargua utziko dute, bestalde, beren ekimenez ukoa aurkeztu edo sailburuak kargugabetzen baditu. Bi kasu horietan, administrazioarekiko harremana haustea dekretu bidez ezarriko da.

Sailburuordeak sailburuaren menpe eta zuzendaritzapean jarduten du. Sailburuorde bakoitzak sailaren atal nagusi baten ardura hartzen du. Sailetako atal nagusi horiek saileko egitura organikoetan zehaztu behar dira, edo, bestela, izendapen-dekretuan ezarriko. Izendapen-dekretuak edo saileko egituraketa ezartzen duen dekretuak sailburuordearen zereginak agertu behar ditu. Bestalde, sailburuak bere eginkizunetatik batzuk eskuordetu diezazkioke sailburuordeari. Eskuordetze horiek 12 hilabeteko iraupena dute gehienez. Epe hori igarota eskuordetzeak irautea bidezkoa denean, saileko egitura organikoa ezartzen duen dekretua aldatu beharko da, eskuordetzeari egokitzeko.

Zuzendariak antolakuntza-unitateen buru dira, eta saileko egitura ezartzen duen arauak unitate horiek ezarri behar ditu. Zuzendariak, bestalde, autonomiadun erakundeen zuzendaritza har dezakete.

Goi-karguen lanbide-bateraezintasuneko arauak Jaurlaritzaren Legean ezarri dira (32. art. eta hur.).

## VII. EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOKO AHOLKU ADMINISTRAZIOA

### A. EUSKADIKO AHOLKU BATZORDE JURIDIKOA

Euskal Autonomia Erkidegoko aholku-administrazioari dagokionez, arreta berezia egin behar zaio Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoari. Aholku Batzorde Juridikoa lege bidez arautua izan da (9/2004 Legea, azaroaren 24koa). Lege horrek Euskal Autonomia Erkidegoko kontsulta-organo kolegiatu gorena arautu du. Haren helburua kontsulta-eginkizunetan aritzea da. Hasiera batean, Aholku Batzorde Juridikoa dekretuz arautu zen (187/1999 Dekretua, apirilaren 13koa), Administrazio eta Prozedura Legeko (30/1992 Legeko) 17. xedapen gehigarria garatzeko xedez. Honela dio xedapen gehigarri horrek:

“Administrazio aholku-emailea, administrazio aholku-eskatzailearekiko autonomia organikoa eta funtzionala duten berariazko organoak erabilita eratu daiteke, edo administrazio aholku-eskatzailearen zerbitzu juridikoen bitartez antola daiteke. Horrela bada, zerbitzu horiek ezin izango dira egon hierarkian, ez antolakuntzaz ez funtzionamenduz, aholku-gai diren egintzak sortu edo xedapenak egin dituzten organoen mendean, edo ezingo dute organo haiengandik jaso ez jarraibiderik, ez agindurik, ezta inolako norabiderik ere. Kide anitzeko organo moduan jardungo dute, berme horiek bete daitezen”.

Dekretuz, beraz, Batzorde Juridikoa sortu bazen ere, 9/2004 Legeak kontsulta-eginkizunaren antolaketa behin betiko ezarri du.

#### 1. Izaera

Aholku Batzorde Juridikoaren ezaugarri nagusiak: objektibotasuna, inpartzialtasuna eta kalitate teknikoa dira. Aholku Batzordea ez da administrazio independente gisa konfiguratu. Administrazio Orokorreko Lehendakariordetza Sailari loturik badago ere (zerbitzu juridikoei formalki atxikita dago), haren objektibotasuna eta inpartzialtasuna bermatzeko zenbait baliabide aurreikusi dira.



- Batetik, hierarkia-harremanik ez da ezarri. Hots, Eusko Jaurlaritzako administrazio orokorrari atxikia badago ere, ez da administrazioaren egitura hierarkikoan integratu.
- Bestetik, aldaezintasuna, egonkortasuna eta iraunkortasuna eskaintzen dizkien estatutu pertsonala dute kideek.
- Gainera, kontsultak egiteko eta irizpenak emateko prozedura zehatz eta formala arautu da. Horien bitartez, kideen eginkizunaren autonomia bermatu nahi izan da

## 2. Jarduera-eremua

Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoa bere jarduera-eremuan dauden Euskal Autonomia Erkidegoko administrazioen kontsulta-organo kolegiatu gorena da. Administrazioaren jarduera legearekin eta zuzenbidearekin bat datorrela bermatzea da Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren ardura. Eta, ildo horretan, bere irizpenaren mende jarritako arau- eta egintza-proiektuak ordenamendu juridikoari egokitzen zaizkion ala ez begiratu behar du.

Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak bere kontsulta-zerbitzuak eskaintzen dizkie Euskal Autonomia Erkidegoko administrazioari, tokiko administrazioei eta baita Euskal Herriko Unibertsitateari ere. Erakunde horien menpeko erakunde instrumentalei ere kontsulta-zerbitzuak eskaintzen dizkie. Beraz, lurralde historikoetako foru-erakundeen jarduera Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren jarduera-eremutik at gelditzen da.

## 3. Eskumena

Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoari kontsultatu behar zaizkion gaiak honako hauek dira:

- Lege-aurreproiektuak (ogasunari buruzko lege-proiektuek saileko titularrak eskatuz gero baino ez dute beharko batzordearen txostena)
- Legegintzako dekretuei buruzko proiektuak.
- Eusko Jaurlaritzako erregelamendu exekutiboen proiektuak (dela Eusko Legebiltzarreko legeak garatzen dituztenak, dela Estatuko legeak garatzen dituztenak, dela Europar Batasuneko zuzenbidea garatzeari buruzkoak).
- Tokiko autonomiaren defentsan erakunde interesatuek aurkeztutako gatazkak.
- Administrazioaren egintzen eta xedapenen ofiziozko berrikuspena.
- Berrikusteko errekurtsio administratibo bereziak.
- Administrazioaren kontratuen deuseztasun-, interpretazio- eta hutsaltze-kasuetan (EAEko administrazioaren esparruan zein toki-administrazioen esparruan).
- Administrazioaren emakiden deuseztasun-, interpretazio-, aldaketa- eta iraungipen-kasuetan.
- Administrazioen ondare-erantzukizunari buruzko erreklamazioak, erreklamaturako zenbatekoa 6.000 eurokoa edo hortik gorakoa denean.
- Udal-mugarteak aldatzea, lurralde historiko bati baino gehiagori eragiten dionean.
- Lege-maila edo -indarra duten arauen arabera administrazio aholku-emaiaren parte-hartzea nahitaezkoa duten gainerako arloetan.

Batzordeak, kontsulta-zerbitzua eskaintzean hautematen dituen arazoak kontuan hartuz, administrazio aholku-eskatzailari igorriko dizkio bidezkoztat jotako

iradokizunak eta jarduera-proposamenak. Batzordeak urtero gertatu eta argitaratu behar du memoria bat, non bere irizpenetan jasotako doktrinaren berri emango baitu.

#### 4. Osaera

Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoa hamar kidek osatzen dute.

Aholku Batzordearen *presidentea* Eusko Jaurlaritzako zerbitzu juridiko nagusien burua da. Presidentearen ahalmenak honako hauek dira: Batzordearen ordezkari izatea; bilkuretarako deialdia egitea eta bilkuretan buru izatea, gai-zerrenda jartzea, eta, urgentziazko arrazoiek justifikatzen badute, gai-zerrendan sartu gabeko aztergaiak proposatzea; gai bakoitzerako txostengileak aukeratzea; eta Batzordearen irizpenak eta erabakiak sinatzea. Bestalde, presidenteak, edo horren ordezkioak, honako betebeharrak hauek izango ditu bilkuretan: bilkurei hasiera eta amaiera ematea; eztabaidak gidatzea eta antolatzea; berdinketak bere botoaren bidez ebaztea.

Batzordeak *presidenteordea* du (legearen arabera zerbitzu juridiko nagusietako araugintza-kontrolerako burua bete behar du kargu hori). Presidenteordeak *presidentea* ordezkatzeko du, kargua hutsik dagoenean edo *presidentea* kanpoan edo gaixorik dagoenean. Presidenteak eskuordetzen ahal dizkio eginkizunak. *Presidentea* edo *presidenteordea* kanpoan izanez gero, elkar ordezkatzeko dute.

*Batzordekide* izateko, Zuzenbidean lizentziaduna edo dokorea izateaz gain, beharrezkoa da batzordeak landu behar dituen gaitan gaitasun profesional frogatua izatea. Gainera, karrerako funtzionarioak izan beharko dute, goi-mailako kidegoetan hamar urtez aritutakoak, hain zuzen ere. Euskal Herriko Unibertsitatean zerbitzuak betetzen diharduten unibertsitateko irakasleen kidegoetakoak ere izan daitezke, bertan gutxienez bost urtean jardun badute, betiere.

Batzordekideen estatutu pertsonalak honako ezaugarri hauek ditu:

- Batzordekideak aldaezinak dira.
- Jaurlaritzaren Kontseiluak onartutako dekretuaren bidez izendatzen dira (lehendakariordearen proposamenez).
- Sei urtekoa da batzordekideen agintaldia (hura luza daiteke baina).
- Batzordekide izendatzeak jatorrizko kidegoan izendatua zerbitzu berezietako egoera administratiboan dagoela jotzea dakar.
- Batzordekideek bateraezintasun-erregimena dute aplikagarri.

Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren erdia hiru urtean behin eraberritzen da. Hala ere, agintaldia amaitu baino lehen, batzordekideren batek bere kargua utziko balu, beste batzordekide bat izendatuko litzateke haren ordezkari, hiru urteko epea amaitzeko falta den denborarako. Batzordekideek, behin izendatuak izan ondoren, legeak jasotako kasuetan baino ez dute utziko kargua. Kargua uzteko kausak honako hauek dira: heriotza, agintaldiaren amaiera, idatziz egindako ukoak, funtzionario izateari uztea, Batzordeko osoko bilkuraren gehiengo osoak irizitako bateraezintasuna, betebeharren ez-betetze larriaren ondorioz zigortua izatea (egoera hori Batzordearen osoko bilkuraren gehiengo osoz erabaki behar du); epai irmo batek agindutako gaitasungabetzea; eta epai irmo batek dolozko delituagatik zigortua izatea.

Batzordekideei honako hauek dagozkie: bilkuretara joatea eta eztabaidetan parte hartzea; gaien edo azterlanen irizpen-proposamenak idaztea eta batzordeari aurkeztea, baldin eta txostengile izateko aukeratu badituzte; Batzordean aurkeztutako irizpen-proposamenak onartzea, aldatzea edo ezezteko proposatzea; botoa ematea eta zer bozkatu duten adieraztea; halaber, boto partikularra ematea, gehiengoaren iritziarekin bat etorri edo ez; eta organo kolegiatu bateko kide izateari dagozkion beste eginkizunak.

Batzordeak *idazkaria* du. Presidenteari dagokio idazkaria izendatzea (izendapen askearen bidez), Euskal Autonomia Erkidegoko administrazioetan diharduten goi-kidegoetako funtzionarioen artetik. Zuzenbidean lizentziaduna edo doktorea izan behar du, eta edozein herri-administrazioetako kidego horietan gutxienez hamar urtean aritutakoa.

Aholku Batzorde Juridikoko idazkariari honako hauek dagozkio: Batzordearen batzarretara joatea, hitz egiteko eskubidearekin baina botorik gabe; Batzordearen bilkuretako gai-zerrenda eta aztertu beharreko gaietarako buruzko agiriak gertatzea eta igortzea; presidentearen aginduz Batzordearen bilkuretarako deia egitea; bilkuretarako aktak idaztea eta horiei oniritzia ematea; presidentearen aginduz eta haren oniritziz, akten, irizpenen eta erabakien ziurtagiriak ematea; Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoari zuzendutako kontsulten, espedienteen eta gainerako agirien sarrera- eta irteera-erregistroaz arduratzea; organo kolegiatu bateko idazkari bati dagozkion eginkizunak, eta osoko bilkurak eta atalek haren ardurapean utzitakoak.

*Kabinete teknikoa.* Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoak kabinete tekniko bat du, pertsonal tekniko eta administratiboz osatua.

### 5. Jarduteko era

Aholku Batzorde Juridikoko kideek objektibotasunez eta inpartzialtasunez bete behar dute kontsulta-eginkizuna. Ez dute atxikipen hierarkikorik, eta ez dute inolako instrukziorik hartuko administrazio aholku-eskatzailarengandik.

Administrazio-prozedura erkideari buruzko legeetan ezarritako abstenitzeko eta errefusatzeko kausarik izanez gero, inhibitu egin beharko dute. Batzordeko edozein kidek halako kasuren baten berri izanez gero, batzordeari jakinarazi beharko dio, eta Batzordeak, kasu bakoitzaren nondik norakoak aintzat hartuz, ebatzi beharko du batzordekideak gaia aztertzeari eta irizpena bozkatzeari ekin behar dion ala ez.

Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoko kideek eta idazkariak sekretupean izan behar dituzte proposamenak, hartutako erabakiak eta kontsulta-gaiak, harik eta eskumena duen organoak gaiok erabaki arte. Beti izango dituzte sekretupean Batzordeak irizpenei eta emandako botoei buruz izandako eztabaidak.

Aholku Batzorde Juridikoak osoko bilkuren edo atalen bidez gauzatzen du bere jarduna. Presidenteak, presidenteordeak eta batzordekideek osatzen dute osoko bilkura. Zenbait arlori buruzko txostenak lantzeko, osoko bilkurak jardun behar du (ikus 15. art.). Atalen kopurua Antolaketa eta Jarduera Erregelamenduan zehaztu dira. Atalak hiru bokalez gora osatu behar dira.

Aholku Batzorde Juridikoaren osoko bilkurak eta ataletako batzarrek balioa izateko eta horietan erabakiak hartzeko, beharrezkoa da lehendakaria, batzordekideen erdiak eta idazkaria bertan izatea. Osoko bilkuraren eta atalen erabakiak, lege ezarritako kasuetan izan ezik, egon daudenen artean hartuko dira, botoen gehiengoz. Berdinketarik gertatuz gero, bilkuraren buruaren botoak ebatziko du. Kideen botoa irizpenaren edo erabakiaren aldekoa edo aurkakoa baino ezin da izan. Bozketan ezin da abstenitu. Irizpenei eta erabakiei ere ezin zaie erreserbarik, baldintzarik edo ñabardurarik jarri, ez bada boto partikularren bidez.

Boto partikularrak. Gehiengoak hartutako erabakiari kideren batek boto partikularra ematen badiu, beharrezkoa izango da bilkura amaitu baino lehen

iragartzea. Boto partikularrak irizpenarekin bat etor daitezke edo aurkakoak izan daitezke, eta, irizpena behin betiko ematen denetik kontaktzen hasita, gehienez bost eguneko epean bidali beharko dira batzordeko idazkaritzara, idatziz, irizpenari atxikita bidali ere.

Aktak. Aholku Batzorde Juridikoaren osoko bilkuraren eta atalen erabakiak aktan jaso behar dira. Aktek laburbilduta jaso behar dute bilkuraren eguna, hasierako eta amaierako ordua, parte hartu dutenen eta parte hartu ez dutenen izenak, hartutako erabakiak, iragarritako boto partikularrak eta beste bilera baterako utzitako gaiak. Aktak bilkuraren amaieran edo hurrengo bilkuran onartuko dira, eta idazkariak eta lehendakariak izenpetuko dituzte.

## 6. Kontsulta-prozedura

Aholku Batzorde Juridikoari honako hauek egiten ahal dizkiote kontsultak: Eusko Jaurlaritzako sailburuek, Euskal Herriko Unibertsitateko errektoreak, toki-korporazioetako presidentek eta erakunde instrumentaletako zuzendariek.

Kontsulta jaso ondorengo hamabost egunen barruan, Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoko presidentek aholkua eskatu duen organo edo entitateari eska diezaioke bidalitako espedientean dokumentatu ez diren izapideak bete egin direla justifika dezala horretarako ezarritako epean, betiere irizpena prestatu behar duten txostengileek edo osoko bilkurako zein ataleko gehiengoak proposamen arrazoitua eginda,.

Irizpenetan adierazten da osoko bilkurak edo atal batek prestatutakoak diren, noizko bilkuran onartu diren eta parte-hartzaileak nor izan diren. Adierazten da, halaber, aho batez, gehiengoz edo presidentearen botoz onartu diren. Organo edo entitate aholku-eskatzaileari bidaltzen zaizkio irizpenak, Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoko presidentek eta idazkariak izenpetu eta gero. Boto partikularrak erantsi behar zaizkio irizpenari, eta boto-emaeleen eta horiekin bat egiten dutenen izenak adieraziko dira.

Batzordearen irizpenak emateko epea izapidea zehazten duten legeek adierazitakoa da, eta, adierazita ez badago, bi hilabetekoa. Urgentziazko kontsulta bada, hamabost egunekoa da irizpena emateko epemuga. Epeak espediente osoa Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoko erregistroan sartzen den egunaren biharamunetik aurrera kontatuko dira.

Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoaren irizpenak eta erabakiak ez dira lotesleak, legeak ez badu kontrakoa xedatzen behintzat. Aholku Batzorde Juridikoak informatutako xedapenek eta egintzek argi erakutsi behar dute azalpen-zatian ea irizpenarekin bat etorrita onartu edo erabaki diren ala ez.

## B. EUSKAL EKONOMIA ETA GIZARTE KONTSEILUA

Euskal Ekonomia eta Gizarte Kontseilua Jaurlaritzaren eta Legebiltzarraren aholkularitza-erakundea da, eta haren helburua da hainbat ekonomia- eta gizarte-arduradunek erkidegoko politika ekonomikoan parte hartzea. Kontseiluak berezko nortasun juridikoa du, EAEko administrazioak duena ez bezalakoa, eta erabateko gaitasuna eta askatasuna ditu bere zereginak betetzeko. Administrazio independentea da.

Ekonomia- eta finantza-autonomia irizpide hartuta, Kontseiluak bere aurrekontua onartzen eta betearazten du. Aurrekontua finantzatzeko, Euskal

Autonomia Erkidegoko aurrekontu orokorretan esleitzen dizkioten kopuruak erabiltzen ditu.

Kontseiluak Bilbon du egoitza; eta, legez 1984an sortu zen arren, ez zen abian jarri 1995era arte. 4/1984 Legeak, azaroaren 15ekoak, sortu bazuen ere, gero beste bi legek berrikuntzak ekarri zizkioten (15/1994 Legeak, ekainaren 30ekoak, eta 9/1997 Legeak, ekainaren 27koak).

### 1. Zereginak

- Ekonomia- eta gizarte-arloko politikarekin zerikusia duten lege-proiektuen txostena egin beharko du nahitaez.
- Ekonomia- eta gizarte-arloko politikarekin zerikusia duten dekretu-proiektuen txostena egin beharko du nahitaez, Jaurlaritzaren iritziz, garrantzi berezia badute.
- Jaurlaritzari galderak egingo dizkio, beraren eskumeneko gaien gainean.
- Irizpenak, ebazpenak edo txostenak egiten ditu, bere ekimenez edota Jaurlaritzak eskatuta, aurreko ataletan aipatutako esparruetan.
- Legebiltzarrak egiten dizkion kontsultei erantzuten die.
- Parte hartzen du autonomia-erkidegoko arlo publikoko jarduera ekonomikoaren gaineko Jaurlaritzaren plangintzan.
- Urtero txosten bat egin behar du, eta Jaurlaritzari eta Legebiltzarrari aurkeztu. - Txostenak EAEko ekonomia- eta gizarte-egoeraz Kontseiluak duen iritzia azaldu behar du.

### 2. Osaera

Kontseilua hogeita hamabi lagunek osatzen dute, eta honela dago eratuta:

- A TALDEA: Zortzi kontseilari, sindikatuen erakunde eta konfederazio nagusien ordezkari gisa.
- B TALDEA: Zortzi kontseilari, enpresaburu-konfederazioen ordezkari gisa.
- C TALDEA: Zortzi kontseilari, honako hauen ordezkari gisa: merkataritza-, industria- eta nabigazio-ganberak; aurrezki-kutxak eta finantza-erakundeak; kooperatibak; lan-sozietate anonimoak; arrantza-erakundeak; nekazaritza-erakundeak; kontsumitzaileen erakundeak, eta Euskal Herriko Unibertsitatea.
- D TALDEA Zortzi aditu, kualifikazio, jarduera-ospe eta askatasun handikoak.

Kontseiluak presidentea eta idazkari nagusia ditu. Kontseiluko kideak lau urterako izendatzen dira, eta berriro aukeratuak izan daitezke.

Erabakiak hartzeko organo gorena osoko bilkura da. Haren zereginen artean, besteak beste, honako hauek daude: lehendakariari kide bat proposatzea presidentekargurako; idazkari nagusia izendatzea; lan-batzordeak sortzea eta desagitea; aurrekontuak onartzea; urteko txosten sozioekonomikoa eta jarduera-txostenak onartzea, eta batzordeek bidalitako irizpenen, ebazpenen eta txostenen proiektuak onartzea.

*Presidentea:* lehendakariak Kontseiluko Presidentea izendatzen du (Kontseiluaren proposamenez). Honako hauek dira presidentearen eginkizunak:

- Kontseiluaren izenean aritzea.
- Bilera-deialdiak egitea, haietan buru aritzea eta eztabaidak zuzentzea.

- Bileretarako aztergaiak ezartzea.
- Kontseiluaren erabakiak argitaratzea, hala balegokie, erabakiak betearaztea eta aktak onestea.
- Araudiak agertzen dituen gainerako eginkizunak.

*Kideak:* Kontseiluko kideak lau urterako izendatzen dira (hurrengo agintaldietarako berriz ere izendatuak izan daitezke). Kontseiluan ordezkariak duten elkargoek, korporazioek edo erakundeek kide titularrak edo horien ordezkariak alda ditzakete. Ordezkoa karguan izango da, ordezkariaren lau urteko agintaldia amaitu arte.

### 3. Jarduteko era

Kontseiluko organo kolegiatuaren erabakiak hartu behar dira A TALDEKO, B TALDEKO ETA C TALDEKO kideen gehiengo soilez, hau da, bertan dauden kide gehienek aldeko botoaz (talde bakoitzean), betiere organoa behar bezala eraturik badago. Bat ez datozenek boto erreserbatuak edo kontrako iritzirik adierazteko eskubidea izango dute, eta horiek guztiak jaso egingo dira erabakian.

Osoko bilkuran eta lantaldeetan kontseilukideek boto bana izango dute, A) eta D) taldeetakoek izan ezik.

- A TALDEKOEK boto haztatua (*ponderado*) dute. Talde horretako pertsona bakoitzak bere sindikatuari dagokion ordezkariaren proportzioaren arabera botoa izango du.
- D TALDEKO adituek hitza dute, baina botorik ez.

## C. BESTELAKO AHOAKU ORGANOK

EAEn hainbat organo aholkulari daude. Gehienak izaera kolegiatuak dute, eta haien osara, jardura-eremua, eskumenak eta abar arau berezietan jaso dira. Horien artean honako hauek aipa daitezke:

Euskal Gizataldeekiko Harremanetarako Aholku Batzordea (234/1995 Dekretua, apirilaren 11koa; EHAA 90, 95-05-15). Euskadiko Udal Kontseilua (326/1994 Dekretua, uztailaren 28koa; EHAA 162, 94-08-26); Administrazio Kontratazioko Aholku Batzordea (136/1996 Dekretua, ekainaren 5koa; EHAA 134, 96-07-12); Fundazioen Babesleztaren Aholku Batzordea (12/1994 Legea, ekainaren 17koa; EHAA 135, 94-07-15; eta 404/1994 Dekretua, urriaren 18koa; EHAA 226, 94-11-28); Doako Laguntza Juridikoaren Aholku Kontseilua (210/1996 Dekretua, uztailaren 30koa; EHAA 171, 96-09-05). Lanbide Heziketako Euskal Sistemaren Behatokia (34/1998 Dekretua, martxoaren 3koa; EHAA 53, 98-03-18). Justizia Administrazioaren EAeko Aztergunea (81/2001 Dekretua, maiatzaren 8koa; EHAA 94, 01-05-18; eta 159/2003 Dekretua, uztailaren 8koa; EHAA 143, 03-07-22). Enpleguaren Euskal Kontseilua (121/2004 Dekretua, ekainaren 15koa; EHAA 131, 04-07-12). Turismoko Aholku Batzordea (43/2003 Dekretua, otsailaren 25koa; EHAA 48, 03-03-07). Merkataritzako Aholku Batzordea (177/1995 Dekretua, otsailaren 28koa; EHAA 52, 95-03-15). Drogamenpekotasunen Aholku Batzordea (18/1998 Legea, ekainaren 25koa; EHAA 131, 98-07-14). Euskadiko Garapen Lankidetzarako Aholku Batzordea (53/1998 Dekretua, martxoaren 24koa; eta 22/2000 Dekretua, otsailaren 1koa; EHAA 30, 00-02-14). Euskadiko Eskola Kontseilua (13/1988 Legea, urriaren 28koa; EHAA 220, 88-11-23); Musika Irakaskuntzen Aholku Batzordea (22/1988 Dekretua, otsailaren 9koa; EHAA 34, 88-02-18); Lanbide Heziketako Euskal Kontseilua (100/1994 Dekretua, otsailaren 22koa; EHAA 52, 94-03-16; eta 222/1998 Dekretua, irailaren 8koa; EHAA 180, 98-09-22); Euskadiko Unibertsitate Kontseilua (3/2004 Legea, otsailaren 25koa; EHAA 50, 04-03-12); Osasun Saileko Aholku Batzordeak: Minbiziaren Aholku Batzordea, Gaixotasun Kardiobaskularren Aholku Batzordea, Sortzetiko Anomalien eta Gaixotasun Perinatalen Aholku Batzordea, Diabetesaren Aholku Batzordea, Horta-ahoko Osasunaren Aholku Batzordea, Opio

Tratamenduen Aholku Batzordea, Txertaketen Euskadiko Aholku Batzordea (240/1993 Dekretua, abuztuaren 3koa; EHAA 165, 93-08-31; eta 121/2005 Dekretua, maiatzaren 24koa; EHAA 105, 05-06-06); Euskararen Aholku Batzordea (132/2000 Dekretua, uztailaren 11koa, EHAA 134, 00-07-13; 132/200 Dekretua, uztailaren 11koa, EHAA 142, 00-07-26, hutsen zuzenketa; 179/2002 Dekretua, uztailaren 16koa, EHAA 148, 02-08-07); Dokumentu Ondarearen eta Artxiboen Aholkularitza Kontseilua (232/2000 Dekretua, azaroaren 21ekoa, EHAA 235, 00-12-11); Kulturaren Euskal Kontseilua (219/2000 Dekretua, azaroaren 7koa, EHAA 227, 00-11-27); Euskadiko Monumentu Kategoriako Arkitektura Ondarearen Aholku Batzordea (284/1990 Dekretua, urriaren 23koa, EHAA 229, 90-11-16); Euskadiko Arkeologi Ondarearen Aholku Batzordea (62/1996 Dekretua, martxoaren 26koa, EHAA 67, 96-04-03); Kirolaren Euskal Kontseilua (14/1998 Legea, ekainaren 11koa, EHAA 118, 98-06-25; eta 220/2000 Dekretua, azaroaren 7koa, EHAA 227, 00-11-27); Euskadiko Gazteriaren Kontseilua (6/1986 Legea, maiatzaren 27koa, EHAA 113, 86-06-11); Lurralde Politikarako Aholku Batzordea (4/1990 Legea, maiatzaren 31koa, EHAA 131, 90-07-03; eta 262/1990 Dekretua, urriaren 2koa, EHAA 219, 90-11-02). Euskal Autonomia Erkidegoko Ingurugirorako Aholku Kontseilua (3/1998 Legea, otsailaren 27koa, EHAA 59, 98-03-27; eta 199/2000 Dekretua, urriaren 10ekoa, EHAA 206, 00-10-26). NATURZAINNTZA Euskal Herriko Natura Babesteko Aholku Kontseilua (16/1994 Legea, ekainaren 30ekoa, EHAA 142, 94-07-27). Portuen Aholku Kontseiluak (259/1991 Dekretua, ekainaren 4koa, EHAA 116, 91-06-07; eta 1992ko urtarrilaren 13ko Agindua, EHAA 15, 92-01-23); Nekazaritzako Aholku Mahai Nazionala (256/2000 Dekretua, urriaren 29koa, EHAA 215, 02-11-12; eta 2004ko abenduaren 15eko Agindua); Arrantzako Aholku Mahai Nazionala (256/2000 Dekretua, urriaren 29koa; EHAA 215, 02-11-12); Landa Garapeneko Kontseilu Aholkularia (10/1998 Legea, apirilaren 8koa, EHAA 80, 98-05-04; eta 95/1998 Dekretua, apirilaren 2koa, EHAA 104, 98-09-05); Euskadiko Animalien Elikadura Batzordea (90/2005 Dekretua, apirilaren 12koa, EHAA 100, 05-05-30).

*Euskararen Aholku Batzordea:* Euskararen Aholku Batzordea Euskararen Legean (10/1982 Legean, azaroaren 24koan) jasotako harreman-organoa da, hizkuntza-normalizazioan diharduten erakunde publiko nahiz pribatuen ahaleginak eta ekintzak aztertzeko, bideratzeko eta koordinatzeko. Euskararen Aholku Batzordea Kultura Sailari atxikita dago, Hizkuntza Politikarako Sailburuordetzaren bitartez. Haren araubidea honako arau honetan jaso da: 176/2007 Dekretuan, urriaren 16koan, Euskararen Aholku Batzordeari buruzkoan. Aholku Batzordea Kultura Sailari atxikita dago, Hizkuntza Politikarako Sailburuordetzaren bitartez, baina bere egitura organikoan txertatu gabe Euskararen Aholku Batzordearen kide anitzeko organoak honako hauek dira: Batzorde Osoa, batzorde-atal Iraunkorra, batzorde-atal bereziak eta Batzorde-atal berezien batzorde iraunkorrak. Kide bakarreko organoak honako hauek dira: Presidentea eta Idazkaria.

Hona hemen Euskararen Aholku Batzordearen Batzorde Osoaren osaera: *presidentea* Eusko Jaurlaritzako lehendakaria da; *presidenteordea* Kulturako sailburua eta *idazkaria* Hizkuntza Politikarako sailburuordeak izendatzen du. *Kideak:* Hizkuntza Politikarako sailburuordea; HABEko zuzendari nagusia; Euskal Irrati Telebista erakundeko zuzendari nagusia edo ordezkaria; Ogasun eta Herri Administrazioako sailburuak izendatutako ordezkaria; Hezkuntza, Unibertsitate eta Ikerketako sailburuak izendatutako ordezkaria, IVAPeko Zuzendari Nagusia, eta ondorengo erakunde eta organismo hauek proposatuta izendatutako batzordekideak: hiru foru aldundietako ordezkari bana, gutxienez zuzendari-mailakoak; Euskal Udalen Elkarteko, EUDELEko, ordezkaria; Euskaltzaindiko ordezkaria. Gehienez ere berrogei batzordekide izango dira. Hizkuntza-normalizazioaren prozesuan eragina duten arloetako pertsona ezagunen artean aukeratuko dira batzordekide horiek. Kulturako sailburuak proposatuko ditu batzordekideen kopurua eta zerrenda, eta kontuan izango da euskararen hizkuntza-komunitatearen lurralde guztietako ordezkariak daudela. Eusko Legebiltzarrak proposaturik beste bost kide izendatuko dira.

Hauek dira Batzorde Osoaren egitekoak:

- Jaurlaritzak eskatuta, EAEko hizkuntza-normalizazioari buruzko gaiak aztertzea eta ikertzea.
- Euskararen erabilerari buruzko xedapenak ondo ezartzeko behar diren neurriak proposatzea Jaurlaritzari eta dagozkien erakundeei.
- Hizkuntzari loturiko gaietan eskumenik duten herri-aginteen jarduera koordinatua bermatzeko neurriak proposatzea.
- Euskara Biziberritzeko Plan Nagusiaren garapenari eta betetzeari buruzko txostenak egitea
- Batzorde Atal Iraunkorrak egingo dituen ekintzen urteko oroitidazkia edo txostena onartzea.
- Euskara Biziberritzeko Plan Nagusiaren garapenari buruzko ebaluazioa ekintzen urteko oroitidazkian txertatzea.
- Batzorde-atal bereziek proposamenak eta txostenak eginez gero, horiek aztertzea.
- Legeek edo erregelamenduek aitortutako beste edozein egiteko.

Batzorde Osoaz gain, badira *Batzorde Atal Iraunkorra* (Euskararen Aholku Batzordearen gaien ohiko izapidetzea, Batzorde Osoaren bilerarik ez denean) *Jarraipeneko Batzorde Atalak* (Euskara Biziberritzeko Plan Nagusian ezarritako helburu estrategikoen inguruan zehaztutako esparruak aztertzea, proposamenak egitea eta garatzen diren neurrien betetze-maila neurtzea) eta *Batzorde Atal bereziak* (gai zehatzei buruzko lanak eta txostenak egiteko; dagoeneko toponimiako eta terminologiako batzorde-atal bereziak eratu dira).

#### VIII. KONTROL ADMINISTRAZIOA: KONTU PUBLIKOEN EUSKADIKO AUZITEGIA

- *Zereginak eta izaera* Kontu Publikoen Euskadiko Auzitegia (KPEA), euskal sektore publikoaren finantza- eta ekonomia-jarduerak ikuskatzen dituen erakundea da. Haren zeregina bikoitza da: batetik, administrazio publikoen jarduera kontrolatzea eta, bestetik, Eusko Legebiltzarrari aholkuak ematea ekonomia- eta finantza-gaietan. Haren estatutu juridikoa honako lege honetan ezarri da: 1/1998 Legean, otsailaren 5ekoan, Kontu Publikoen Euskadiko Auzitegiari buruzkoan.

Kontu Publikoen Euskadiko Auzitegia Eusko Legebiltzarraren menpeko organo gisa konfiguratu da, sektore publikoaren ekonomia-, finantza- eta kontabilitate-jarduerak kontrolatzeko erakunde goren gisa, hain zuzen ere. Euskal Autonomia Erkidegoan, Eusko Legebiltzarraren erakunde eskuordetu gisa jarduten du. Eusko Legebiltzarraren menpe izanik, bi helburu betetzen dira: erakunde ikuskatzaileari bere lana egiteko behar duen babes eskaintzea, eta, era berean, horrek botere publikoekiko izan behar duen askatasuna bermatzea.

Haren zeregin nagusia EAEko sektore publikoaren kontuak kontrolatzea da. Kontu Publikoen Euskadiko Auzitegiak honako erakunde hauen kontuak kontrola ditzake:

- EAEko administrazio nagusia.
- Erakunde-administrazioa (edozein dela ere haren izaera).
- Batzar Nagusiak eta lurralde historiko bakoitzeko foru-aldundiak, bai eta haien menpekoak diren erakundeak ere
- Toki-erakundeak (udalak) eta haien loturiko gainerako erakunde eta baltzu publikoak.
- Ikuskapen-kontuetarako, aipatutako erakundez gainera, diru publikoak administratzen edo erabiltzen dituzten beste erakunde publiko edo pribatuak.



Era berean, KPEAk ahalmena du administrazio publikoetatik dirulaguntzak jaso dituzten norbanako edo lege-nortasundunen ekonomia-jarduera kontrolatzeko. Kasu horietan, dirulaguntza horiek ongi erabili direla ziurtatu baino ez da egiten.

Kontu Publikoen Euskal Auzitegiak gainditu behar izan duen oztopo nagusia bere jurisdikzioa finkatzea izan da, Estatuko Kontu Publikoarekin bateragarri egiteko. Konstituzioak, 136. artikuluan, Estatuko Kontu Publikoen Auzitegiak hitz egiten du, eta erakunde horren jurisdikzioa Estatu osoko jarduera publikora hedatzen du. Erkidegoek beren kontu-auzitegiak sortzeari ekin ziotenean, Gobernuak erakunde ikuskatzaile horien sorrera arautzen zuten legeen kontra zenbait konstituzionaltasunik ezeko errekurtsio aurkeztu zituen, funtsezko bi arrazoitan oinarrituz: 1- toki-erakundeen ikuskapena Estatuko auzitegiari zegokion; 2- kontularitza-hutsak epaitzeko erakunde eskudun bakarra Estatuko auzitegia zen. Konstituzio Auzitegiak bi erakundeen jarduera-esparrua eta -ahalmenak ezarri bazituen ere, denborarekin elkarlanari ekin diote bi auzitegiek. Erkidegoaren eta foru-administrazioaren ikuskapenak KPEAk egiten ditu (Estatuko Kontu Publikoen Auzitegiaren eskumenari kalterik egin gabe), eta baita udalerrietan ere, eta bere txostenen kopia Estatuko Kontuen Auzitegiari igortzen dio. Edozelan, kontu arazoei lotutako erantzukizunak epaitzeko Estatuko Kontuen Auzitegiari eskuordetzea eskatu behar dio

*A tales efectos, el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas podrá instruir procedimientos jurisdiccionales encaminados al enjuiciamiento de responsabilidades contables en que puedan incurrir quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos por delegación del Tribunal de Cuentas.*

*Será pública la acción para la exigencia de la responsabilidad contable ante el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas quien dará cuenta de su ejercicio al Tribunal de Cuentas mediante el traslado de la correspondiente denuncia y solicitará para sí la correspondiente delegación para el cumplimiento de su función jurisdiccional, de conformidad con el inciso anterior. (3.1 art.)*

Bere zeregin nagusiak honako bi hauek dira:

- Fiskalizazio-zereginak egin: erakundearen ekonomia- eta finantza-jarduerak araubidearen arabera gauzatu ote diren aztertu (bereziki, kontratuak, ondare-aldaketak, kredituak, transferentziak, sarreren legezketasuna...)
- Erantzukizunak epaitu (Estatuko Kontu Publikoen Auzitegiaren eskuordetzeaz).

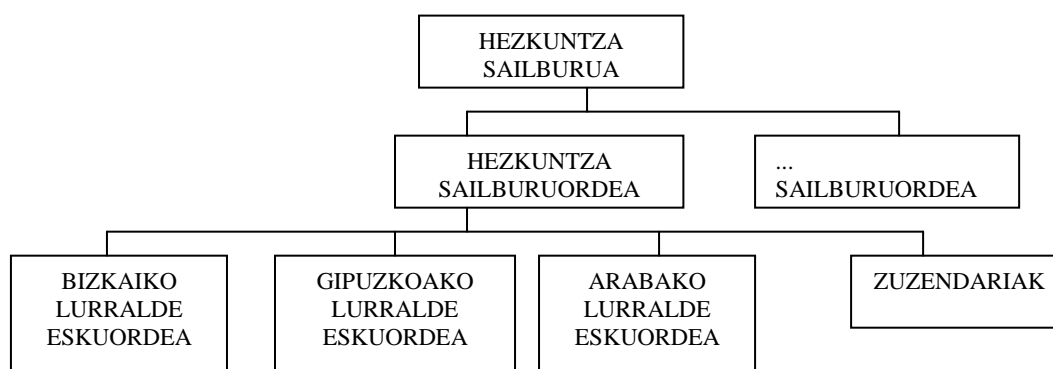
Zeregin horiek gauzatzeko erabateko askatasunez jardun dezake. Bere eskumenak bideratzeko honako ahalmen hauek erabil ditzake: dokumentu eta espediente guztiak ikuskatzeko ahalmena (baita dokumentuak eman dakizkiola zorrotz eskatzeko ahalmena ere); ikuskapenak egin ditzake; bere zereginak ikuskatua den erakunde publikoan bertan gauzatu ditzake. Kontuen Auzitegiak erakunderen bati dokumentazioa eskatzen badio, eta horrek auzitegiaren esku jartzen ez badu, orduan oztopo-egitetzat joko da (*obstrucción*), eta erantzukizuna eskatzeko akzioari ekingo zaio.

- *Osaera*: Kontu Publikoen Euskadiko Auzitegia 7 kidez osaturik dago. Eusko Legebiltzarrak KPEAko kideak sei urtean behin aukeratzen ditu. Horretarako, legebiltzarkideen gehiengo osoaren aldeko botoa behar da. Hautatuek baldintza batzuk bete beharko dituzte. Unibertsitate-titulua eduki, eta auzitegiaren funtzio-esparruan behar diren gaitasunak egiaztatu beharko dituzte. Eskatzen den gutxienezko esperientzia hamar urtekoa da. KPEAko kideetak kargu publikoen izaera du ondorio guztietarako; independentziaz jardun behar dute eta mugiezintasuna (*inamovilidad*) aitortzen zaie.

Agintaldia sei urtekoa da, Eusko Legebiltzarreko kideentzat ezarritakoa baino bi urte luzeagoa, hain zuzen ere. Horrela, Kontuen Auzitegiaren askatasuna bermatu nahi da. Bete gabeko posturik balego, ordezkoreen agintaldia ordezkatuak zuen agintaldi bera izango da (titularrari sei urteak bukatzeko geratzen zitzaion denbora, hain zuzen ere). Hautatua izan ondoren, aholkulari-izaera bakarrik galdu ahal izango da, legeak ezarritako arrazoiak tarteko: heriotza, Legebiltzarrak onartutako ukazioa, ezintasuna, eta karguari atxikitako betebeharrak larriki ez betetzeagatik kargutik kentzea.

## IX. ADMINISTRAZIO PERIFERIKOA

Euskal Autonomia Erkidegoko administrazio zentrala Gasteizen kokatu da, eta lurralde historiko bakoitzean lurralde-eskuordetzak daude.



Probintzia bat baino gehiago dituzten autonomia-erkidegoetan administrazio periferikoak sortzeari bide eman zaio, Estatuko araubidearen norabidea bestelakoa izan den arren. Aurreko kapituluan azaldu bezala, Estatuko araubidearen norabidea erkidegoetako administrazio periferikoak ekiditearen aldekoa izan da. Hots, erkidegoek eginkizun deszentralizatuei ekiteko, probintzia bakoitzean administrazio periferikorik sortu gabe, probintzietako diputazioez (probintzia-administrazioaz) baliatzea galdatu da. Norabide horren adibide goiztiarra dugu 12/1983 Legea, urriaren 14koa, Prozesu Autonomikoari buruzkoa. Prozesu Autonomikoari buruzko Legearen arabera, autonomia-erkidegoek, lege bitartez, beren eskumenak eskualdatu edo eskuordetu diezazkiekete probintzietako diputazioei. Horiek horrela, autonomia-erkidegoek ez lukete inolako egitura periferiko propiorik eratu behar, eskumen autonomikoak probintzia-mailan kudeatzeko. Autonomia-erkidegoek beren eskumenez baliatzeko ahalmena diputazioei eskuordetu edo eskualdatuz gero, autonomia-erkidegoek ez lukete galduko zuzendaritza- eta kontrol-ahalmenik. Eredu horri ekin dioten autonomia-erkidegoetan, probintzia-antolakuntza sendoa ikus daiteke; izan ere, diputazioek bereganatu dituzte ez bakarrik legeriak haiei eratzitako eskumenak, baita autonomia-erkidegoek eskualdatu nahiz eskuordetutakoak ere.

Edozelan ere, hori ez da izan autonomia-erkidego gehienek hautatutako bidea. Erkidegoei dagozkien eskumenak kudeatzeko ez da probintzia-egitura erabili, erkidegoko administrazio periferikoa sortu eta horretaz baliatu baitira autonomia-erkidegorik gehienak.

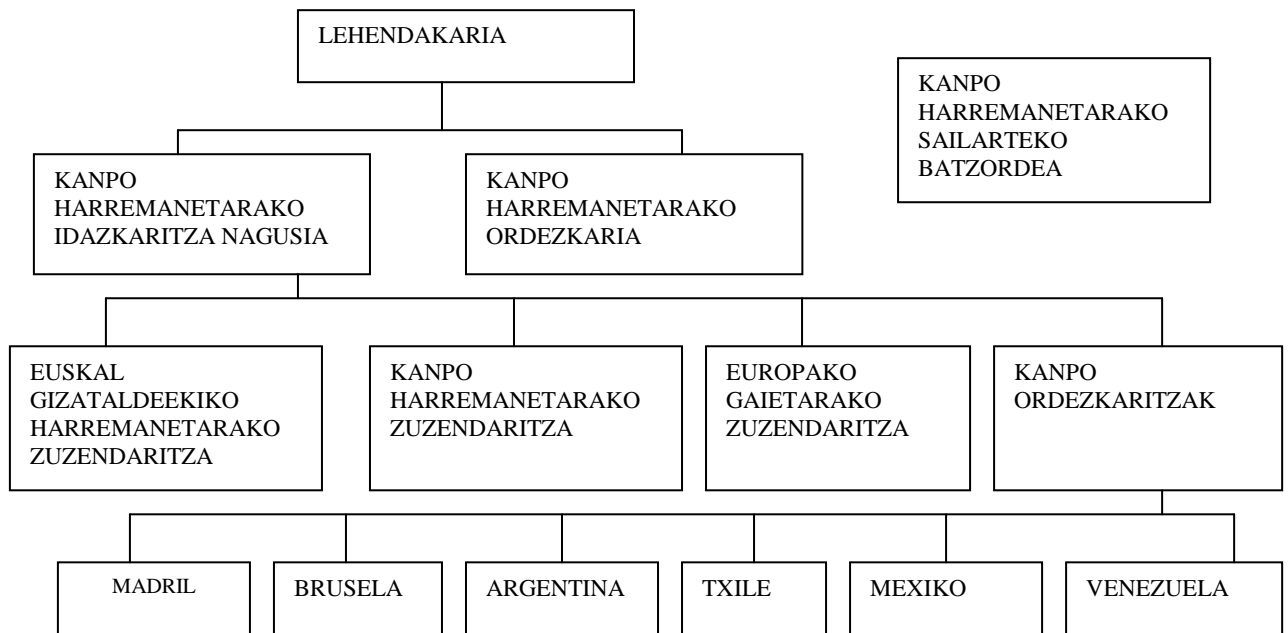
Kontutan izan behar da Nafarroan eta probintzia bakarreko beste autonomia-erkidegoetan (baita Madrilan, Errioxan, Kantabrian, Murtzian eta Asturiasen ere) ez dagoela probintzia-administrazioerik. Probintzietako diputazioei dagozkien eskumenak administrazio autonomikoak hartu ditu bere gain, baita diputazioek zituzten bitarteko

material, pertsonal eta finantzarioak ere. Probintzia bakarreko autonomia-erkidegoko administrazioek, autonomia-erkidegoei dagozkien eskumenak kudeatzeaz gain, toki-araubideak probintzia-administrazioei aitortzen dizkien eskumenak ere kudeatzen dituzte. Probintzia-administrazioa erkidegoko administrazioan integratu da, eta bereganatu egin ditu haren eskumen zein baliabide guztiak.

X. MUGAZ KANPOKO ADMINISTRAZIOA

Konstituzio Auzitegiaren jurisprudentziari jarraiki, Euskal Autonomia Erkidegoak nazioarteko eragina duten jarduerak egin ditzake, dagozkion eskumen-tituluen eremuen barruan (165/1994 KAE, maiatzaren 26koa). Jaurlaritzaren Lehendakariari esleitu zitzaion Euskal Autonomia Erkidegoa kanpoan ordezkatzeko eta ezagutzeko politikaren ardura (2/2001 Dekretua, uztailaren 16koa, 4.e artikulua). Berez, nazioarteko foroetan Euskadi ordezkatzeko lehendakariari dagokio (europar konferentzietan bereziki). Euskadiko ordezkari-tza-zeregin horietan lehendakaria ordezkatu behar denean lehendakariordeak hartuko du beraren lekua, eta, lehendakariordea ez dagoenean, Kanpo Harremanetarako idazkari nagusiak.

Euskal Autonomia Erkidegoko kanpo-administrazioa Lehendakari-tza Sailean txertatuta dago, hain zuzen ere, Kanpo Harremanetarako Idazkaritza Nagusian.



*Kanpo Harremanetarako Idazkaritza Nagusia* (305/1995 Dekretuak, ekainaren 20koak sortua) da lehendakariari EA Eren kanpo-harremanetarako estrategia politiko instituzionala zehazten eta zuzentzen laguntzen dion organoa. Organo hori zuzenean lehendakariaren menpeko hierarkikoa da. Kanpo Harremanetarako Idazkaritza Nagusiko titularra goi-karguduna da (Jaurlaritzaren Legearen ondorioetarako), eta sailburuordeen maila izango du. Haren egitekoak honako hauek dira:

- Eusko Jaurlaritzaren kanpo-harremanak programatu, suspertu eta koordinatu.
- Jaurlaritari laguntza eta aholkua eman kanpo-harremanetarako gaietan, eta lehendakariak arlo horretan emandako jarraibideak bete.

- Eusko Jaurlaritzaren kanpoko jarduna planifikatu, sustatu eta koordinatu.
- Eusko Jaurlaritzak beste herrialde batzuekin, eskualdeekin edo Estatuz azpiko erakundeekin edo nazioz gairako erakundeekin izan ditzakeen bi aldeko harremanak zehaztu eta koordinatu.
- Eusko Jaurlaritzak nazioarteko erakundeekin izan ditzakeen harremanak zehaztu eta koordinatu, eta Euskal Autonomia Erkidegoaren ordezkariak erakunde horietan izan dezaketen parte-hartzea ere koordinatu.
- Europako erakundeekiko jarduera zehaztu, batez ere Europar Batasunarekikoa eta Europar Batzordearekikoa.
- Eusko Jaurlaritzak Europako eskualde-mugimenduan duen ekimena gidatu, batez ere Europako Eskualdeen Batzordean eta Euskadik parte hartzen duen eskualdearteko erakundeetan.
- Mugaz harandiko eta eskualdearteko lankidetzak suspertu, garatu eta koordinatu. Kanpoko euskal gizataldeekiko harremanetarako politika bete eta kudeatu.
- Euskadiren kanpo-harremanekin zerikusia duten gaietan Estatuak egiten duen jardunaren jarraipena egin.
- Ahalik eta kanpo-harremanik hoberena bermatzeko, Estatuako administrazioarekin – Kanpo Harremanetarako Ministerioarekin, batez ere– elkarlanerako eta informazio-trukerako bideak ezarri.
- Euskal Autonomia Erkidegoak, Estatuako administrazioarekin hitzartutako tresnen bitartez, nazioarteko itunak lantzeko eta negoziatzeko duen jarduna zuzendu eta koordinatu.
- Sortzen diren konferentzia, batzorde eta organoetan Euskal Autonomia Erkidegoaren presentzia eta parte-hartzea koordinatu, gai horietan Estatuak duen iritzia eratzeko.
- Euskal Autonomia Erkidegoko beste erakunde batzuei aurreko zatietan aipatutako harremanen berri eman.
- Euskadiko zenbait erakunde publiko edo pribaturekiko harremanak garatu, erakundeok garrantzizko ekimenak badituzte kanpoan.
- Eta indarrean dagoen antolamendu juridikoak egozten dizkion beste guztiak.

Kanpo Harremanetarako Idazkaritza Nagusiak elkarlanean aritu behar du Jaurlaritzako sail guztiekin, horien autonomiadun erakundeekin eta baltzu publikoekin. Kanpo-harremanen alorrean arau eta xedapenak egin behar direnean, Idazkaritza Nagusiak arau eta xedapen horien proiektuez txostena egin behar du.

- *Kanpo Harremanetarako Zuzendaritza.* Zuzendaritza hori Kanpo Harremanetarako Idazkaritza Nagusiari dagozkion egitekoak bete behar ditu, honako hauek bereziki:

- Eusko Jaurlaritzaren kanpo-harremanen estrategia politiko eta instituzionala garatu.
- Eusko Jaurlaritzaren eta nazioarteko erakundeen arteko harremanak bultzatu eta erraztu.
- Kanpo Harremanetarako Idazkaritza Nagusiak kanpoan egin behar dituen ekintzak koordinatu.
- Gurekin harremana daukaten herriekiko lankidetzak sustatu.
- Eusko Jaurlaritzaren sailen, erakunde autonomoen eta baltzu publikoen kanpo-ekintzak bultzatu, koordinatu eta horien jarraipena egin.
- Behar diren tresnak, mekanismoak eta neurriak zehaztu, Eusko Jaurlaritzaren kanpo-politika eraginkorra izan dadin.

- *Euskal Gizataldeekiko Harremanetarako Zuzendaritza.* Euskal gizataldeei laguntzeko jarduerak, bereziki, 1994tik aurrera bultzatu dira. Urte horretan honako lege hau onartu zen: 8/1994 Legea, maiatzaren 27koa, EAEz kanpoko euskal gizatalde eta etxeekiko harremanei buruzkoa. Legearen zioen adierazpenean jasotzen den bezala, helburuen artean garrantzi berezia dute giza, kultura- eta ekonomia-harremanen instituzionalizazioak eta kanpoan diren euskaldunen erabateko babesak eta sustapenak. Hori lortzeko, hainbat eskubide aitortu, eta hainbat zerbitzu eskaintzen dira.

Euskal Gizataldeekiko Harremanetarako Zuzendaritzaren egitekoak honako hauek dira:

- Kanpo Harremanetarako Idazkaritza Nagusiaren titularrari lagundu euskal gizataldeekiko harreman-politika kudeatzen eta betetzen.
- Euskadik kanpoko euskal gizataldeekin, euskal etxeekin eta horiek dauden herrialdeekin dituen harremanak bultzatu, koordinatu, ezarri eta areagotu.
- Euskal Autonomia Erkidegotik Kanpoko Euskal Gizatalde eta Etxeekiko Harremanei buruzko maiatzaren 27ko 8/1994 Legeak egozten dizkion egitekoak bete, lege horretan jasotako aurreikuspenak, eskubideak eta zerbitzuak ezarriz.
- Euskadi eta kanpoko euskal gizataldeak ahalik eta gehien hurbiltzeko beharrezkoak diren azterlan eta argitalpenak egin eta zabaldu.
- Kanpoko euskal gizataldeetan euskal kultura eta euskara zabaltzeko eta horiei eusteko egitasmoak garatu; eta euskal egoerari eta historiari buruzko ikastaroak, mintegiak, hitzaldiak, erakusketak eta kongresuak prestatu, Euskadin nahiz euskal gizataldeak dauden herrialdeetan.
- Euskal Gizataldeei Laguntzeko lau urteko plana koordinatu eta, horrela badagokio, bete.
- Euskal Gizataldeekiko Harremanetarako Batzordeari laguntza eman.

Euskal gizataldeei buruzko politika koordinatzeko "Euskal Gizataldeekiko Harremanetarako Batzordea" sortu da (234/1995 Dekretua, apirilaren 11koa). Batzordea euskal administrazioaren eta kanpoko euskal etxeetako ordezkarien arteko bilgune moduan eratu da.

- *Europako Gaietarako Zuzendaritza*: Haren egitekoak honako hauek dira:

- Kanpo Harremanetarako Idazkaritza Nagusiaren titularrari lagundu Jaurlaritzaren Europako ekimena sustatzen eta koordinatzen.
- Euskal Autonomia Erkidegoaren eta Europar Batasuneko eta Europar Batzordeko erakundeen arteko harreman-organoa izan.
- Koordinazio-neurriak bultzatu eta zuzendu, Europar Batasuneko arauak eta politika lantzen eta aplikatzen Jaurlaritzak esku har dezan, eta neurri horiek betetzeko Jaurlaritzaren Sare Eragilea garatu.
- Europako erakundeetako organo eta lantaldeetan –Europako Batasunekoetan, batez ere– EAEko ordezkarien parte-hartzea bultzatu, garatu eta koordinatu.
- Europar zuzenbidearen aplikazioa gainbegiratu eta koordinatu.
- EAEko Administrazio Orokorraren komunikazio ofizialak Europako erakundeetara –batez ere Europar Batzordera– bideratu eta gidatu, komunikazio horiek europar ordenamenduak ezarritako betebeharreri buruzkoak direnean bereziki (xedapenen transposizioei, Estaturen laguntzen proposamenei, arau-hausteei eta abarri buruzkoak). Horretarako legeak ezarritako bideak erabiliko dira.
- Kanpo Harremanetarako eta Europar Batasunerako Estatu Idazkaritzarekin lankidetzaz sustatzea Europar Batasuneko gaietan.
- Europako Erkidegoek eta Europako Legebiltzarrak Madrilen duten batzordearen ordezkarietarako harremanak sustatu.
- Jaurlaritzako sailek, haren organismo autonomiadunek eta baltzu publikoek Europar Batasunaren programa eta ekimenetan duten parte-hartzea sustatu, koordinatu eta ebaluatu, beti ere programa eta ekimen horiek programazio-dokumenturik edo programa eragilerik behar ez dutenean.
- Jaurlaritzako sailek Europar Batasunaren ekimenen berri izan dezaten eta ekimenoi jarraipena egin diezaioten tresnak zuzendu eta koordinatu.
- Europar arau, politika eta ekimenez aholkuak eman Jaurlaritzako sailei, arau, politika eta ekimen horiek sailen interesekoak direnean.
- Euskal gizartean Europar Batasuna eraikitzeari buruzko berriak zabaldu, gai horiei buruzko azterlan eta prestakuntza-lanak egin, eta Europako Informazioaren Euskal Sarea sustatu.

- *Euskadiko ordezkariak Bruselan.* Euskadik Bruselan duen ordezkariak Kanpo Harremanetarako idazkari nagusiaren menpe dago, eta Europako Gaietarako zuzendariarekin aritu behar du elkarlanean. Bruselako ordezkariak Euskadi Europar Batasuneko erakundeetan ordezkatzeko du, eta EAEk hainbat alorretan dituen interesak defendatu eta bultzatu behar ditu erakunde horietan. Hona hemen haren egiteko nagusiak:

- Euskal Autonomia Erkidegoaren interesak ordezkatu Europar Batasuneko erakunde eta organoetan.
- Euskadiren gizarte-, ekonomia-, sektore- eta lanbide-interesak kudeatu, Europar Batasunaren ekimenek interes horiei eragiten dietenean.
- Europako Gaietarako Zuzendaritzaren egitekoak betetzen lagundu.
- Erabakiak hartzeko prozesuaren jarraipena egin, eta Europar Batasunaren lege-ekimenek buruzko informazioa eskuratu, lege-ekimenok Euskal Autonomia Erkidegoaren eskumenei edo interesari eragiten badiete betiere.
- EAEko agintariak eta gizarte- eta ekonomia-alorreko eragileak Europar Batasuneko erakundeekin elkartzeko Bruselako Ordezkariak erabili.
- Europar Batasunean parte hartzeko borondatea adierazten duten erakunde publiko nahiz pribatuei aholku teknikoak eskaini, laguntzarako zentro logistiko gisa.
- Euskal Autonomia Erkidegoaren eta Espainiako Ordezkariak Iraunkorraren arteko harreman-organoa izan.
- Jaurlaritzako sailek Europako arauak eta politikak lantzen eta ezartzen parte hartu behar badute, Europako erakundeetan zuzenean aritu; eta sailen parte hartzeen berri izan, premiazkoa denean.
- Gainerako autonomia-erkidego, länder edo eskualdeek Bruselan dituzten bulegoekin elkarlanean aritu.
- Euskal Autonomia Erkidegoaren administrazio orokorreko erakundeak eta Bruselan kokatutako beste erakunde publiko eta pribatuen arteko lankidetzak erraztu, Euskadiren hainbat sektoretako interesak aldeztuko eta sustatzeko.

Bruselako ordezkariaren titularrak zuzendari-maila du. Eta kontratazio-organoa gisa jardun dezake (gehienez 30.050 eurorainoko kontratuak egin ditzake).

- *Euskadiko ordezkariak Madril.* Dekretuz sortu zen (9/2003 Dekretuaren, urriaren 28koaren, bidez). Dekretuaren zioen adierazpenak esaten duen moduan, "Estatuekin, eskualdeekin eta estatuz kanpoko instituzioekin harremanak izateko eta koordinatzeko egoki iritzi zaio Jaurlaritzaren ordezkariak bat Madril ezartzeari. Estatuko gobernuaren eta lurralde-ordezkariak duten instituzio batzuen egoitzak hor egoteaz gain, ekonomia- eta kultura-arloetan jardueragune kualifikatua da Madril". Madrigo ordezkariaren xedea da Eusko Jaurlaritzaren ordezkariak instituzionala izatea eta euskal errealitatea Madril ezagutaraztea. Ordezkariak Kanpo Harremanetarako idazkari nagusiaren menpe dihardu. Oro har, egiteko hauek dagozkie:

- Eusko Jaurlaritzaren interesak ordezkatzeko Estatuko hiriburuan.
- Lehendakariari, Eusko Jaurlaritzako gainerako kideei eta autonomia-erkidegoko administrazioen langileei laguntzea, Madril egin beharreko egitekoak garatzen.
- Eusko Jaurlaritzaren lan instituzionalari dagozkion jarduerak bideratzea Estatuko administrazioan.
- Madril ordezkariak dituzten autonomia-erkidegoetako ordezkariarekin eta Europako eskualdeekin hartu-emanak izatea.
- Kanpo Harremanetarako Idazkariak Nagusiarekin koordinatuta, Euskal Autonomia Erkidegoari eragiten dioten Europar Batasunaren politikari jarraipena egitea, batez ere Europako Parlamentuak eta Europako Batzordeak Madril dituzten ordezkariak bulegoekin hurbileko harremanak izanez.
- Kanpo Gaietako Ministerioarekin hartu-emanak izan, Estatuko Gobernuaren kanpo-politikaren jarraipena egiteko. Eta hori guztia, betiere Eusko Jaurlaritzaren atzerri-

ekintzak erraztearren eta hobetzearren, jarduera hauetan: Estatuaren atzerri-ekintzaren alorrean Euskadiko interesei eragiten dieten jardueretan.

- Eusko Jaurlaritzaren politikak eta jarduerak Madrilgo komunikabideetan hedatzeko laguntza ematea.
- Eusko Jaurlaritzaren Madrilgo Ordezkaritzak azpiegitura eta laguntza materiala eskainiko dizkie euskal barrutietan hautatutako diputatu eta senatariei eta autonomia-erkidegoak izendatutako senatariei.
- Halaber, laguntzagune izango da Euskal Autonomia Erkidegoko entitate publiko eta pribatuek eta Estatuko instituzioek Madrilan egiten dituzten bileretarako.

- *Kanpo-harremanetarako ordezkaria.* Lehendakariak kanpo-harremanen alorrean dagozkion egitekoak egiteko, Kanpo Harremanetarako ordezkari baten laguntza du. Ordezkari hori behin-behineko pertsonala da, eta sailburuorde-maila du.

- *Kanpo Harremanetarako Sail arteko Batzordea* (13/1993 Dekretua, otsailaren 2koa; EAAO 1993, II 19, 34. zk.). Lehendakaritzari atxikita, Kanpo Harremanetarako Sail arteko Batzordea dago. Haren zeregin nagusiak bi dira: batetik, Europako bategiteak dakartzan eskakizunei egokitzeko prozesua bultzatzea, eta, bestetik Jaurlaritzaren kanpo-harremanak koordinatzea. Honela osatuta dago: presidentea Lehendakaritzako idazkaria da; batzordekideak: Kanpo Harremanetarako idazkari nagusia, eta Jaurlaritzako sail bakoitzeko ordezkari bana (sailburuorde-maila duena); idazkaria: kanpo-harremanetarako Europako gaietarako zuzendaria da. Haren zereginak honako hauek dira:

- Europako Bategiteko Ituna gauzatzeak gugan izango dituen ondorioak ebaluatzea eta aztertzea, Europako Bategiteak ekarriko dituen aldaketei aurre egiteko behar diren neurriak hartuz.
- Europako Erkidegoetako kide izatearen ondorioz Jaurlaritzak egin beharreko jarduerak bultzatzea.
- Europako Kontseilukoak izan eta Europako eskualdeentzat zabalik dauden programetan autonomia-erkidegoak parte hartzeko izan dezakeen aukera aztertzea.
- Jaurlaritzaren jarduera-arlo guztietan, mugarteko eta eskualde arteko lankidetzaz aurrera eramateko neurriak aztertzea.
- Europako Eskualdeen Elkarteetan autonomia-erkidegoaren partaidetza benetakoa eta eraginkorra izan dadila bermatuko duten neurriak hartzea, bereziki EEBk emandako lanak kontuan hartuz.
- Kanpoan dauden euskal komunitateei dagokienez, sailtako jarduerak aurrera eramateko dauden aukerak aztertzea.
- Kanpo Harremanetarako Idazkaritza Nagusiak egindako garapenerako lankidetzapolitikan, sailek partaidetzarako eta lankidetzarako izan ditzaketen aukerak aztertzea.
- Arlo horietako bakoitzean, Kanpo Harremanetarako Idazkaritza Nagusiak proposatutako koordinazio-neurriak aztertzea.

Batzordeak osoko bilkuran eta ataletan jarduten du. Atalen eraketa, osaera eta eskumenak Lehendakaritzako idazkariaren erabakiz ezarri dira, osoko bilkurak hala proposatuta. Bilkurak prestatzeko eta aztertzeko lantalde teknikoak, iraunkorrak nahiz bereziak, egiten ahal dira. Batzordeari dagokio bere funtzionamendurako arauak ezartzea, eta Administrazio eta Prozedura Legeak organo kolegiatuei buruz ezarritakoaren menpe jarduten du.

## XII. EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOAREN ETA BESTE ADMINISTRAZIOEN ARTEKO HARREMANAK

### A. ERKIDEGOEN ARTEKO HARREMANAK

#### 1. EA Eren eta Nafarroako Foru Erkidegoaren arteko balizko bategitea (integrazioa)

Euskal Autonomia Erkidegoaren eta Nafarroako Foru Erkidegoaren arteko harremanak Espainiako Konstituzioan zehazki jaso dira, laugarren xedapen iragankorrean hain zuzen ere. Xedapen iragankorra balizko bategite-prozesu batez arduratu da. Konstituzioak ez du halako besterik jaso; beraz, salbuespen bat da, berariazkoa (eta soilik) bi erkidego horiei zuzendutakoa. Adierazgarri gerta dakiguke artikulazio-bidea arautzeko konstituziogileek aurkitu zioten kokapena: xedapen iragankor bat, alegia. Xedapen iragankorretan epe labur/ertainean gauzatu behar diren aginduak jasotzen ohi direnez, uler liteke hori zela, hain zuzen ere, konstituziogileek zuten ustea urte haietan (hura epe laburreko prozesua izan zitekeela).

Konstituzioko laugarren xedapen iragankorrak honako hau agintzen du:

“Nafarroaren kasuan, Euskal Kontseilu Nagusian edo hura ordezkatzeko duen euskal autonomia-araubidean sartzeari dagokionez, Konstituzio honen 143. artikulua ezartzen duenaren ordezkari, foru-organo eskudunari dagokio ekimena, eta osatzen duten kideen gehiengoz hartuko du hark erabakia. Ekimen hori baliozko izateko, beharrezko izango da, gainera, foru-organo eskudunaren erabakia berretsia izatea horretarako berariaz eginiko eta baliozko botoen gehiengoz onetsirik onartu erreferendum batean”.

Konstituzioaren xedapen hori Gernikako Estatutuko 2. artikularen bidez osatu zen, baita LORAFNAko 2. xedapen gehigarriaren bidez ere (horrek adierazten du balizko bategitearen aldeko ekimena Nafarroako Parlamentuari dagokiola). Ondorenez, nahiz eta EK-ko 145.1 artikulua autonomia-erkidegoen arteko federazioak erabat debekatu, Konstituzioko xedapen iragankorraren arabera, debeku hori salbuetsiko litzatekeela ulertzen da.

Euskal Autonomia Erkidegoko Estatutuko 2. artikulua honako hau xedatzen du:

“2.1.- Araba, Bizkaia eta Gipuzkoa eta, era berean, Nafarroak ere, Euskal Autonomia Erkidegoaren partaide izateko eskubidea dute.

2. Euskal Autonomia Erkidegoaren lurraldea, Arabako, Bizkaiko eta Gipuzkoako lurralde historikoetako lurraldeez osatuko da, baita Nafarroako lurraldeaz ere, baldin eta azken horrek bere integrazioa erabakitzen badu Konstituzioko 4. xedapen iragankorrean ezarritako jardunbideari jarraiki”.

#### 1. Lankidetzaren harremanak

Autonomia-erkidegoen arteko harremanez den bezainbatean, Konstituzioak bi xedapen jaso ditu:

- Batetik, autonomia-erkidegoen arteko federazioak debekatu ditu (145.1 art.).
- Bestetik, autonomia-erkidegoen arteko harremanak gauzatu dituzten hitzarmenak lantzeko prozedura arautu du (145.2 art.).



EK-ko 145.2 artikulua arabera:

“Estatutuek aurreikusi ahal izango dute zer kasutan, zer betekizunekin eta zeren arabera egin ditzaketen autonomia-erkidegoek elkarrekiko hitzarmenak, berei dagozkien zerbitzuak kudeatzeko eta emateko; orobat aurreikusi ahal izango dituzte Gorte Nagusiei egin beharreko jakinarazpenaren izaera eta efektuak. Gainerako kasuetan, autonomia-erkidegoen arteko lankidetzak akordioek Gorte Nagusien baimena beharko dute”.

Artikulu horren arabera, bi tresna mota bereizi behar ditugu: hitzarmenak eta akordioak.

*Hitzarmenak.* Autonomia-erkidegoei dagozkien zerbitzuak kudeatzeko eta emateko hitzartzen dira. Horrelakoetan, Estatutuek ezarri behar dute zer kasutan egin daitezkeen eta nola, baita zein diren Gorte Nagusiei egin beharreko komunikazioaren izaera eta eragina. Hots, hitzarmenaren objektua zerbitzuak ematea eta kudeatzea denean, autonomia-erkidegoek horiek sina ditzakete, Gorteei asmoaren berri emanda.

*Akordioak.* Gainerako kasuak dira. Autonomia-erkidegoek horiek sina dezaten Gorteen baimena beharko dute.

Lehenbiziko kasuan, Gorteei jakinaraztea nahikoa da, eta bigarrenengan, Gorteen baimena eskatzen da. Kautelazko neurri hori autonomia-erkidegoen arteko federazio-debekuarekin erlazionatu behar da. Edozelan ere, ez dago argi zein kasutan den beharrezkoa Gorteen baimena eta zein kasutan nahikoa den berri ematearekin. Doktrinaren sektore baten arabera, autonomia-erkidegoak beren eskumen propioez baliatzen direnean hitzarmenaren berri ematea nahikoa litzake. Aldiz, Estatuko eskumen eskuordetuak izanik, horiek hitzarmenaren objektu badira, Gorteen baimena beharrezkoa litzateke (akordioak lirateke, beraz). Doktrinaren beste sektore baten arabera, hitzarmenaren objektua zerbitzuak ematea denean, Gorteei hitzarmenaren berri eman behar zaie, eta gainerako kasuetan (hots, hitzarmenaren objektua zerbitzuak ematea ez denean), Gorteen baimena ezinbestekoa izango da.

Konstituzioko 145.2 artikulua garatzen duten Kongresuko Erregelamenduko 136. artikulua eta Senatuko Erregelamenduko 140. artikulua ditugu. Bi artikulua horietan jasotakoak konplexu samarrak dira, baina, oro har, esan daiteke Gorteen ahalmen politiko nahiko zabalak dituztela lankidetzak baliabideak kontrolatzeko, zeren eta kontrola, elementu tekniko hutsen bidez bideratu beharrean, irizpide politikoen bitartez neurtzeari ateak zabaldu baitzaizkio.

Izatez, ez dago argi zer den “zerbitzu propioak kudeatzea eta ematea”. Kontuan izan behar da termino horien interpretazio murrizta eginez gero, Gorte Nagusien esku-hartzea zabalduko litzatekeela. Arazorik kritikagarriena hauxe da: Gorte Nagusien esku dagoela termino horiek interpretatzea. Eta hori horrela izanik, autonomia-erkidegoen arteko akordio oro Gorteen izapidetik abia daiteke; izan ere, talde parlamentari batek edo 25 senatarik proposa dezakete akordioa Gorteen baimena behar ote duen erabaki dadila (Senatuko Erregelamenduko 137.2 art.). Autonomia-erkidegoen arteko akordioak Gorteen baimena behar ote duen erabakitzea, beraz, Gorteen esku dago, eta baiezkoa bada, Gorteen akordioari baimena eman beharko diote.

Bestalde, EK-ko 145.2 artikulua autonomia-estatutuen gaineko bidalketa (*remisión*) jaso du. Horiek horrela, autonomia-estatutuetan lankidetzak hitzarmenei

buruz jasotakoak berebiziko garrantzia hartu du; autonomia-estatutu guztiek ez dute araubide bera ezarri.

Gernikako Estatutuak, 22. artikuluan, hitzarmenak arautu ditu. Harrigarria bada ere, autonomia-estatutuko 22. artikulua EK-ko 145. artikulua gogortzen (sendotzen) du, are zurrunagoa bihurturik; eta bide batez, Konstituzioko artikulua berez dena baino murriztago bihurtzen du. Autonomia-estatutuaren arabera, EAEk bere eskumen eskusiboko arloei lotutako hitzarmenak besterik ez du sinatzerik (“Euskal Autonomia Erkidegoak beste erkidego batzuekin hitzarmenak sina ditzake, haien eskumen eskusiboak diren zerbitzuak kudeatzeari eta emateari ekiteko”) Konstituzioak halako mugaketarik aipatzen ez badu ere, Estatutuaren arabera, EAEren hitzarmenek bere eskumen eskusiboari lotuta egon behar dute.

Bestalde, Euskadiko Estatutuko 22. artikulua, 2. paragrafoan, lurralde historikoekin hitzarmenak izan daitezkeela aurreikusi du. Gaur egun, EAEren eta lurralde historikoen arteko hitzarmenek babes erantsia jaso dute 30/1992 Legean.

Nafarroako Foru Hobekuntzak hitzarmenaren izaera antzera arautu du, garrantzirik gabeko berrikuntza bat gehiturik; izan ere, hitzarmenei buruz diharduenean, arreta berezia egin die Nafarroako Foru Erkidegoaren eta EAEren arteko hitzarmenei (70.2 art.). Bi erkidego horien arteko harremana nahiko estua izan da; hitzarmen ugari sinatu dira, eta baita lankidetzak-hitzarmen zabal bat ere. Hitzarmen horren aurkako salaketa aurkeztu zen Nafarroako Gobernuo presidentearen ekimenez, Sanz jauna Gobernura heldu bezain laster.

EAEko Estatutuko 22. artikulua hitzarmenak zein akordioak lantzeko prozedurak arautu ditu, eta honako hauek xedatu (ikus, halaber, LORAFNAko 70. art.):

“22.1. Euskal Autonomia Erkidegoak hitzarmenak sina ditzake beste erkidego batzuekin, horien eskumen eskusiboko zerbitzuak kudeatzeari eta emateari ekiteko. Indarrean sartu baino lehen, hitzarmen horien berri Gorte Nagusiei eman behar zaie. Gorte Nagusiek edo Ganbaretatik batek hitzarmenaren berri izan eta 30 eguneko epean eragozpenik adierazten badute, artikulua horren hirugarren paragrafoan aurreikusten den izapideari jarraitu beharko zaio. Epe horren barruan eragozpenik adierazten ez bada, hitzarmena indarrean sartuko da.

2. Autonomia-erkidegoak hitzarmenak sina ditzake foru-lurralde historikoekin, horien eskumen eskusiboak diren zerbitzuak kudeatzeari eta emateari ekiteko. Beharrezkoa da horien berri Gorte Nagusiei ematea. Handik 20 egunera hitzarmenak indarrean sartuko dira.

3. Autonomia-erkidegoak beste autonomia-erkidegoekin lankidetzak-akordioak ezar ditzake, aurrez Gorte Nagusien baimena izanez gero”.

## B. MUGAZ GAINDIKO HARREMANAK: BAIONAKO HITZARMENA

### 1. Erkidegoak eta kanpo-harremanak

Estatuko mugak gainditzea eskatzen duten harremanak kanpo-harremanen esparruan kokatzen dira. Espainian, kanpo-harremanak Estatuaren eskumenekotzat jo izan dira (149.1.3). Kanpo-harremanak Estatuaren eskumenekoak diren aldetik, Estatuko mugak gainditzea Estatuaren esku-hartzeari egokitu zaio. Hasieran, Konstituzio Auzitegiaren jurisprudentzian teoria hori, teoria sendoa bazen ere (KAE: 35/1981, 1/1982, 26/1982, 58/1982, 125/1984), haren zurruntasuna ahulduz joan da, bereziki 165/1994 KAEaz geroztik. Gaur egun autonomia-erkidegoei dagozkien eskumenak baliatzean nolabaiteko kanpo-proiektzioa aitortu zaie (esaterako, erkidegoek kanpo-ordezkaritzak dituzte, Kataluniako Generalitateak 50 bat).

Halere, kanpo-harremanen arloak arlo korapilatsua izaten jarraitzen du. Eta hori horrela da bi kausagatik: batetik, Estatuak beren lehentasuna galtzeari uko egiten diotelako, eta, bestetik, nazioarteko harremanei bide ematen dieten akordio nagusiak, oraindik orain, urriak direlako. Askotan entzun ohi da Estatuak bere boterearen zati handi bat galtzen ari dela Estatuaz gaindiko erakundeen mesedean; baina argi dago Estatuaren estruktura politikoak gaur egungo gizartearen artikulazio politikoaren oinarritzko estruktura izaten jarraitzen duela. Estatuak, haien estruktura zentralek alegia, nazioarteko harremanetako protagonista nagusiak izaten jarraitzen dute, eta baita estruktura politiko berrien gidari ere (adibidez, Europar Batasunean).

Ondorioz, Estatuan integratuta dauden erakunde politikoek nazioarteari begira jardun dezaten, Estatuak araubideak aukera ematea ezinbesteko baldintza da. Zenbait arlotan, erkidegoen nazioarte-mailako jardueri isilbidez bide eman zaio, baina beste arlo batzuetan, politikoki sentikorragoak diren arloetan hain zuzen ere, Estatuaren itxikeriak nagusi izaten jarraitzen du.

- *Frantzia*, nazioarteko lankidetzak garapen handia izan du. Lehenbiziko unean, lurralde-erakundeei ez zitzaien inolako ahalmenik eskaini mugaz bestaldekoekin harreman formalik izateko (ikus Lehen Ministroaren Zirkularrak: 1789. zk., 1983ko maiatzaren 26koa; eta 2061. eta 2063. zk., 1985eko maiatzaren 10ekoak). Frantziako sistema administratiboaren ondorio argia izan da hori. Baina azken urte hauetan garapen handia gertatu da, egungo errealitateak inposaturikoa. Horren azken emaitza honako lege hau izan da: 92-125 Legea, otsailaren 6koa, Bideratzeari buruzkoa. Lege horrek, 131. eta 134. artikuluetan, lurralde-kolektibitatei mugaz gaindiko harremanak izateko ahalmenak eman dizkie.

Lurralde-kolektibitateek sina ditzaketen hitzarmenek prefektuaren kontrola igaro behar dute. Kontrola bi alderdiri dagokie: batetik, hitzarmenak forma aldetik agertzen duen egokitasuna kontrolatzen da; eta, bestetik, edukia kontrolatzen da. Edukiaren gaineko kontrol horretan, prefektuak aztertu behar du lurralde-kolektibitateak hitzarmena sinatzeko ahalmen nahikorik ote duen, eta baita hitzarmena Frantziako kanpo-politikaren ildoekin bateragarria ote den. Frantziako Estatuak 1984ko otsailaren 14an Mugaz gaindiko Lankidetzari buruzko Hitzarmen Markoa sendetsi zuen.

- *Euskal Autonomia Erkidegoari* dagokionez, Gernikako Estatuak EAERI nazioarte-mailan esku hartzeko gaitasun apala aitortu dio, bere eskumeneko arloetan nazioarteko hitzarmenak exekutatzeko gaitasuna hain zuzen ere. Estatuak 20.3 artikulua honako hau dio hitzez hitz:

“Estatutuaren arabera EAERIko eskumeneko arloak ukitzen dituzten Hitzarmen eta Konbenioak exekutatzeko ditu Euskal Herriak”.

Nafarroako Foru Hobekuntzak antzeko araua jaso du, aipatuz foru-erkidegoari dagokiola: “Nafarroako eskumeneko arloak ukitzen dituzten Nazioarteko hitzarmen eta konbenioak exekutatzeko, Nafarroako lurraldearen barne” (Foru Hobekuntzako 58.2 art.).

Exekuzio-arloko eskumen horiez gain, Gernikako Estatuaren aginduz:

“Nazioarteko hitzarmen eta konbenioak, baita aduanetako lege-proiektuak lantzeko garaian, Euskal Herriarentzat interes bereziko eskumenak ukitzen dituztenean, Eusko Jaurlaritzari horien berri emango zaio”.

Gernikako Estatutuak, nazioarteko hitzarmenei loturik, hirugarren aipamena jaso du, eta hizkuntza-arloari buruzko hitzarmenez arduratu da:

“Euskara beste euskal lurralde eta komunitate batzuetako ondarea izanik, lurralde horietako erakunde akademikoek eta kultura-erakundeek izan ditzaketen loturez gain, Euskal Autonomia Erkidegoak Espainiako Gobernuari eskatu ahalko dio komunitate horiek kokaturik dauden estatuekin hitzarmenak eta konbenioak sina ditzala, edo Gorte Nagusiei hori egin dezaten eskabidea ager diezaiela, euskara zaindu eta bultzatzea dadin”.

Artikulu horrek interpretazio-arazoak sorrarazten ditu, ez baitago argi EAERI legokiokeen esku-hartzea zein den. Ez dago argi EAEk hitzarmena egiteko negoziatioak has ote ditzakeen, edota haren egitekoa bultzatzaile hutsa izatea ote den.

Ondorio gisa esan daiteke nazioarteko harremanen arloan araubideak aldaketa handi baten premia duela, autonomia-erkidegoei bideak zabaltzeko kanpo-harremanak izan ditzaten. Izatez, errealitateak erakusten digu nazioarteko harremanetan parte hartzen duten eragileak ugaritu egin direla, baina berez gertatutako bilakaera horri ez zaio egokitu araubidea. Nazioarteko gizartearen bilakaerak berak eskatzen du eskualde-botereek etorkizunean izan behar duten nazioarte-mailako esku-hartzea birformulatzea (bereziki testuinguru europarrean izan behar duten rola).

## 2. Mugaz gaindiko lankidetzari eta Baionako Hitzarmena

### a) Sorrera

Eskualdeen nazioarteko harremanei lotuta, Estatuak bultzaturiko ekinbide nagusia *Mugaz gaindiko Lankidetzari buruzko Hitzarmen Markoa* sendestea izan da. Hitzarmen markoak mugakide diren entitate ez-estataleiei bideak zabaltzeko harreman juridikoak zuzenean izan ditzaten. Harreman horiek, edozelan ere, estatuak sinaturiko hitzarmenak ezartzen duen markoaren barne egon behar dute. Hitzarmena 1980. urtekoa da, eta 1990. urtean sendetsi zuen Espainiako estatuak. Mugaz gaindiko Lankidetzari buruzko Hitzarmenaren babespean, Hegoalde eta Iparralde lotu dituzten lehenbiziko hitzarmen zehatzak sortu ziren.

Mugaz gaindiko Lankidetzari Hitzarmen Markoa Europako Kontseiluaren magalean jaio zen. Azpimarratu behar da gaur egun Europako Kontseilua hitzarmen markoari hedapen zabalagoa ematearen aldekoa dela, mugakide ez diren entitateei hitzarmena baliatzeko aukera eskaintzeko.

Europako Kontseiluaren Mugaz gaindiko Lankidetzari Hitzarmen Markoaren babespean, Espainiako Erresuma eta Frantziako Errepublikak aldeko hitzarmena sinatu zuten, mugaren bi aldeetako eskualde-erakundearen arteko harremanak bidezko egiteko. Espainiaren eta Frantziaren arteko hitzarmen horri *Baionako Hitzarmena* deritzen, Baionan sinatua izan baitzen 1997ko martxoaren 10ean (Estatuko Aldizkari Ofizialean argitaratu zen 1997ko martxoaren 10ean, 59. zenbakian).

### b) Helburua

Baionako Hitzarmenak honako helburu hau du: “lurralde-erakunde frantziar eta espainiarren arteko mugaz gaindiko lankidetzari erraztea eta sustatzea, betiere barne-zuzenbidea eta estatu bakoitzaren nazioarteko konpromisoak errespetatuz, eta bereziki barne-zuzenbideak lurralde-erakundeak aitortu dizkien eskumenak errespetatuz” (1. art.).

### c) Subjektuak

Mugaz gaindiko hitzarmen edo akordio zehatzak sina ditzaketen subjektuak honako lurralde erakunde hauek dira:

Espanian:

- Euskadi, Nafarroa, Aragoi eta Katalunia;
- autonomia-erkidego horietako lurralde historikoak, probintziak eta udalerriak;
- udalerriek dituzten eskualdeak edo bestelako entitateak;
- Mankomunitate eta area metropolitarrak.

Frantzian:

- *Aquitaine*, *Midi-Pyrénées* eta *Languedoc-Roussilloneko* eskualdeak,
- eta eskualde horietako udalerrri eta udal taldeak (2. art.).

### d) Objektua

Mugaz gaindiko lankidetzak-akordioaren *objektuak* lurralde-erakunde sinatzaileen eskumenekoa izan behar du; eta sinatzaileentzako interes komunekoa, gainera (3. art.). Interes komunaren eskakizunak ez du arrazoi argirik. Akordioaren objektuak sinatzaileen eskumen propioa izan behar badu, bistan denez, beste erakunde batzuekin elkarlanean aritzea interes komunekoa izango da; bestela, ez legoke akordiorik sinatzerik. Objektua "interes komunekoa izatearen" eskakizunak beste irakurketa bat izan dezake: kontrolerako bitartekoa izan daiteke, Estatuak elkarlanean aritzeko interes komunik ez dagoela adieraziz gero.

Bestalde, akordioaren objektua erakunde sinatzaileen eskumeneko ekipamenduak eta zerbitzu publikoak sortzea eta kudeatzea izan daiteke. Baionako Hitzarmenaren arabera, zenbait eskumen eta ahalmen publiko ezin daitezke mugaz gaindiko akordioaren objektu izan. Hitzarmenaren aginduz, honako hauek ez dago mugaz gaindiko lankidetzak-akordioaren bitartez kudeatzerik:

- lurralde-erakundeek duten araugintza-ahalmena,
- lurralde-erakundeek gainerako kontrol-ahalmena,
- Estatuaren agente gisa baliatzen dituzten eskumenak,
- eta Estatuak eskuordeturik baliatzen dituzten eskumenak.

Aipaturiko horiek ezin dira mugaz gaindiko lankidetzak-akordioaren bitartez kudeatu, ezta ere akordio edo hitzarmen baten bidez sorturiko erakunde bereizi baten bitartez ere (3. art.).

### e) Erregimen juridikoa

Baionako Hitzarmenaren aginduz, akordio edo hitzarmen bakoitzak zehaztu behar du zein izango den zuzenbide aplikagarria (betiere alderdi sinatzaileetatik batena: Frantziakoa edo Espainiakoa). Akordioaren gaineko interpretazio-gatazkarik sortuz gero, auzibide eskuduna aplikagarritzat jo den zuzenbideari dagokiona izango da (4. art.). Akordioaren aplikazioak sor dezakeen erantzukizuna akordioaren sinatzaile diren erakundeei egotziko zaie, eta Espainiako eta Frantziako estatuei ezin eskatuko zaie erantzukizunik (4. art.).

## f) Kudeatzeko moduak eta organo bereizien sorrera

Akordio zehatzen objektua gauzatzeko edo kudeatzeko bi bide aurreikusi dira: batetik, egun dauden erakundeetan mugaz bi aldeetako ordezkarien esku-hartzeari bide ematea; eta, bestetik, lankidetzak erakunde propioak sortzea (erakunde bereizien sorrera, beraz), nortasun juridikoaren jabe izan daitezkeenak edo nortasun propiorik gabeak (3. art.).

- Akordioa kudeatzeko lehen aukera honako hau litzateke: Estatu batean zein bestean jada eratuta dagoen erakunderen batean (mankomunitateren batean, kasu) mugaz bestaldeko erakundeari (udalerriei) parte hartzeko bide ematea. Akordioak mugaz gaindiko lankidetzarako interes publikodun bilguneetan aritzeko aukera aipatu du ("*groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière*"), baita zerbitzu publikoak kudeatzen dituzten bitariko ekonomiadun udal-baltzuen kapitalean esku hartzeko aukera ere ("*sociétés d'économie mixtes locales*"). Mugaz bi aldeetako erakundeak, bestalde, partzuergoetan integra daitezke.

Halako entitate batean (partzuergoan, mankomunitatean...) mugaz bestaldeko lurralde-erakundea integratuko balitz, entitatearen zuzenbide aplikagarria litzateke hura kokatua dagoen estatuaren zuzenbidea. Frantzian edo Espainian udal-elkarteetarako formula berririk sortuko balitz, horiei hitzarmena aplikatuko litzaieke, baldin eta, bide diplomatikoz, erakunde berri horren gaineko informazioa jakinarazten bazaio beste estatu sinatzaileari (5.3 art.).

- Bigarren aukera da lankidetzak-akordioaren objektua kudeatzeko erakunde berri bat sortzea. Sor daitezken mugaz gaindiko lankidetzak-erakundeen estatutuek, gutxienez honako eduki hauek izan beharko dituzte:

- izena, egoitza, iraupena eta zuzenbide aplikagarria;
- lurralde-hedapena;
- objektu zehatza, eta kide diren lurralde-erakundeek ezarri dizkioten helburuak;
- organo erabakitzaile eta zuzentzaileen osaera, lurralde-erakundeen ordezkariak erak, eta ordezkariak izendatzeko era;
- erakundearen eta kide diren lurralde-entitateen arteko harremanak;
- jarduteko arauak;
- aurrekontu- eta kontabilitate-arauak;
- jarduerak finantzatzeko baliabideak;
- jarduteko arauak aldatzeko jardunbidea;
- kide berriak onartzeko eta kideak erakundeko kide izateari uzteko jardunbidea;
- desegite-jardunbidea.

Mugaz gaindiko lankidetzarako erakundeak aplikagarri izango duen zuzenbidea erakundearen egoitza kokaturik dagoen estatuarena izango da. Mugaz gaindiko erakundeak finantza-kontrolari buruzko informazioa igorri beharko dio beste estatuari.

Hizkuntzari dagokionez, erakundearen estatutuak eta aktak estatu sinatzaileetako barne-araubidearen arabera erabili beharreko hizkuntzetan idatzi behar dira. Erakundea estatu sinatzaileetako aurrekontuetatik hornituko da, eta, hala dagokionean, zerbitzuen trukean etor daitezkeen diru-sarreraren bitartez; baina ez du, inola ere, zergetatiko diru-baliabiderik jasotzerik.

Mugaz gaindiko akordioak gauzatzeko (formaltzeko) jardunbideari dagokionez, akordio zehatzek Espainiako eta Frantziako Gobernuen onespina jaso beharko dute.

Baionako Hitzarmena indarrean sartu ondoren hainbat hitzarmen sinatu dira. Guztien artean interesagarriena Akitaniako Eskualdearen, Euskal Autonomia Erkidegoaren eta Nafarroako Foru Erkidegoaren arteko lankidetzaren protokoloa izan da. Edozelan ere, 2000. urteko urrian Nafarroako Gobernuak protokolo orokor horren aurkako salaketa egin eta kide izateari utzi zion, eta Akitaniako Eskualdearekin beste hitzarmen bat sinatu zuen.

## C. EUSKAL AUTONOMIA ERKIDEGOAREN ETA ESTATUAREN ARTEKO HARREMANAK

### 1. Lankidetzaren harremanak

Administrazio arteko harremanek Administrazio eta Prozedura Legeak (30/1992 Legeak) ezarritako printzipioen arabera gertatu behar dute. Laguntza eta lankidetzaren *ezinbesteko* bihurtzen dira, administrazio batek bere erabakia beste administrazio baten lurralde-eremuan betearazi behar duenean (ediktuek argitaratzea, kasu). Eskatutako laguntza bakarrik uka daiteke, administrazioak laguntza hori emateko ahalmenik ez badu, baliabide nahikorik ez badu, edo laguntza emateak kalte larria ekartzen badiu. Laguntza ukatuz gero, administrazio eskatzaileari adierazi behar zaio zer arrazoi dauden. Estatuako administrazioak eta erkidegokoak, elkarri laguntza eman behar diotenean, adostu behar dituzte bitartekoak eta prozedurak. Bitartekoak eta prozedurak Prozedura Legean bertan ageri zaizkigu.

#### a) Antolakuntza

Prozedura Legea (30/1992 Legea) laguntza eta lankidetzaren bideratzeko antolakuntzaz arduratu da (ikus 5.-8. art.). Estatuaren eta autonomia-erkidegoaren eskumenak elkarri lotuta daudenean, antolakuntza berezi bat sor daiteke eskumen horiek bideratzeko.

#### - Bitarteko Laguntza-Batzordea: (5.2)

- Osaketa bitartekoa dute. Batetik Estatuako administrazioko ordezkariak daude (Gobernu zentralerako ordezkariak), eta bestetik Erkidegoko Gobernu-kontseiluko kideak.
- Bitarteko laguntza-batzordeak eremu orokorrekoak dira (hots, ez dira arlo zehatzez arduratzen).
- Organo hori akordio baten bitartez sortzen da. Akordioak bere oinarritzko araubidea ezarriko du.

#### - Arloko Batzarren: (5.3)

- Osaera askotarikoa dute (Estatuko eta autonomia-erkidego guztietako gobernuetako kideak biltzen ditu).
- Eremu jakin baterako dira. Adibidez, Hezkuntza Arloko Batzarren, Hezkuntzako ministroaz gain, erkidego guztietako Hezkuntzako sailburuak bilduko ditu.
- Akordio baten bitartez sortzen dira, eta barne-araudia izaten dute, haien funtzionamendua arautzeko. Arloko Batzarren deialdia ministroak egiten du, gai-zerrenda eta beharrezkoa den dokumentazioa erantsirik.
- Arloko Batzarretako erabakiak *Arloko Batzarreko hitzarmenen* forma izaten dute. (5.5)

## b) Bitartekoak

Prozedura Legeak, bestalde, lankidetzak eta laguntza-teknikak bideratzeko bitartekoei buruzko xedapenak ditu.

- *Lankidetzarako hitzarmenak (6 art.)*. Estatuko eta erkidegoko administrazioen artean lankidetzarako hitzarmenak izenpetu daitezke, bakoitzaren eskumenen eremua errespetaturik kudeaketa komunak lortzearren. Hitzarmenaren figura laguntza- eta lankidetzakasuetan erabiltzen da. Azpimarratu dezagun teknika horrek ez duela eraginik eskumenaren titulartasunean. Izan ere, eskumenaren titulartasuna Konstituzioan eta dagokion estatutuan ezarriko da, eta hori ez dago hitzarmenez aldatzerik. Titulartasunak berean dirau.

Hitzarmenek zehaztu behar dituztenak hauek dira:

- Zein diren hitzarmena izenpetzen duten organoak, eta zer gaitasun juridikoz diharduten.
- Zein den administrazio bakoitzaren eskumena.
- Hitzarmenaren finantza-bideak.
- Hitzarmena betetzeko adostu diren ekintzak.
- Kudeaketarako antolakuntzarik behar ote den.
- Indarraldia eta luzapenak.
- Hitzarmenaren amaiera.

Hitzarmenaren kudeaketarako erakunde berezi bat sortu behar izanez gero, honako bi figura hauetatik bat erabili beharko da:

- partzuergoa
- merkataritza-baltzua

Halako figurarik sortuz gero, estatutuan jaso beharko dira antolakuntzari, funtzionamenduari eta finantza-bideei dagozkien zehaztasunak. Azpimarratu behar da partzuergoetako organo erabakitzaileetan administrazio guztietako ordezkariak egin beharko dutela.

- *Protokolo Orokorra*. Protokolo orokorra bere edukiaren arabera definitzen da. Hots, protokolo orokorretan honako hau hitzar daiteke soilik:

- administrazio biek beren jardunetan kontuan izango dituzten jarraibide politikoak,
- arloren batean lankidetzan aritzeko marko orokorra edo lankidetzak gauzatzeko metodologia.

## 2. Kontrola eta gatazka

Estatuaren eta autonomia-erkidegoen arteko harremanak *eskumen printzipioaren* arabera arautzen (gidatzen) dira. Autonomia-erkidegoa bere eskumenez baliatuko da Estatuaren esku-hartzerik gabe. Estatuak ezin ditu autonomia-erkidegoaren eskumenak ukitu, ezta horiei kalterik egin ere.

Estatuaren eta beste erakunde publikoen arteko harremanez jardutean, erakunde bakoitzari bermatu zaion *autonomia-mailari* begiratu behar zaio. Izan ere, Konstituzioak ez du erakunde guztien autonomia-maila indar edo intentsitate berdinarekin zehaztu. Estatuaren esku-hartzeak erakunde bakoitzaren autonomiarekin bateragarria izan behar duenez, Estatuaren esku hartzeko ahalmenak zabalagoak edo mugatuagoak izango dira autonomiaren konfigurazioaren arabera. Hots, toki-administrazioaren autonomia-maila urriagoa da autonomia-erkidegoei aitortu zaiena baino. Eta hori horrela izanik, Estatuak esku hartzeko ahalmen handiagoa izango du



lehenbizikoetan bigarrengeotan baino. Bi hitzetan esanda, harremanak eta kontrol-bideak intentsitate desberdina izango dute autonomia-mailaren arabera. Autonomia-erkidegoei autonomia-maila handia aitortu zaie beren eskumenak kudeatzeko. Horregatik, Estatuaren eta autonomia-erkidegoen arteko harremanak ez dira *tutoretza* printzipioaren arabera arautuko. Estatuak ez du izango, beraz, autonomia-erkidegoen jardueren aldera:

- aldez aurreko kontrolik ezartzerik,
- kontrol orokorrik egiterik,
- aukerazko kontrolik egiterik.

Edozelan ere, Konstituzioak autonomia-erkidegoen gaineko kontrol-bide batzuk arautu ditu. Aipa ditzagun kontrol-bide horiek:

#### a) Konstituzio Auzitegiaren bidezko kontrola

Konstituzio Auzitegiak lege-indarra duten erkidegoetako xedapenen gaineko konstituzio-kontrola gauzatzen du (152.a). Lege-lerrunik ez duten xedapenak eta ebazpen zehatzak ere aurkatu daitezke Konstituzio Auzitegian, baldin eta eskumen-banaketari eragiten badiote. Hots, aurkatzearen oinarriak Konstituzio-urratzea izan behar du. Lege-lerrunik ez dutenak administrazio-azibidean ere aurkatu daitezke.

Kontrol-bideei dagokienez, aipamen berezia merezi dute *eskumen-gatazkek*. Estatuaren eta autonomia-erkidegoen arteko eskumen-gatazkek Konstituzio Auzitegiak ebazten ditu. Eskumen-gatazkek bi eratakoak izan daitezke:

- Eskumen-gatazka positiboak: Estatuak eta autonomia-erkidegoak, biek, arloa arautzeko eskudun direla uste dutenean.
- Eskumen-gatazka negatiboak: biek uste dutenean ez direla eskudunak.

Eskumen-gatazka planteatzen den unean, gatazkatsua den arloari buruzko araurik edo erabakirik izan ez bada (arloa arautu ez badute), Konstituzio Auzitegiak eskuduna nor den adierazi baino ez du egingo. Aldiz, bata edo besteak (edo biek) arloa arautu badute, eskuduna nor den adierazteaz gain, eskuduna ez den erakundearen araua deuseztatuko du.

*Legitimazio aktiboa:* Estatuko gobernuak, autonomia-erkidegoetako gobernu-kontseiluek eta, gatazka negatiboen kasuan, baita norbanakoek ere, aurkeztu ahal izango dute eskumen-gatazka Konstituzio Auzitegian.

#### *Gatazka aurkezteko jardunbidea:*

- Gatazka positiboetan. Gatazkaren objektua den erabakia onartu duen erakundea beste erakundeak ohartaraziko du erabakia deusezta dezan. Estatuko gobernuak ohartarazpenik egin gabe eskumen-gatazka zuzenean aurkeztu dezake. Xedapena argitaratu, edo erabakia jakinarazi, eta beranduenez 2 hilera ohartarazpena aurkeztu beharko zaio beste administrazioari.

Administrazioak ohartarazpena jasotzen duenetik hilabeteko epea izango du ohartarazitakoari ekiteko (hots, araua edo erabakia deuseztatzeko). Epe horretan erabakirik ez badago edo ohartarazpenaren kontra agertzen bada, Konstituzio Auzitegiak aurkeztu ahal izango da eskumen-gatazka.

- Gatazka negatiboetan: Estatuko gobernuaren ekimenez planteatzen bada honako urrats hauek jarraitu beharko dira:

- Ohartarazpena egin beharko dio autonomia-erkidegoari eta gutxienez hilabeteko epea eman beharko dio erkidegoari, xedapena edo erabakia eman dezan.

- Epea igaro ondoren, edo erkidegoak eskuduna ez dela adierazten badu, aurkeztu ahal izango da eskumen-gatazka (hilabete dago epea igaro denetik edo adierazpen zehatza jakinarazi denetik gatazka aurkezteko).

- Gatazka negatiboa Jaurlaritzaren ekimenez planteatzen bada: aurreko kasuaren erregimen bera aplikagarria izango da.

- Aldiz, Gatazka negatiboa Interesdunaren ekimenez aurkeztu bada, honela jardun beharko da:

- Interesdunak beraren aburuz eskuduna den administrazioari eskabidea aurkeztu badio, eta dagokion organoak administrazio hori eskuduna ez dela adierazten badio (inhibitzen bada), interesdunak administrazio-bidea agortu beharko du administrazio horretan.

- Gero, eskakizuna beste administrazioko gobernuari egin beharko dio (Estatukoari edo autonomia-erkidegokoari).

- Hilabeteko epean erantzunik jasotzen ez badu edo kontrako erabakia jakinarazten bazaio eskumen-gatazka aurkeztu ahal izango du, Konstituzio Auzitegian. Hiritarrak demanda aurkezteko hilabeteko epea izango du.

#### b) Ministro Kontseiluaren bidezko kontrola

- *Gobernuak* autonomia-erkidegoei eskuordetutako edo eskualdatutako eginkizunen eginkarizta kontrolatzen du (150. eta 150.2 art.).

- *Gobernuak eta Senatuak, biek batera*, kontrolatzen dituzte urratze-kasurik larrienak, edota Espainiako interes orokorra arriskuan jartzen duten kasuak. EK-ko 155. artikulua kontrol-biderik gogorrena aurreikusi du: administrazio autonomikoa ordezkatzeko. EK-ko 155. artikulua aplika daiteke, honako bi hipotesi hauetatik bat gertatzen bada:

- Autonomia-erkidegoak Konstituzioak edo bestelako legeek ezarritako eginkizunak betetzen ez baditu.

- Edo autonomia-erkidegoak Espainiaren interes orokorraren aurka nabarmen egiten badu.

Kasu horietan Estatuko gobernuak autonomia-erkidegoko presidenteari aginduko dio Konstituzioa edo legeak bete ditzala, edo interes orokorraren aurkakotzat jotzen den jarduera bertan behera utz dezala. Erkidegoko presidenteak Estatuko gobernuak agindutakoari muzin egiten badio, gobernuak “neurri egokiak” —hots, beharrezkoak diren neurriak— hartu ahal izango ditu, agindutakoa bete dadin. Estatuko gobernuak kasu horretan, besteak beste, autonomia-erkidegoko agintari guztiei aginduak eman diezazkieke; beraz, erkidegoko administrazioaren goi-burutza ordezkatu ahal izango du.

EK-ko 155. artikuluko ahalmena baliatzeko, Senatuko gehiengo osoaren babesa izan beharko du gobernuak.

Artikuluak gobernuari “neurri egokiak” hartzeko ahalmena aitortu dio, baina neurri egokitzat zer uler daitekeen ez du zehaztu. Artikuluak ez du argitu gobernuari eskaini dion ahalmen hori oinarritzat hartuz, autonomia-erkidego urratzailearen organoak desegin litzakeen. Gobernuak autonomia-erkidegoko agintari guztiei jarraibideak eman ahal izango dizkiela ezarri denez, argi dago artikulua araberan autonomia-harremanak hierarkia-harreman bihurtu daitezkeela. Edozelan ere, 155. artikulua azken muturreraino eramanez gero, ez legoke erabat bazterterik autonomia-erkidegoetako organoak desegiteko ahalmena.

c) Administrazio-auzibidearen bidezko kontrola

Administrazio-auzibideak (botere judizialak) autonomia-erkidegoetako administrazioen erabaki nahiz erregelamenduen gaineko kontrol arrunta egiten du (153.c).

d) Kontu Publikoen Auzitegiaren bidezko kontrola

Kontu Publikoen Auzitegiak aurrekontu- eta ekonomia-kontrolak egiten ditu (153.d). Konstituzioko 136. artikulua bere eskumenak zerrendatu ditu, eta Estatuko sektore publikoaren gaineko jurisdikzioa aitortu. Konstituzioko 153. artikulua autonomia-erkidegoen gain jurisdikzioa duela aipatu du. Autonomia-estatutuek Kontu Publikoen Auzitegiaren antzeko erakundeak eratu dituzte (EAEn Kontu Publikoen Auzitegia eta NFE *Comptos* Ganbera).

## BIBLIOGRAFIA

AGIRREAZKUENAGA, I. eta ARZOZ, X., “La Administración de la Comunidad Autónoma Vasca” BASSOLS COMA (zuz.), *La Administración Pública de las Comunidades Autónomas*, INAP, Madril, 2004; AHEDO, I., *Entre la frustración y la esperanza: políticas de desarrollo e institucionalización en Iparralde*. HAAE-IVAP, Oñati, 2003; ALBERTI, E., “El interés general y las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978” REDA 18/19, 1983; ASTOLA MADARIAGA, J., “La actividad exterior de la Comunidad Autónoma del País Vasco” RVAP 68, 2004; BERRIATUA, J., *La Administración autónoma vasca*. HAAE-IVAP, 1988; CASTELLS ARTECHE, J.M., “Aspectos introductorios del Estatuto vasco”, REP 46/47, 1985; CASTELLS ARTECHE, J.M., “Integración de Vasconia en el Estado español”, ZZAA, *La institucionalización jurídica y política de vasconia*. HAAE-IVAP / Eusko Ikaskuntza, Donostia, 1997; CASTELLS ARTECHE, J.M., *El Estatuto Vasco. El estado regional y el proceso estatutario vasco*. Haranburu, Donostia, 1976; CASTELLS ARTECHE, J.M., *La Euskadi autónoma y los funcionarios públicos*. Erein, Donostia, 1980; CASTELLS ARTECHE, J.M., *Reflexiones sobre la autonomía vasca*. HAAE-IVAP, 1986; COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo*. Thomson Civitas, 2005; DE CASTRO, J.L., UGALDE, A., *La acción exterior del País Vasco*. HAAE-IVAP, Oñati, 2004; ESCUIN PALOP, V.M., “Algunos problemas jurídicos de los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas” REDA 35, 1982; FERNANDEZ DE CASADEVANTE, C., *La cooperación transfronteriza en el Pirineo: su gestión por las Comunidades Autónomas*. HAAE-IVAP, Oñati, 1990; FIGUEROA, A., *El Parlamento vasco*. HAAE-IVAP, Oñati, 1991; JAUREGI, G.; CASTELLS, J.M.; IRIONDO, X., *La institucionalización jurídica y política de Vasconia*. HAAE-IVAP, 1997; JAUREGUI, G., *La Comunidad Autónoma del País Vasco y las relaciones internacionales*. HAAE-IVAP, Oñati, 1989; JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Altos cargos y directivos públicos*. HAAE-IVAP, Oñati, 1998; LASAGABASTER HERRARTE, I. eta GALDEANO, I., “Administrazio-jardunbidea eta autonomia politikoa” in LASAGABASTER (arg.), *Prozedura administratiboko 30/1992 Legeari buruzko Jardunaldiak*. HAAE-IVAP, Oñati, 1994; LASAGABASTER HERRARTE, I., “La CAPV y la CE: Aspectos jurídicos” in ZZAA, *Construir Europa, Euskadi*. Centro de Estudios Ramón Areces, Madril, 1991; LASAGABASTER HERRARTE, I., “Relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo” RVAP 41, 1995; LASAGABASTER HERRARTE, I., *Comunidades Autónomas y Unión Europea*” *Autonomies*, 20,

1995; LASAGABASTER HERRARTE, I., *El sistema competencial en el Estatuto de Autonomía*, HAAE-IVAP, Oñati, 1989; LASAGABASTER HERRARTE, I., *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*. HAAE-IVAP, Oñati, 1982; LASAGABASTER HERRARTE, I., *Régimen jurídico de la ordenación del territorio en Euskal Herria*. HAAE-IVAP, Oñati, 1998; LASAGABASTER, I., *Los principios de supletoriedad y prevalencia del derecho estatal respecto del derecho autonómico*. HAAE-IVAP, Oñati, 1991; LASAGABASTER, I. eta LAZCANO, I., "Derecho, Política e Historia en la autodeterminación - Euskal Herria", M. GOMEZ, I. LASAGABASTER, R. ZALLO, F. LETAMENDIA (bat), *Propuestas para un nuevo escenario. Democracia, cultura y cohesión social en Euskal Herria*. Manu Robles Arangiz Institutua, Bilbo, 1999; LAZCANO, I., *El control jurisdiccional de los poderes del país Vasco*. HAAE-IVAP, Oñati, 1988; LETAMENDIA, F., *Redes políticas en la CAPV y en Iparralde*. HAAE-IVAP, Oñati, 2002; LUCAS, E., *El Lehendakari. Análisis orgánico funcional*. HAAE-IVAP, Oñati, 1991; MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho autonómico*, Madril, 1986; MARTÍN MATEO, R., "La Administración autonómica de Euskadi", *Revista de Administración Pública* 91, 1980; MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madril, 1984; RAZQUIN LIZARRAGA, M.M., "Las relaciones de la Comunidad Foral de Navarra con las Comunidades Autónomas: convenios y acuerdos de cooperación" *Revista Jurídica de Navarra* 10, 1990; RODRIGUEZ GURTUBAY, A., *La dimensión exterior del autogobierno vasco*, HAAE-IVAP, Oñati, 2001; SAINZ ARNAIZ, A., *Forma de gobierno de la Comunidad Autónoma vasca*. HAAE-IVAP, Oñati, 1995; TAMAYO, V., *La autonomía vasca contemporánea*. HAAE-IVAP, Oñati, 1994; VIVER i PI-SUNYER, C., *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*. Ariel, Bartzelona, 1989; ZZAA, *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, HAAE-IVAP, 2003.

## 4. gaia: LURRALDE HISTORIKOETAKO ADMINISTRAZIOAK

### I. EZAUGARRIAK

#### A. LURRALDE HISTORIKOAK EGUNGO ARAUBIDEAN

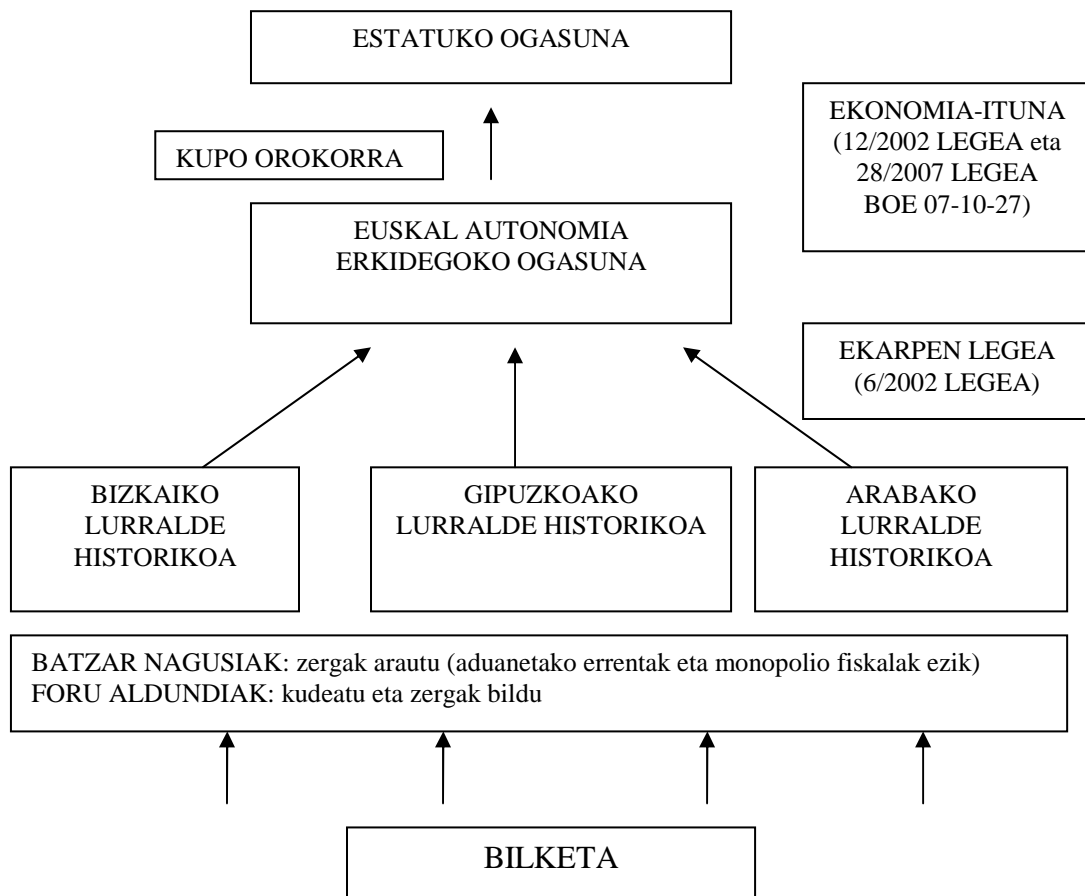
Konstituzioko lehen xedapen gehigarriak foraltasunaren berme instituzionala aitortu du: “Konstituzioak babestu eta errespetatu egiten ditu foru-lurraldeen eskubide historikoak. Foru-araubide horren eguneratze orokorra, hala badagokio, Konstituzioaren eta autonomia-estatutuen esparruan egingo da”. Xedapen horrek ez ditu lurralde historikoen eskumenak zehaztu; foru-erregimena aintzat hartu eta hura eguneratzeko markoa ezarri baino ez du egin. Foru-erregimena Konstituzioaren eta autonomia-estatutuaren arabera gaurkotu eta garatu behar dela baino ez du ezarri. Foru-erregimena lege bitartez ere gaurkotu daiteke, betiere Konstituzioak eta estatutuak ezarritako marko orokorraren barne.

Euskal Autonomia Erkidegoko autonomia-estatutuak lurralde historikoei buruzko hainbat zehaztasun jaso ditu (3., 10.34, 17., 24.2, 25., 37. eta 41. art.). 3. artikuluari jarraiki, autonomia-erkidegoa osatzen duen lurralde historiko bakoitzak bere antolakuntzarako eta autogobernurako berezko erakundeak atxiki, berrezarri eta gaurkotu ahal izango ditu. Gernikako Estatutuak, beraz, lurralde historikoen antolakuntza propioak bateragarri bihurtu ditu erkidegoko antolakuntzarekin eta botereekin. Gernikako Estatutuko 24.2 artikulua (erkidegoko botereez diharduenean), foru-erakundeen antolakuntza ezartzeko lurralde historiko bakoitzaren eskumena azpimarratu du. Foru-erregimena eta erkidegoko erregimenaren bateragarritasunari dagokionez, estatutuaren 37.2 artikulua azpimarragarria da; bertan honako hau xedatzen da “Estatutu honek xedatutakoa ez dakar foru-erregimenaren izaeraren aldakuntzarik, ezta lurralde historiko bakoitzari dagozkion berezko erregimenari buruzko eskumenen aldakuntzarik ere”. Erkidegoaren eta lurralde historikoen artean ez da hierarkia-sistematik ez menpekotasunik ezarri, bi plano horien arteko artikulazio-sistema bat baizik, eskumen printzipioan oinarri hartzen duen sistema hain zuzen ere.

27/1983 legea, azaroaren 25ekoa, Euskal Autonomia Erkidegoko Erakunde Erkideen eta Lurralde Historikoetako Foru Organoen arteko harremani buruzkoa (LHL) aipatutako bi planoen artikulazio-sistemaz arduratu da. Legea Eusko Legebiltzarraren esku dagoen legegintza-ahalmenaren nagusitasunaren isla da (zuzenbide-estatuan legeak duen nagusitasunaren isla, alegia). Legearen I. tituluak erakunde erkideen eta lurralde historikoen arteko eskumen-banaketa ezarri du, eta II. tituluak lurralde historikoei finantza-autonomia aitortu die.

Bide horretan, 7/1985 Legeak, apirilaren 2koak, Toki Erregimenaren Oinarriak arautzen dituenak (TEOLek), 39. artikuluan, ezarri du Arabako, Bizkaiko eta Gipuzkoako foru-organoek beren erregimen juridiko berezia aplikagarria dutela. TEOL ezina da zuzenean aplikatu lurralde historikoetan, ordezko izaera baitu.

Ekonomia Itunari buruzko Legea lurralde historikoei duten izaera bereziaren isla da. Lehenbiziko ekonomia-ituna 1878koa da, 1876. urtean foruak galdu ondoren nolabaiteko konpentsazio gisa onartua. Estatuaren eta lurralde historikoen arteko zerga- eta finantza-harremanak Ekonomia Itunaren arabera gauzatzen dira. Ekonomia Itunaren oinarriak estatutuan ezarri dira (40-45), eta eskema honen bitartez azaldu daitezke:



## B. IZAERA JURIDIKOA

Lurralde historikoak ezin daitezke probintziekin parekatu; izan ere, lurralde historikoak ezin dira toki-erakundetzat jo. Probintzien eta lurralde historikoen arteko desberdintasunik argienak bi dira: batetik, antolakuntzaren aldetik, alde handiak daude; bestetik, eskumen-esparruak zeharo desberdinak dituzte, bereziki arlo ekonomikoari lotuak. Alde horretatik, TEOLek lurralde historikoen izaera berezia aitortzen du, eta xedatzen du toki-administrazioen erregimen orokorra ezin zaiela aplikatu. Estatuaren lurralde-egituraketari dagokionez, Euskal Herriko lurralde historikoak probintzietan dagozkien zereginen eta eskumenen jabe izango dira, baina, esan bezala, eskumen eta zeregin horiez gain, lurralde historikoek beren izaera propioa eta berezia dute.

Aipa ditzagun izaera berezi horren islak:

- Autonomia-estatutuak, 24. artikuluan, lurralde historikoak aipatzen ditu Euskal Herriko botereen artean (Legebiltzarrarekin, lehendakariarekin eta Jaurlaritzarekin batera). Are gehiago, 25 artikuluan, Eusko Legebiltzarraren zereginak aipatu ondoren (legegintza-ahalmena bereziki), zehazten du zeregin horiek gauzatu ditzakeela foru-erakundeei dagozkien eskumenei kalterik egin gabe. Nolabait Legebiltzarraren jardura zedarritzen dela esan daiteke, lurralde historikoen eskumenen bitartez ere.

- Autonomia-estatutuko 37.3.a) artikulua ezarri du lurralde historikoen antolakuntza lurralde historikoen eskumen eskusibo delako. Hori horrela izanik, foru-erakundearen antolakuntza ez da Estatuko edo autonomia-erkidegoko araubidearen arabera arautuko, bere araubidearen bitartez baizik.

- Autonomia-estatutuak lurralde historikoei dagozkien berezko eskumenak aipatu ditu (10., 37. eta 41. art.). Halakorik ez da toki-erakundeekin gertatzen, horien eskumenak ez baitira autonomia-estatutuan ezarri, legetan baizik. Hots, Legebiltzarrak toki-administrazioei aitortutako autonomiaren edukia zehaztu badezake ere, ezin du lurralde historikoen autonomia-maila finkatu. Lurralde historikoen autonomia Konstituzioak aldarrikatu, eta haren oinarritzko elementu materialak Estatutuak agertu ditu. Autonomia-estatutuak, lurralde historikoen eskumenak aldarrikatuta, bi eragin juridiko sortu ditu. Batetik, eskumen horiek erkidegoko legegilearentzat ezin ukituzko eskumenak izango dira, eskumenok ez baitira erkidegoarenak izango, lurralde historikoenak baizik. Eta, bestetik, eskumen horiek zurruntasun berezia agertzen dute, horiek aldatzeko estatutua bera aldatu behar baita.

- Auzitegi Konstituzionalak foraltasunaren berme instituzionala onartu du, eta toki-autonomiaren berme instituzionala bereizi (76/1988 KAE, apirilaren 26koa).

- 30/1992 Legeak, Administrazioari eta Prozedurari buruzkoak, 16. xedapen gehigarrian, Administrazio Publikotzat hartu ditu lurralde historikoen erakundeak (foru-aldundiak eta haien mende dauden erakunde-administrazioak zein batzar nagusiak), "zuzenbide publikoari lotuta, langileen eta ondare-kudeaketaren arloetan xedapenak eta egintzak gauzatzen dituztenean". Beraz, foru-erakundearen izaera administratibo hutsetik haratago doa 30/1992 Legea. Nolabait ere, foru-erakundearen izaera politikoa aitortzen dela esan daiteke.

Ondorioz, lurralde historikoak izaera politikodun erakundeak dira; bakoitza bere nortasun juridikoaren jabe da, eta ezin pareka daitezke probintziekin, horiek administrazio-izaera hutsa baitute. Lurralde historikoen nortasun berezia Konstituzioaren I. xedapen gehigarriak jaso arren, Euskal Herriko Autonomia Estatutuan oinarritzen da. Erakunde autonomikoen antzeko izaera dutela esan genezake, legegintzarako ahalmenik gabe.

## II. ANTOLAKUNTZA

Tradizioari jarraiki, lurralde historikoetako foru-erakunde gorenak batzar nagusiak eta foru-aldundia dira.

### A. BATZAR NAGUSIAK

Lurralde historikoko herri-ordezkaritzarako eta parte-hartzerako erakunde gorenak dira. 51 kide dituzte (Arabako prokuradoreak deitzen zaie, Bizkaian ahalduak, eta Gipuzkoan mandatariak edo batzarkide-ahalduak). Kide horiek hautatzeko sistema boto unibertsal, aske, zuzen eta isilpekoan oinarritzen da, batzartarako ordezkaritza-sistema aplikatuz lurralde historiko bakoitzeko hauteskunde-barrutietan (D'Hondt sistemaren arabera). Batzar Nagusietarako hauteskundeak udal-hauteskundeekin batera egiten dira.

Batzar Nagusietarako hauteskundearen gaineko araubidea honako lege honetan jaso da: Eusko Legebiltzarraren 1/1987 Legea, martxoaren 27koa, Arabako, Bizkaiko eta Gipuzkoako Batzar Nagusietako hauteskunde berruzkoa. Horrez gain, lurralde historiko bakoitzak foru-arau bitartez arautu du bere hauteskunde-sistema.

## 1. Zereginak

### a) Araugintza

Batzar nagusiek ezin dute lege formalik onartu; legegintza-ahamena Eusko Legebiltzarrari dagokio soilik. Hala ere, batzar nagusiei araugintzarako ahalmen garrantzitsua aitortu zaie; izan ere, beren eskumen-esparruetan onets ditzaketen *foru-arauak* lehentasunez aplikatzen dira, gainerako arauen (baita legeen) aldean.

Foru-arauek ez dute lege-lerrunik. Horien kontrola ez dagokio Auzitegi Konstituzionalari, justizia-auzitegiei baizik. Erregelamenduak kontrolatzeko ezarritako baliabideak erabili behar dira, beraz, foru-arauen legezketasuna kontrolatzeko. Hala eta guztiz ere, oso arau bereziak dira, bakarrik Konstituzioaren eta autonomia-estatutuaren menpe baitaude; ez, ordea, legeen menpe.

Batzar nagusiek onesten dituzten foru arauak lerrun goragokoa dute foru-aldundiek onesten dituzten dekretuek baino. Foru-arauak, zein gainerako foru-erakundeek onartzen dituzten arauak, lurralde historikoko aldizkari ofizialean argitaratu behar dira (indarrean sartzen dira argitaratu eta 20 egunera, arauak berak besterik jaso ez badu)

Bestalde, batzar nagusiek foru-aldundiei *araugintzarako ahalmen batzuk eskuordetu* diezazkiekete. Hots, batzar nagusiek foru-aldundiei eskuordetu diezazkiekete foru-arauen lerruna izango duten *foru-dekretu arauemaileak* onartzeko ahalmena. Araugintzarako eskuordetze hori bi eratakoa izan daiteke:

- Eskuordetzea *oinarrien foru-arauaren* bitartez egin daiteke; kasu horretan, foru-aldundiak onartuko duen foru-dekretu arauemaileari *artikuludun testua* deritzo. Oinarrien foru-arauak eskuordetzearen objektua eta hedapena zehaztu beharko ditu, baita foru-aldundiak jarraitu beharko dituen irizpideak ere.
- Aldiz, eskuordetzea *foru-arau arruntaren* bitartez gauzatzen bada, foru-aldundiak onetsiko duen foru-dekretu arauemaileari *testu bategina* deritzo. Testu bateginak ez du arau berririk ezartzen: indarrean dagoen araubidea (eskuarki, hainbat foru-arautan jaso) bildu baino ez du egiten. Testu bateginak aurrez indarrean zeuden artikulua arau bakar batera ekartzen ditu, inolako aldaketa sintaktikorik egin gabe, edo, aldiz, bateratu behar diren artikulua argitu eta birformulatu ditzake (hori gertatzen da foru-aldundiari harmonizatzeko ahalmena ematen zaionean).

Foru-aldundia araugintzarako eskuordetzez baliatzen denean (hots, artikuludun testua edo testu bategina prestatzen duenean), batzar nagusietara igorri beharko du landutako testua. Batzar nagusiek artikuludun testua edo testu bategina *baliokidetu edo indargabetu* beharko dute (irakurraldi bakarreko izapideaz baliatuz, testu osoaren gaineko bozketa batez). Zenbait arlo ezin daitezke foru-dekretu arauemaile bidez arautu: aldundiaren oinarriko antolakuntza, lurralde historikoaren antolakuntza eta banaketa politiko-administratiboa (mugapeak), lurralde historikoaren hauteskunde-erregimena, eta onartuak izan daitezkeen prozedura berezia behar dutenak. Arlo horiek batzar nagusien foru-arauen bitartez arautu behar dira ezinbestean. Gainera, arlo horiei buruzko foru-arauak gehiengo osoz edo absolutuz onartu behar diren foru-arau bakarrak dira.



Foru-dekretu arauemaileen *hierarkia-lerrunari* dagokionez: Bizkaian eta Araban, foru-arauek duten hierarkia lerrun bera izango dute; Gipuzkoan, aldiz, foru-arauen azpian kokatzen dira, baina foru-dekretuen gainetik.

b) Diputatu edo ahaldun nagusia izendatu

Batzar nagusiek foru-aldundiko ahaldun nagusia hautatzen dute, beren kideen artean hautatu ere, isilpeko bozketaz. Alderdi politiko bakoitzak hautagai bat aurkeztu ondoren, izendatutzat joko da gehiengo osoaren babesaren lortu duen hautagaiak. Gehiengo hori lortu ezean, bigarren bozketan gehiengo soilaren bitartez izendatua izango da (bigarren bozketan abstentzioak ez dira zenbatzen). Bigarren bozketan horretan boto kopuru bera lortuz gero, hauteskundeetan botorik gehien lortu duen talde politikoaren ordezkaria izendatua izango da.

c) Finantza-arloko zereginak

Aurrekontua onartzeaz gain, batzar nagusiek honako zeregin hauek dituzte:

- Tributu-erregimena ezarri (zuzeneko zergak: PFEZ, ondarearen gaineko zerga, baltzuen gaineko zerga, ez-egoiliarren errentaren gaineko zerga, oinordetzen eta dohaintzen gaineko zerga; zeharkako zergak: BEZa, ondare-eskualdaketa, aseguru-primen gaineko zerga, hidrokarburu batzuen salmenta, jokoak).

- Toki-korporazioetako berezko tributuak arautu (udal-higiezinaren gaineko zerga, ekonomia-jardueren gaineko zerga; trakzio mekanikoko ibilgailuen gaineko zerga; instalazioen, obren eta eraikuntzen gaineko zerga; hiri-lurren balioaren gehikuntzaren gaineko zerga).

- Lurralde historikoko udalerrien finantzaketa-sistema orokorra ezarri.

- Toki-korporazioen gaineko finantza tutoretza bideratu.

d) Foru-aldundiaren gaineko kontrola bideratu

Kontrolari loturiko eginbideen artean, honako hauek azpimarratu daitezke:

- Foru-aldundiari erantzukizun politikoa eska diezaiokete, "gaitzespen-mozioa" onartuz. Gaitzespen-mozioa aurkeztean 15 batzarkideren babesaren behar da, eta, ahaldun nagusiaren aurkakoa denean, hautagai baten izena jaso behar du. Mozioak aurrera egin dezan, batzar nagusietako gehiengo absolutuak alde agertu beharko du, eta, hala izanik, mozioak agertzen duen hautagaia ahaldun nagusi izendatuko da (gaitzespen-mozioak izaera eraikitzailea baitu), eta aurreko ahaldun nagusia kargugabetu. Ahaldun nagusiaren aurkako gaitzespen-mozioaz gain, batzar nagusiek foru-ahaldunen aurkako gaitzespen-mozioak bozka ditzakete. Gaitzespen-mozioak aurrera egingo balu, foru-ahalduna kargugabetua izango da berehala (gaitzespen-mozioa, kasu horretan, ez da eraikitzailea).

- Ahaldun nagusiaren ekimenez aurkezturiko "konfiantza-mozioa" bozkatu. Konfiantza-mozioak emaitza negatiboa badu, ahaldun nagusiak kargua utzi, eta prozedura arruntari ekin beharko zaio ahaldun nagusi berria izendatzeko.

- Galde-eskeak eta interpelazioak egin foru-aldundiko kideei.

- Zenbait arlori buruz foru-aldundiak eginiko proposamenak berretsi; honako hauek, besteak beste:

- Lurralde historikoak eskumenak jasotzeari buruzkoak.
- Erakunde erkideei eskumenak lagatzeari buruzkoak.
- Autonomia-erkidegoko edo Estatuko Gobernuarekin hitzarmenak lantzeari lotutakoak.
- Obren eta zerbitzuen foru-plangintza onartzea (aldundiak proposatua).
- Lurralde osoa ukitzen duten arloko plangintzak onartzea.

#### e) Beste batzuk

Batzar nagusiek legeek aitortzen dizkieten beste zeregin batzuez arduratu behar dute. Adibidez:

- Lurralde historikoen eskumeneko hauteskunde-arauak onartu.
- Lurralde historikoko zein udalerrietako ondasunen erregimena ezarri (jabari publikoa, ondare-ondasunak zein auzo-ondasunak).
- Udalez gaindiko lurralde-mugapeak ezarri.

## 2. Antolakuntza

### a) Batzar Nagusietako Mahaia

*Osaera.* Batzar nagusietako presidentea, bi presidenteorde, eta 2 idazkari (guztiak batzar nagusietako kideen artean hautatzen dira isilpeko bozketaz).

Presidentearen hautatzeko, ahaldun-batzarkide bakoitzak izen bakar bat idatziko du txartelean, presidentea izendatuko da batzar nagusietako eskubide osoko kideen erabateko gehiengoaren babesarekin lortzen duena. Inork ez balu erabateko gehiengoa lortuko, berriro bozketa egin beharko da botorik gehiena lortzen duen hautagaia presidente izendatuko da. Berdinketa gertatuko balitz, berriro bozketa egin beharko da, botorik gehien lortzen duen hautagaia presidente izendatuz. Berdinketak iraungo balu, lurralde historikoan batzar nagusietarako hauteskundeetan botorik gehien lortu duen talde politikoko hautagaia izango da presidente. Presidenteordeen eta idazkarien arteko berdinketak presidentea hautatzeko ezarritako prozedurari jarraiki erabakiko dira, 2. presidenteordea edo 2. idazkaria hautatzeko ezik. Izan ere, azken kasu horietan, berdinduen artean, bozketa berririk egin gabe, lurralde historikoan batzar nagusietarako hauteskundeetan botorik gehien lortu duen talde politikoen alde erabakiko baita.

*Zereginak.* Batzar nagusietako lanaren antolakuntza zehaztu, eta barne-erregimenaz arduratu. Batzar nagusien osoko bilkurak zuzentzeaz eta antolatzeaz arduratzen da; Batzorde Iraunkorren gai-zerrendak lantzen ditu, eta idazki eta dokumentuak jaso eta izapidetzen ditu.

### b) Batzorde Iraunkorra

*Osaera.* Talde politikoen bozeramaileak, eta Mahaiko kideak.

*Zereginak.* Batzar nagusiak bildurik ez daudenean jarduten du, edo batzar nagusien agintaldia bukatu ondoren. Batzorde Iraunkorreko akordioak hartzean, boto haztatuaren (*ponderado*) sistema aplikatzen da.

Taldeetako bozeramaileek, mahaikideekin batera, Batzorde Iraunkorra osatzen dute. Batzorde Iraunkorra biltzen da batzar nagusietako presidentea, edo legez hura ordezkatzeko duena, buru dela. Hark deialdia egingo du bere kabuz edo bi batzarkide

talderen edo batzar nagusietako eskubide osoko kideen bosten baten eskabidez. Baliozko osaketatzat joko da, batzar nagusietako eskubide osoko kideen heren baten ordezkariak duten taldeen bozeramaileak biltzen direnean batzordera. Batzorde Iraunkorraren erabakiak gehiengo soilez hartzen dira, boto haztatuaren irizpidea aplikatuz, batzar nagusietan talde politiko bakoitzak duen ordezkari kopuruaren arabera. Batzorde Iraunkorraren bileraren deialdiaren berri emango zaio foru-aldundiari, ongi baderitzo, bilera horretara ordezkari bat igor dezan.

Batzorde Iraunkorrari dagokio: 1. Batzar nagusien zereginak betetzea batzar-garaian ez daudenean edo agintaldia amaitua denean. Batzordeak hartutako erabakiak batzar nagusiei jakinaraziko zaizkie, garai arruntean egiten duen lehenengo osoko bilkuran. 2. Batzar nagusien botereak edonoiz zaintzea. 3. Batzar nagusien lanak ordenatzeko eta errazteko irizpideak zehaztu eta finkatu. 4. Araugintza-ekimenak jaso eta bideratu. 5. Osoko bilkuren egitaraua finkatu. 6. Batzar nagusien aurrekontuak onartu, osoko bilkuran aurkeztuta. 7. Batzordeetan batzarkide talde bakoitzaren kide kopurua finkatu. 8. Batzarkide talde bakoitzari bere kokalekua eman batzar nagusien egoitzan. 9. Batzordeen eta osoko bilkuren lan-egutegia finkatu, batzar-garai bakoitzari dagokionez.

c) Bateriaezintasunei buruzko Batzordea: Bateriaezintasunei buruzko Batzordeak ahaldun-batzarkide bakoitzaren bateragarritasun eta bateraezintasunari buruzko diktamena eman behar du, eratu eta zazpi eguneko epean. Diktamenak osoko bilkurara igorri behar dira, aztertu eta onar ditzan.

d) Batzar nagusietako batzarkide taldeak

Gutxienez 3 batzarkide behar dira talde politikoa osatzeko. Kopuru hori bildu ezean, batzarkideak talde mistoan sar daitezke. Taldeek bozeramaile bat aukeratuko dute, eta haren ordezkari bat edo batzuk. Batzar nagusien eraketa-batzarra egin eta bost eguneko epean, taldearen, bozeramailearen eta horren ordezkoren izenak eman beharko dizkiote Mahaiari, baita taldeko kideen izenen zerrenda ere. Batzar nagusiek lokalak eta beharrezko baliabide materialak emango dizkiete batzarkide taldeei. Orobat, beren aurrekontuen kontura dirulaguntza emango diete, ahaldun-batzarkideen kopurua kontuan izanik, eta, gainera, osagarri finko bat, berdina batzarkide talde bakoitzarentzat.

e) Bozeramaileen Batzarra. Talde politikoetako ordezkari banak eta Batzarretako presidentek osatzen dute.

### 3. *Jarduteko era*

a) Osoko bilkura

Batzar nagusietako presidentearen deialdiari jarraiki biltzen da, Batzorde Iraunkorraren adostasunez. Presidenteak osoko bilkurarako deia egin dezake bere ekimenez, edo taldeek eskaturik, baldin eta osoko bilkurako kideen herena ordezkatzeko badute (Gipuzkoan bosten bat).

Bizkaiko eta Gipuzkoako araubideek batzarkideen herena eskatzen dute, *quorum* gisa, osoko bilkura eratutzat jotzeko; Araban, berriz, kideen erdia eta bat gehiago eskatzen da.

Batzar Nagusietako Erregelamenduek zehaztu dituzte gai-zerrendari, eztabaidari eta bozketa-erregimenari buruzkoak. Osoko bilkuretako bilerak jarraian gauzatu behar dira, deialdian ezarritako egitaraua bukatu arte. Osoko bilkuren gai-zerrenda presidentek landu behar du, Batzorde Iraunkorraren adostasunez.

Batzorde Iraunkorrek zeregin hori gauzatzean bozketa haztatuaren sistema erabiltzen du, batzarkide talde bakoitzaren ordezkari kopuruaren arabera.

Presidenteari dagokio eztabaidak zuzentzea eta antolatzea. *Quorum* edo gehiengo berezia eskatzen duten kasuetan ezik, akordioak bertaratutako ahaldun-batzarkideen gehiengo soilaz hartuko dira. Arlo jakin batzuk arautzen dituzten foru-arauak gehiengo osoz onartu behar dira: hauteskunde-erregimena; lurralde historikoko antolakuntza eta administrazio-banaketa; foru-administrazioaren erregimen juridikoa eta funtzionamendua.

Behin bozketa hasita, ezein ahaldun-batzarkide ezin izango da sartu osoko bilkurara edo dagokion batzordera, ez eta bertatik alde egin, boto-ematea amaitu arte. Bozketaren batean berdinketa gertatzen denean, beste bat egingo da, eta berdinketak irauten badu, bozketa eten egingo da, presidenteak egoki deritzonean denboran. Epe hori amaiturik, baina batzarraldi beraren barnean, beste bozketa bat egingo da, eta, berriz ere berdinketa gertatzen bada, baztertutzat joko da aztergai den diktamen, artikulu, zuzenketa, boto partikular edo proposamena.

Bilkura osoa bi eratakoa izan daiteke:

- Ohikoa (arrunta): batzarraldiaren barne gertatzen dena.
- Ezohikoa: batzarraldi arruntetik kanpo gauzatzen dena.

#### b) Batzordeak

Batzorde bakoitzak bere presidentea du, eta talde politiko guztiek ordezkari bana, behintzat, izan beharko dute. Bozkatzean, boto haztatuaren sistema erabiltzen da. Deialdia batzordeko presidentek egiten du bere kabuz, edota hauetako batek eskaturik: bi batzarkide taldek; eskubide osoko kideen bosten batek; batzar nagusietako lehendakariak; Batzorde Iraunkorrek; diputatu edo ahaldun nagusiak.

Batzordeak bi eratakoak izan daitezke:

a) Ohikoak. Araubideak espresuki aipatzen dituen batzordeez gain, Batzorde Iraunkorrek beste batzuk eratu ditzake agintaldi bakoitzaren hasieran. Batzordeei foru-arauei proiektuen, proposamenen eta, oro har, bestelako gaien berri emango zaie, batzorde bakoitzaren eskumen-eremuaren arabera. Batzar nagusietako Batzorde Iraunkorrek zehaztuko du kasu bakoitzean zein den batzorde eskuduna. Foru-arauei proiektuak edo proposamenak batzorde jakin baten eskumen berezi eta eskusibo ez denean, edota ezaugarri bereziak dituenean, Batzorde Iraunkorrek edo osoko bilkurak batzorde elkartu bat osa lezakete; eskumen nagusia duen batzordeari eman; edo batzorde eskudun bakoitzari dagokion zatia eman.

b) Bereziak. Lan zehatz bat egiteko sortzen dira, eta lana bukatzean desegiten dira. Ikerkuntzarako batzordeak sor daitezke. Ikerkuntzarako batzordea, bere jardunean, Batzar Nagusietako Mahaiak ezarritakoari lotuko zaio.

## B. FORU ALDUNDIA

Hona hemen foru-aldundiaren ezaugarriak:

- Organo kolegiatua da.
- Lurralde historikoaren legezko ordezkaria da.
- Lurralde historikoaren gobernu eta administrazioa bideratzen ditu.
- Erregelamenduak egiteko ahalmenaz baliatzen da, bere zereginak gauzatzeko, eta batzar nagusietan araugintzarako ekimena du.

Barne-egitura. Foru-aldundiaren organo gorenak honako hauek dira: Diputatuen Kontseilua (edo aldundiaren osoko bilkura), diputatu nagusia, eta foru-diputatuak.

### 1. Foru Diputatuen Kontseilua edo Foru Aldundiko Osoko Bilkura

Foru-aldundia diputatu nagusiak eta foru-diputatuak osatzen dute. Foru-diputatuak hamar baino gutxiago izan behar dute. Diputatu nagusiak foru-diputatuak hautatzen ditu; izendapenak diputatu nagusiaren dekretuz gauzatzen dira. Aldundiaren edo Diputazioaren kargu-uztea bi kasutan gerta daiteke: batzar nagusien agintaldia bukatzen denean edo diputatu nagusiak kargua uzten duenean (gaitzespen-mozioa, konfiantza-mozioa, dimisioa, batzar nagusiek gehiengo osoz adierazitako ezgaitasun iraunkorra duenean, hiltzen denean). Kasu horietan diputatu nagusi berria izendatu beharko da, eta bien bitartean "jardunean" jarraituko du Diputazioak.

#### a) Zereginak:

- Zeregin exekutiboa edo betearazlea.
- Erregelamenduak egiteko ahalmena. Foru-aldundiaren erregelamenduak egiteko ahalmena aztertzean, bi motatako arauak bereizi behar ditugu:

a) *Zerga-premiazko foru-dekretuak.* Diputatuen Kontseiluak onartzen ditu, ogasun-diputatuak proposaturik. Foru-dekretu horiek finantza-arloan erabiltzen dira. Batzar nagusiei dagokie finantza- eta zerga-araubidea ezartzea, baina ageriko premiazko kasuetan aldundiari aukera ematen zaio behin-behineko arau horiek onartzeko. Zerga-premiazko foru-dekretuak onar daitezten ageriko premia behar da (foru aldundiari dagokio kasuan kasu premia hori balioestea). Estatuko Ogasunak zerga-aldaketak egiten dituenean, horiei egokitzeko premiarik badago, eta batzar nagusien izapide geldoen zain egon ezin daitekeenean, aldundiak zilegi du zerga-premiazko foru-dekretuak onartzea. Arau berezi horiek lurralde historikoko zerga-sistema Estatuko zerga aldakuntzetara moldatzeko baino ezin daitezke erabil. Zerga-premiazko foru-dekretuak onartu ondoren, batzar nagusiek foru-arau baten bitartez berretsi beharko dituzte. Zerga-premiazko foru-dekretuek foru-arauden hierarkia-lerruna dute, baina, esan bezala, behin-behineko izaera dute.

b) *Foru-dekretuak.* Foru-aldundiak onar ditzakeen foru-dekretuak bi motatakoak izan daitezke: nagusiki erregelamendu exekutiboak dira, aldundiaren erregelamendugintzarako ahalmena oso mugatua baita (eskuarki, foru-arauak edo Estatuko edo Autonomia Erkidegoko legeak garatzea). Erregelamendu independenteak, ordea, barne-antolakuntzako arloan onar ditzake.

- Araugintza-ekimena: Foru-aldundiek batzar nagusietan araugintza-ekimena dute. Alegia, foru-arauden proiektuak aurkez ditzakete batzar nagusietan, bertan izapidetu eta onar daitezten.

- Aurrekontu-proiektua landu.

- Beste batzuk:

- Lurralde osora hedatzen diren arlo-plangintzen proiektuak onartu.
- Udalerrien berezko tributuoak arautzen dituzten proiektuak landu.

- Udalerrien finantzaketa-proiektuak landu.
- Aldundiaren gobernu-ildoak landu, eta administrazioaren ikuskapena bideratu.
- Batzar nagusiei autonomiadun erakundeak eta zuzenbide pribatuko erakunde publikoak sortzea proposatu.
- Baltzu publikoak sortzea onartu.
- Aldundiaren barne-antolakuntza erabaki.
- Goi-karguak izendatu eta kargugabetu.
- Aldundiaren aurkako administrazio-errekurtsoak ebatzi.
- Ondarea administratu (600.000 eurora arteko salmentak ebatzi, ondasunen kalifikazioa aldatu), ...

#### b) Jarduteko era

Diputatu nagusiari dagokio foru-aldundiaren osoko bilkurarako deia egitea. Deialdiari gai-zerrenda erantsi behar zaio. Bi horiek Aldundiko idazkari-lana betetzen duen diputatuak landu eta igorri behar ditu, diputatu nagusiaren aginduz. Quorumari dagokionez, diputatu nagusiak (edo haren ordezkioak) eta diputatuen erdiek, gutxienik, bertaratu behar dute. Osoko bilkurari aurkezten zaizkion dokumentuak zein deliberazioen edukiak isilpekoak dira; kideek isilpean eduki behar dituzte kargua utzi ondoren ere. Akordioak bertaratutako kideen gehiengo soilez onartzen dira (abstentzioak eta baliogabeak ez dira zenbatzen). Berdinketarik bada, diputatu nagusiaren botoak erabakiko du. Idazkariak osoko bilkurak onetsitako akordioak jaso behar ditu aktan.

Aldundiak batzorde eskuordetuak sor ditzake, sail batzuek komunean dituzten arloak kudeatzeko. Batzorde eskuordetuen erregimena osoko bilkurak duen bera da. Batzorde eskuordetuak dekretuz sortzen dira, eta dekretu horiek honako hauek zehaztu behar dituzte: batzordea sortzeko arrazoiak, haren presidentea, kideak eta iraupena.

### 2.. *Diputatu edo ahaldun nagusia*

#### a) Izaera

Lurralde historikoko ordezkari gorenaren izateaz gain, foru-aldundiko presidentea eta zuzendaria da; aldundiaren gobernu-jardueraren zuzendua, eta diputatuen jarduerak koordinatzen ditu.

#### b) Izendapena eta kargu-uztea

Batzar nagusiek diputatu nagusia hautatzen dute, beren kideen artean hautatu ere. Batzarkide talde bakoitzak bere hautagaia aurkezteko eskubidea du. Hautaketa, lehen bozketan, gehiengo osoz egiten da; eta, gehiengo hori lortu ezean, bigarren bozketan gehiengo soilez (abstentzioak zenbatu gabe). Bigarren bozketan berdinketarik bada, batzar nagusietako hauteskundeetan botorik gehien lortu duen alderdi politikoaren hautagaia izendatuko da diputatu nagusi. Izendapena lurralde historikoko aldizkari ofizialean argitaratu behar da (batzarretako presidentearen ekimenez). Izendatua izan ondoren, batzar nagusien konfiantza izaten jarraitu beharko du. Batzar nagusien eta diputatu nagusiaren arteko harremanez jabetzeko, ikus lehenago esandakoak.

Kargu-uzteari dagokionez, honako zio hauek ageri zaizkigu: batzar nagusien indarraldia bukatzea, gaitzespen-mozioa onartzea (mozioak jasoz duen hautagaia diputatu nagusi izendatuko da), konfiantza-mozioak porrot egitea (diputatu nagusi

berria berehala izendatu beharko da), dimisioa ematea (berria izendatu behar da), ezgaitasun iraunkorra izatea (batzar nagusiek gehiengo osoz onartu beharko dute, eta diputatu nagusi berria izendatuko dute), hiltzea.

### c) Zereginak

Diputatu nagusiaren zeregin eta ahalmen nagusiak hauek dira:

- Diputatu nagusiak erregelamenduak egiteko ahalmena du, eta antolakuntza-arloari lotutako *foru-dekretuak* onar ditzake (diputatuak izendatzeko eta egitura nagusia ezartzeko).
- Foru-aldundiaren presidentea izanik, aldundiaren osoko bilkurarako deia egin eta bilkurak zuzentzen ditu (baita batzorde eskuordetuenak ere); diputatuak izendatu; diputatu nagusiordeak izendatu (diputatuen artean).
- Batzar nagusien xedapenak betearazi, eta horiek argitaratu.
- Konfiantza-mozioa aurkeztu.
- Batzar Nagusietako hauteskundeetarako deia formalki egin.
- Aldundiaren eta foru-administrazioaren buru aritu: sailletako jarduerak koordinatu; jarduera-planak eta araugintza-planak onartu eta koordinatu; eginbeharrak bideratzeko arauak ezarri; eskumen-gatazkak ebatzi; aldundiari dagozkion auzi-akzioak bideratu.
- Erregimen orokorreko aldundietako presidenteei dagozkien zereginak.
- Aldundia ordezkatu, beste administrazioekin harremanak dituenean edo hitzarmenak sinatu behar direnean.

## 3. Foru-diputatuak

### a) Izaera

Foru-diputatuak, aldundiaren osoko bilkurako kideak izateaz gainera, foru-sailletako buruak dira. Foru-aldundiko kideak izanik, bileretara joateko eta eztabaidetan parte hartzeko eskubidea izango dute. Sailletako buruak izanik, sail bakoitzeko antolakuntzaz, kudeaketaz eta ikuskaritzaz arduratzea dagokie, baita akordioak hartzea ere. Foru-diputatuen bateraezintasun-erregimena batzar nagusiek ezarri behar dute; berez, kargua lanbide- eta merkataritza-jarduera orekin bateraezina da, irakaskuntza-zereginekin salbu.

### b) Izendapena eta kargu-uztea

Diputatu nagusiak foru-diputatuak izendatu eta kargugabetzen ditu diskrezio osoz (foru-dekretuz). Izendapena jaso duen dekretuak foru-diputatu bakoitzaren eskumen-esparrua ezarri behar du. Bestalde, foru-diputatuak batzar nagusien bileretara joateko eskubidea dute; bertan hitz egin ahal izango dute, baina bozkatu ez. Bestalde, batzar nagusietako presidentek deitzen baditu batzar nagusietara, joan egin behar dute, eta egiten zaizkien galderari eta mozioei erantzuteko beharra dute. Foru-diputatuen aurka gaitzespen-mozioak aurkez daitezke.

Kargu-uztea honako kasu hauetan gertatzen da: diputatu nagusiak hala agintzen duenean, diputatu nagusiak kargua uzten duenean, batzar nagusiek haien aurkako gaitzespen-mozioa onartzen dutenean, dimisioa ematen dutenean, hiltzen direnean.

## c) Zereginak

- Foru-diputatuek, beren sailari lotutako arloetan, *foru-aginduak* onartu.
- Aldundiari bere saileko antolaketa organikoa aurkeztu, eta baita goi-kargudunen izendapena proposatu ere.
- Saileko pertsonal guztiaren buru aritu (barne-zirkularrak onartzen dituzte).
- Sailari lotutako kontratuak egin eta gastua agindu.
- Sailean gerta daitezkeen eskumen-gatazkek ebatzi.
- Saileko jarduera-planak onartu.
- Saileko arloei buruzko xedapen-proiektuak aldundiari aurkeztu (dekretu-proiektuak edo foru-arauen proiektuak).
- Administrazio-errekursoak ebatzi.
- Saila ordezkatu.

## 4. Aldundiko goi-karguak

Zuzendari nagusiak aldundiaren goi-karguak dira; foru-dekretuz izendatuak eta kargugabetuak izaten dira. Foru-diputatuek beren sailetako goi-karguen izendapena eta kargu-uztea proposatzen dizkiote aldundiari, eta hari dagokio formalki izendapena eta kargu-uztea dekretuz ezartzea. Diputatuak bere kargua uzten duenean, bere ekimenez izendatutako goi-karguek ere utzi behar diote aldundiarekiko zerbitzu-harremanari. Kargu-uztea ere dekretuz argitaratu behar da. Zuzendari nagusiek beren izendapena jaso duen dekretuak ezarri dituen zereginak betetzen dituzte (edo saileko egitura organikoak ezartzen dituen zereginak). Halaber, aldundiaren menpeko enpresa publikoen zuzendaritza edo presidentetza jaso ditzakete. Zuzendari nagusiaren kargua bateraezina da bestelako kargu publiko zein pribaturekin.

## III. LURRALDE HISTORIKOEN ESKUMENAK

Estatuaren eta autonomia-erkidegoaren artean eskumen-banaketa egoteaz gain, Euskal Autonomia Erkidegoaren barnean, beste eskumen-banaketa bat egin da, erakunde erkideen eta lurralde historikoen artean. Bi dira eskumen-banaketa hori gidatu duten oinarrizko arauak: batetik autonomia-estatutua, bertan lurralde historikoen zenbait eskumen zehaztu baitira, eta, bestetik, 27/1983 Legea, azaroaren 25ekoa, Autonomia Erkidego Osorako Erakundearen eta bertako Lurralde Historikoetako Foruzko Jardute-Erakundearen arteko harremanei buruzkoa (Lurralde Historikoei buruzko Legea edo LHL).

LHLko 7. artikulua zerrenda-sistema bat ezarri du, lurralde historikoen eskumenak zehazteko. Legeak zehatz aipatu ez dituen eskumenak erakunde erkideen eskumen direla ulertzen da (6. art.).

*Eskumen eskusiboak.* Bi motatakoak daude; batetik autonomia-estatutuak zuzenean zehaztu dituenak (ikus 37.3 eta 37.1 art.), eta, bestetik, LHLk jaso dituenak. Bien arteko desberdintasuna aldatuak izateko zurruntasunean/malgutasunean datza; izan ere, lehenbizikoak aldatzeko, Estatutua aldatu beharko da; bigarrenak, aldiz, lege bitartez alda daitezke.

Autonomia-estatutuak jasotako eskumen eskusiboak honako hauek dira:

- Foru-organoen erregimen juridikoa ezartzea (erakundearen antolaketa, erregimena eta jarduera).
- Aurrekontuen prestatzea eta onartzea.
- Udalez gaindiko mugapeak ezartzea.



- Lurralde historikoko eta udalerrietako ondasun-erregimena, jabari publikoak, ondare-ondasunak eta auzo-ondasunak.
- Udaletako hauteskunde-erregimena (gogora dezagun, Konstituzio Auzitegiak baieztatutakoari jarraiki, udal-hauteskundeak antolatzeneko EK-ko 81. artikulua ezarri duen lege organikoko erreserba aplikatu daitezkeela; izatez udal-hauteskundeetan LOREG aplikagarria da).

Lurralde Historikoei buruzko Legeak honako eskumen eskusibo hauek aitortu dizkie lurralde historikoei:

- Foru-erakundearen antolakuntza, erregimena eta funtzionamendua.
- Udalen eta udalez azpiko toki-erakundearen hauteskunde-erregimena.
- Udalen eta udalez gairik mugapena.
- Lurralde historikoko aurrekontua onartu, eta kreditu- eta finantza-eragiketak agindu.
- Obren eta Zerbitzuen Foru Plana onartu, eta udalei laguntza teknikoa eta juridikoa eskaini.
- Ekonomia-itunari lotutako ekonomia-erregimenak.
- Probintzia- eta udal-ondasunen erregimena ezarri.
- Errepideak eta bideak.
- Mendiak, basogintza, abelbideak eta bazkalekuak, basozaintzaren eta nekazaritzaren eta baso-lurren zainketa eta hobekuntza.
- Herri-lanak (beste lurralde batzuk ukitzen ez dituztenak edo Legebiltzarrak interes orokorrekoak ez dituenak).
- Foruzainak, miñoiak eta mikelleteak (Ertzaintzaren eskumenei kalterik egin gabe).
- Lurralde historikoaren jabegoko artxibo, liburutegi, arte ederrei eta eskulangintzari lotutako erakundeak.
- Kultura-erakundeak sortzea.

Eskumen eskusiboak izanik, lurralde historikoei beren araugintza-ahalmena baliatuko dute (haien foru-arauak lehentasunez aplikatuko dira gainerako arauen aldean). Bestalde, eskumen eskusiboak baliatzeko erregelamendu-ahalmena, administrazio-ahalmenak (ikusapena barne) eta administrazio-bidean berrikusketarako ahalmena erabil dezakete lurralde historikoei.

*Araugintza garatzeko eta betearazteko eskumenak:* LHLko 7.b artikuluan zehaztu dira (ikus, halaber, 8.2 art.):

- Landare-osasuna, nekazaritzaren eraldakuntza eta garapena, nekazaritza-zabalkundea, mahastigintza eta ardogintza, landare-ustiaketa.
- Abere-ustiaketa eta abere-osasuna.
- Ibaletako arrainen eta ehizaren erregimena eta ustiaketa.
- Ibaletako polizia.
- Arte-, arkeologia- eta monumentu-ondarea.
- Kirolaren sustapena eta eskola-kirola.

Kasu horietan, lurralde historikoei araugintza garatzeko eskumenak baino ez dituzte. Beraz, arlo horiek arautzen dituzten foru-arauak ezin egingo dute erakunde erkideek onartzen dituzten arauen aurka, arau horiek garatu besterik ezin egin dezakete eta. Araugintza-ahalmen mugatu horrez gain, aipatutako arloak kudeatzeko lurralde historikoei honako ahalmen hauek baliatu ditzakete: erregelamendu-ahalmena, administrazio-ahalmena (ikusapena barne) eta administrazio-bidean berrikusketarako ahalmena.

*Betearazpen hutsezko eskumenak (LHLko 7.c eta 8.3 art).*

- Gizarte-laguntza (erkidegoko jarduerari kalte egin gabe).
- Elkarre-garapena, emakumea, haur-politika, gazte-politika, hirugarren adina, atsedeen-politika.
- Naturagune babestuen administrazioa.
- Suteen aurkako lana.
- Hirigintza-arloan plangintzak onartzea (beste erakundeei dagozkienak salbu).
- Ingurumenari lotutako baimenak onartzea (bizitegietarako hiri-lurzorua).

Betearazpen hutsezko eskumenen kasuan, zerbitzuak eskaintzeko erregelamenduak onartu ahal izango dira, administrazio-ahalmenak baliatu (ikuskapen-ahalmena barne) eta baita administrazio-bidean berrikusketarako ahalmena ere.

*Eskualdatutako eta eskuordetutako eskumenak (LHLko 12. eta 13. art.).* Eusko Legebiltzarraren legearen bidez erkidegoari dagozkion eskumenak eskuordetu ahal izango zaizkie lurralde historikoei. Eusko Jaurlaritzak, bestalde, bere eskumeneko zerbitzuen kudeaketa edo ematea laga diezazkieke lurralde historikoei. Bigarren kasu horretan, Jaurlaritzaren dekretu bidez ezarri beharko dira eskuordetzearen baldintzak eta mugak. Edozelan ere, Jaurlaritzak artezbideak egin ahal izango dizkie foru-organoei lagatako edo eskuordetutako eskumen horien gauzatzea kontrolatzeko eta zuzentzeko.

*Ekonomi Itunarekin zerikusia duten eskumenak.* Foru-erakundeei dagozkien eskumen ekonomikoak Gernikako Estatutuan, Ekonomia Itunari buruzko Legean eta Lurralde Historikoen Legean ezarri dira.

*Erregimen orokorreko probintziei dagozkien eskumenak.* Toki Erregimenaren Oinarriari buruzko Legeak diputazio probintzialesi aitortzen dizkien eskumenak foru-erakundeei baliatzen dituzte (batzar nagusiak direla edo, nagusiki, foru-aldundia dela).

#### IV. ERAKUNDE ERKIDEEKIKO GATAZKA HARREMANAK: EBAZPEN BATZORDEA

EAEko Autonomia Estatutuko 39. artikulua erakunde erkideen eta lurralde historikoetako foru-erakundeen artean gerta daitezkeen eskumen-gatazkak konpontzeko organo berezi bat aurreikusi zuen: Ebazpen Batzordea.

Ebazpen Batzordea honako Lege honek arautu du: 13/1994 Legeak, uztailaren 30koak, Ebazpen Batzordea arautzen duenak.

*Izaera:* Autonomia-estatutuan oinarria du erakundeak, eta autogobernuko aginte politikoaren arteko eskumen-arazoak ebazten ditu, aginte politikoaren arteko oreka bermatzeko eta sistema politiko osoaren integrazioa gauzatzeko. Erkidegoko erakunde eta foru-erakundearen arteko auziak konpontzen diharduen estatutu-erakundea da, beraz. Bere eginkizunak autonomia osoz betetzen ditu; ez du organikoki inolako mendetasunik, eta jarduerari dagokionez ere autonomia osoz dihardu. Bere ezaugarriak objektibotasuna eta askatasuna dira. Ebazpen Batzordearen egoitza Eusko Legebiltzarrean dago, eta horrek behar beste baliabide pertsonal zein material eskaini behar dizkio.

**Osaera:** Presidenteak eta beste sei kidek osatzen dute. Ebazpen Batzordeko presidentea Euskal Autonomia Erkidegoko Auzitegi Nagusiko presidentea da, eta gainerako 6 kideak era honetara hautatzen dira: Eusko Jaurlaritzak 3 kide izendatzen ditu (Eusko Legebiltzarrari kontsulta egin ondoren), eta foru-aldundi bakoitzak kide bat izendatzen du (dagokion batzar nagusiari kontsulta egin ondoren). Kide guztiek itzal handiko juristak izan behar dute. Ez dago izendatzerik erkidegoko administrazioaren menpeko pertsonalik, ezta lurralde historikoen menpeko pertsonalik ere. Kideek inpartzialtasunez eta izendatu dituzten erakundeekiko menpekotasunik gabe jardun behar dute, legeari eta zuzenbideari erabat atxikiz. Behin izendatuak izan ondoren, Legeak aurreikusten dituen zioengatik baino ezin daitezke kargugabetu (ziook 11 artikuluan zehaztu dira). Kideek 6 urtez jarduten dute (berrituak izan daitezke karguan).

**Zereginak:** Ebazpen Batzordeak honako hauek aztertzen ditu:

- *Eskumen-galdaketak.* Lege-proiektuetarako edo foru-arauetarako proiektuak direla eta, eskumen-titulartasuna argitu baizik ez du egiten. Legebiltzarrean edo batzar nagusietan izapidetzen ari diren lege-proposamenei edo foru-arauen proposamenei dagokienez, Ebazpen Batzordeak legeak edo foru-arauak uki ditzakeen eskumenen titulartasunaz ebatziko du. Legebiltzarrak, Jaurlaritzak, batzar nagusiek edo foru-aldundiek aurkez ditzakete eskumen-galdaketak. Ekimena Eusko Legebiltzarraren edo batzar nagusien aldizkarian argitaratu eta 20 eguneko epean aurkeztu behar da aurkatze-idatzia; gero, ekimena bideratu duen erakundeari 20 egun emango zaizkio, bere alde dituen argudioak idatziz aurkezteko. Eskumen-gatazka aurkezten denean, legearen edo foru-arauaren izapidetzea gelditu beharko da ebazpena eman arte. Batzordearen ebazpenak ezarriko du lege-proposamena edo foru-arauaren proposamena eskumen-banaketaaren arabera egin den ala ez.

- *Eskumen-gatazkak:* 2 eratakoak izan daitezke:

a) Eskumen-gatazka positiboa. Eusko Jaurlaritzak uste duenean foru-aldundiaren ebazpenen batek eskumen-banaketa hausten duela, foru-aldundiari ohartarazpena igorriko dio. Foru-aldundia ohartarazpenaren aurka agertzen bada, edo kasu egiten ez badio hilabeteko epean, Jaurlaritzak eskumen-gatazka aurkeztu ahal izango du Ebazpen Batzordean. Gauza bera gerta daiteke foru-aldundiaren ekimenez, Jaurlaritzaren aurka.

b) Eskumen-gatazka negatiboa. Eusko Jaurlaritzaren edo foru-aldundien ekimenez aurkezten da, eta batak besteari eskatzen dio bere eskumenaz balia dadila. Ohartarazia izan den administrazioak lehenbiziko ohartarazpen horri muzin egiten badio, eskuduna ez dela uste duelako, erakunde ohartarazleak Ebazpen Batzordean eskumen-gatazka negatiboa aurkeztu ahal izango du.

Eskumen-gatazkak (positiboak zein negatiboak) Ebazpen Batzordearen ebazpen baten bitartez bukatzen dira. Gatazka aurkezten denetik hilabetera eman behar da ebazpena, eta hura argitaratu behar da aldizkari ofizialetan, eta interesdunei jakinarazi. Ebazpenak eskuduna den Administrazioa zein den zehaztuko du, eta ez dago ebazpenaren aurka errekurtsorik jartzerik. Gatazka positiboa bada, Ebazpen Batzordeak, eskuduna nor den zehaztearekin batera, eskuduna ez den erakundea behartuko du onartutako akordioa indargabetzera edo deuseztatzera.

**BIBLIOGRAFIA**

CASTELLS ARTECHE, J.M. "La problemática jurídica actual de los Territorios Históricos Vascos" REALA 291, 2002; CASTELLS ARTECHE, J.M., "Los regímenes especiales de la Comunidad Autónoma del País Vasco" in MUÑOZ MACHADO, S (zuz.), *Tratado de Derecho Municipal*, Madril, 1988; CASTELLS ARTECHE, J.M., "Peculiaridades vascas en el personal al servicio de las Administraciones forales y locales" ZZAA, *Cuestiones particulares del régimen foral y local vasco*. HAEE-IVAP, Bilbo, 1984; CASTELLS ARTECHE, J.M., "Los derechos históricos en el desarrollo estatutario", ZZAA, *Jornadas de estudio sobre la actualización de los derechos históricos vascos*. UPV/EHU, Bilbo, 1986; CEARRETA ITURBE, J., "La organización institucional del Territorio Histórico de Gipuzkoa" RVAP 9, 1984; CELAYA IBARRA, A., *Derecho Foral y Autonómico Vasco*. Deustuko Unibertsitatea, Deustu, 1985; CLAVERO, B., "Del principio de salvedad constitucional al derecho histórico vasco" REP 37, 1984; CLAVERO, B., *Fueros vascos. Historia en tiempos de Constitución*. Ariel, Bartzelona, 1985; COBREROS MENDAZONA, E., "La inimpugnabilidad de las resoluciones de la Comisión Arbitral del País Vasco", *Revista de Administración Pública* 167, 2005; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Los derechos históricos de los territorios forales*. Madril, 1985; GARCÍA URETA, A., *La Comisión Arbitral del País Vasco. Régimen Jurídico y resoluciones (1999-2002)*, HAEE-IVAP, Oñati, 2003; HERRERO DE MIÑÓN, M, *Derechos Históricos y Constitución*. Taurus, Madril, 1988; LARRAZABAL, S, *Contribución a una teoría de los Derechos Históricos Vascos*. HAEE-IVAP, Oñati, 1997; LASAGABASTER HERRARTE, I, "Las Normas Forales: su naturaleza jurídica" ZZAA, *Cuestiones particulares del régimen foral y local vasco*. HAEE-IVAP, Oñati, 1994; LEGUINA VILLA, J., "Los Territorios Históricos vascos: poderes normativos y conflictos de competencias" REDC 3, 1987; LOJENDIO IRURE, I.M., "La Disposición Adicional primera y los derechos históricos" RVAP 12, 1985; LOJENDIO, I.M, *La disposición adicional primera de la Constitución*. HAEE-IVAP, Oñati, 1988; LOPERENA, D, *Aproximación al régimen foral de Navarra*. HAEE-IVAP, Oñati, 1984; MEDINA GUERRERO, M., *Los regímenes financieros forales en la Constitución de 1978*, HAEE-IVAP, Oñati, 1982; MEDINA, M, *Los regímenes financieros forales en la Constitución de 1978*, HAEE-IVAP, Oñati, 1991; PÉREZ CALVO, A; RAZQUIN LIZARRAGA, M.M., *Manual de Derecho Público de Navarra*. Nafarroako Gobernua, Iruñea, 2004; PORRES, J, *Política y Derecho: los derechos históricos vascos*. HAEE-IVAP, Oñati, 1992; ZZAA, *Los derechos Históricos Vascos*. HAEE-IVAP, Oñati, 1988.

## 5. gaia: TOKI ADMINISTRAZIOA

### I. KONSTITUZIO AURREBALDINTZAK: TOKI ADMINISTRAZIOAREN AUTONOMIA

Espainiako Konstituzioak toki-administrazioaren ezaugarri nagusia aitortu du: *autonomia*. EK-ko 137. artikuluari jarraiki, udalek eta probintziek: “*dagozkien interesak kudeatzeko autonomia dute*”.

Udal-autonomiak honako ondorio juridiko hauek ditu:

- Autonomia aitortua den aldetik, udalerraren *interes propioak* udalak bakarrik kudeatu ahal izango ditu. Autonomiak honako hau dakar: interes propioak era autonomoan kudeatzeko ahalmena.

Konstituzioak ez ditu definitu toki-jardueraren eremu material propioak. Beraz, legegileak eremu material horiek ezarri beharko ditu; hots, udal-interes propioak zein diren, eta baita toki-administrazioaren eskumenak ere.

- Autonomia den erakunde publikoaren *gobernu-organoetako kideak* erakundeak berak hautatu ahal izango ditu; bere kideen artean hautatu ere. Autonomiaren bigarren ondorio horren arabera, udal-interesak udalerrri bakoitzeko biztanleek kudeatu eta zuzendu behar dituzte.

- *Arauk onartzeko gaitasuna*. Toki-administrazioek onar ditzaketen arauak erregelamendu-lerruna dute. Ez dute legerik onartzerik. Udal-autonomiaz baliaturik onartzen dituzten erregelamenduek izaera berezia dute; erregelamendu autonomoak dira. Udal-autonomiari dagozkion arloak udalek soilik arautu ditzaketenez, gainerako botere publikoek ez dute izango horietan esku-hartzerik. Toki-autonomiaren konstituzio-bermea muga izango da botere publiko guztientzat, baita legegilearentzat ere. Nahiz eta, gero azalduko dugunez, legegilea izan autonomiaren edukia zehaztuko duena.

- Autonomiaz jantzitako erakunde autonomoari, bere interesak kudea ditzan, *finantza-autonomia* bermatu beharko zaio (ikus EK-ko 142. art.).

Konstituzio Auzitegia, 1981ko uztailaren 28ko epaian (3. ZO), udal-autonomiaren izaeraz eta hedapenez arduratu zen. Udal-autonomia “berme instituzional” gisa definitu zuen honela:

*“El orden jurídico político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible para el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio Texto Constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se defiende al legislador ordinario al que no se fija más límite que el reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. 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 la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulen y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace”.*

Bi hitzetan, toki-autonomiak ez dakar, berez, eskumen jakin batzuen aitortpena. Toki-autonomiak zera dakar udal-interesak uki ditzaketan gaitan esku hartzeko ahalmena izatea. Udal-autonomia ez da eskumen multzoa, baizik eta udalaren instituzioa bermatzeko tresna. Beraz, legegileak udal-eskumenak zehaztuko ditu, muga bakar batez zehaztu ere, udal-instituzioa bera bermatzea.

Konstituzioak, bestalde, toki-administrazioaren antolakuntzari buruzko puntu batzuk ezarri ditu:

-Udalerriei dagokienez (140. art.): udalari dagokio udalerraren gobernu eta administrazioa bideratzea; alkateak eta zinegotziek osatzen dute udala; udalerriko biztanleek zinegotziak hautatzen dituzte; alkatea bi modutara hauta daiteke: zinegotziek edo udalerriko biztanleek aukeratuta.

-Probintziei dagokienez (141. art.): probintzien gobernu eta administrazioa bideratu behar duen organoak izaera ordezkatzailerak izan behar du (aldundia dela, zein beste korporazioen bat dela).

-Konstituzioak foru-lurraldeen eskubide historikoak begirunez hartu ditu (1. xedapen gehigarria).

## II. TOKI ADMINISTRAZIOETAKO ZUZENBIDE ITURRIEN SISTEMA

### A. TOKI ADMINISTRAZIOEN ERREGIMEN JURIDIKOA ESKUMEN GISA

Toki-administrazioei dagokien erregimen juridikora lehenbizi hurbiltzeko, toki-erregimena eskumentzat hartuko dugu. “Toki-erregimena” kontzeptuak toki-administrazioa osatzen duten pertsona juridiko publikoen antolaketa eta jardura modua barne hartzen ditu. Toki-administrazioari buruzko erregimen juridikoa Estatuaren eta erkidegoaren arteko eskumen-banaketaren sistemaren oinarritzen da. Kontutan hartu behar ditugun Konstituzioko artikulurik garrantzitsuenak bi dira: alde batetik 148.1.2 artikulua eta bestetik 149.1.18 artikulua.

Lehenbizikoak Erkidegoen esku uzten du “beren lurraldeko udal-mugarteen aldaketak, eta, oro har, toki-erakundeen gainean Estatuaren administrazioari dagozkionak izanik toki-araubideari buruzko legeriak eskualdatzea onartzen duen funtzioak”. Beranduago azalduko dugunez, udal-lurraldeen aldaketari buruzkoa ez da Erkidegoari dagokion eskumena, Lurralde Historikoei dagokiona baizik (barne eskumen banaketaren ondoriozkoa, hain zuzen ere).

Haatik, ezaguna denez, EK-ko 149.1.18 artikulua indarrez, administrazio publikoen erregimen juridikoa ezartzeko eskumena Estatuaren eta erkidegoen artean

partekatutako eskumena da. Beraz, toki-erakundeen erregimena, administrazio publikoak izanik, hainbat sorburutatik dator. Hain zuzen ere, hiru maila hauek desberdindu daitezke:

### 1. Estatuko oinarrizko legegintza

EK-ko 149.1.18 artikulua arabera, Estatuari dagokio toki-administrazioari buruzko oinarrizko legegintza onartzea. Toki-administrazioari buruzko oinarrizko legegintza, bereziki, honako arau hauetan jaso da:

- Toki Erregimenaren Oinarriak arautzen dituen Legea, TEOL (*LBRL*). 7/1985 Legea, apirilaren 2koa. Lege horren izaeraz jabetzeko, ikus 1987ko otsailaren 27ko KAE. Lege honek bi aldaketa nagusi ditu: lehena 11/1999 Legearen bitartez, eta bigarrena 57/2003 Legearen bitartez
- Toki Erregimenaren Indarreko Xedapenen Testu Bategina, TETB (*TRRL*). 781/1986 Legegintzako Errege Dekretua, apirilaren 18koa. Testu bateginak TEOLk aurreikusitako zenbait gai garatu ditu. Testu bateginaren 7. azken xedapenak zerrendatu dituen artikulua oinarrizko izaera dute.
- Toki Ogasunari buruzko Legea (*LHL*). Legea 1988ko abenduaren 29koa. Lege honetako zenbait artikuluk oinarrizko izaera dute, eta Konstituzio Auzitegiak hainbatetan jardun du horretaz (166/1989 KAE eta 233/1999 AKE).

Oinarrizko izaeraz arautu diren alderdi nagusiak honako hauek dira: antolaketari eta eskumenei buruzko oinarrizko alderdiak, udalerrriaren osagaiak, administrazioen arteko harremanak, jarduteko prozedura, errekurtsioen sistema, eta abar.

Konstituzio Auzitegiaren jurisprudentziari jarraiki *“la fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario”* (32/1982 KAE).

### 2. Garapenezko legegintza

Toki-erregimenari buruzko garapenezko legegintza sortzea autonomia erkidego eskudunei dagokie. Euskal Autonomia Erkidegoaren Estatutuko 10.4 artikulua arabera, erkidegoak eskumen eskusiboa hartu du tokiko araubidea eta funtzionarioen estatutua arautzeko, Estatuko oinarrizko araubidea errespetatuz. Oraingoz ez da toki-administrazioari buruzko euskal legerik onartu (nahiz eta hainbat lege aurreproiektu izan; berriena 2008koa da)

Estatuaren eta Euskal Autonomia Erkidegoaren arteko eskumen-banaketaren eredua Lurralde Historikoei buruzko Euskal Legearen (27/1983 Legearen) bidez osatu behar da. Izan ere, lege horrek erakunde erkideak eta foru-erakundeen arteko eskumen-banaketa ezartzen duenean, toki-erakundeen gaineko eskumenak bi horien artean banatzen ditu.

Lurralde Historikoei buruzko Legeak, 7.a) artikuluan, honako hauek jo ditu lurralde historiko bakoitzaren eskumenekotzat:

- Udal-hauteskundeak eta tokiko erakunde txikietako hauteskundeak araubidea.

- Udaleko eta udalaz gaindiko mugaketak (ikus).
- Tokiko erakundeei obrak eta zerbitzuak, eta laguntza eta aholkularitza tekniko eskaintzeari buruzko foru-plana lantzea
- Udal-ondasunen araubidea (jabari publikoko ondasunak zein ondare-ondasunak, baita auzo-ondasunak ere)
- Errepideak, bideak, mendiak...
- Udal-ogasuna (ikus 5/1989 Foru Araua, ekinaren 30ekoa, tokiko ogasunari buruzkoa).

Lurralde Historikoei dagozkien eskumenak oinarri hartuz, hona hemen Bizkaiko toki administrazioek aplikagarri dituztenak:

- 8/1993 Foru Araua, uztailearen 7koa, Bizkaiko Udal Mugarteei buruzkoa;
- 3/1995 Foru Araua, martxoaren 30koa, Udalaz Gaindiko Eremuko Erakundeak Arautzeari buruzkoa
- 4/1996 Foru Araua Bizkaiko Finantzen Lurralde Kontseilua sortzeari buruzkoa.
- 10/2003 Foru Araua, abenduaren 2koa, Bizkaiko toki erakundeetako aurrekontuei buruzkoa (2004an aldatua).

Edozelan ere, Estatuak berak ekin dio garapenezko araugintzari; izan ere, Konstituzioko 143. artikulua bidetik sortutako erkidegoei ez zitzaien eman toki-administrazioari buruzko eskumenak jasotzeko aukerarik. Beraz, erkidego horietako toki-administrazioetan, behintzat, Estatu araubidea baino ez zen aplikagarri. Estatu erregelamendu garapena, hainbat arauetan jaso da:

- Ondasunen Erregelamendua (1372/1986 ED, ekainaren 13koa)
- Poblazio eta Lurralde demarkazio Erregelamendua (1690/1986 ED, uztailearen 11koa; 1986 urtean aldatua).
- Toki erakundeetako Antolaketa, Funtzionamendua eta Araubidea ezartzen dituen Erregelamendua..
- Estatu gaikuntza duten toki administrazioen funtzionarioen araubidea ezartzen duen Erregelamendua (1174/1987 ED, irailaren 18koa).
- Toki Korporazioetako Zerbitzuei buruzko Erregelamendua (oraindik indarrean dago 1955ko ekainaren 17an onartu zena, ondorengo arauak aldatu ez duten guztietan).

Bestalde, Estatu zuzenbidea autonomia-erkidego guztietan *ordezko* zuzenbidea denez, autonomia-erkidego eskudunek, toki-administrazioari buruzko oinarriak garatzen ez dituzten bitartean, Estatu garapena aplikagarria izango dute. Hori da, hain zuzen ere, Euskal Autonomia Erkidegoaren kasua.

### 3. Toki-erakundeek sortutako araubidea

Toki-erakundeek araugintza-ahalmena dute, erregelamenduak sortzeko ahalmena, hain zuzen ere (TEOL 84.1.a-ren arabera toki korporazioek hiritarren jardueretan esku hartu dezakete...Bando eta Ordenantza bitartez) . Toki-administrazioek erregimen juridikoa osatu ahal izango dute berek onartutako erregelamenduen bitartez. Udalek hiru motatako arauak onartzen dituzte:

- *Ordenantzak*: administratuengan eragina duten erregelamenduak dira, eta eskubide eta betebeharrak ezartzen dituzte.
- *Erregelamenduak*: Administrazioaren barne-antolakuntza eta funtzionamendua arautu baino ez dute egiten (hauen izaeraz ikus 199ko otsailaren 24ko AGE)
- *Hirigintza-plangintzak*.
- Alkateei *Bandoak* onartzeko ahalmena aitortu zaie (21.1.e eta 124.4.g TEOL). Doktrinak luze jardun du Bandoen izaeraz, eta erabateko



adostasunik ez dago. Jurisprudentzia sendoa denik ez dago esaterik (erregelamendu izaera aitortuz ikus 1991ko maiatzaren 5eko AGE; eta bandoen erregelamendu izaeraren aurka ikus 1977ko abenduaren 28ko AGE eta 1982ko martxoaren 3koa). Printzipioz bandoek erregelamendu izaerarik ez dutela defenda badezakegu ere, bada salbuespenik. TEOLko 21.1.j artikulua eta TETBko 41 artikulua "salbuespeneko bandoak" emateko almena aitortu baitizkiete alkateei. Hain zuzen ere, hondamendi egoerak tarteko Alkateak bidezko du, bere kabuz eta bere erantzukizunaren menpe, neurri egokirik hartzerik, Osoko Bilkurari horien berri emanez. Neurri horien artean Alkateak arauak onartzerik izango lituzke. 33/1982 KAEk ahalmen hori modu mugatuaz balia daitekeela gogorazi du, beti ere organo eskudunak jarduteko ezintasuna agertzen duen bitartean. Edozelan, ahal bezain pronto Osoko Bilkurak salbuespeneko bando horiek berronetsi beharko ditu, bestela indarra galduko dute.

Udal erregelamenduak onartzeko prozedurak honako fase hauek ditu:

1. Hasiera: Alkatea edo Osoko Bilkuraren ekimenez; baita herri ekinbidearen bitartez ere (70 bis 2 TEOL).
2. Txostenak: Dagokion Informazio Batzordeak (123 ROF); Idazkariak ere txostena landu beharko du Ordenantza onartzeko gehiengo kualifikatua eskatzen bada (54 TETB)
3. Hasierako onarpena: Osoko Bilkurak
4. Jendaurrean jartzea eta entzunaldia: 30 egunez gutxienez (49 TEOL).
5. Behin-betiko onarpena: Osoko Bilkurak (erreklamazioak eta iradokizunak aztertu eta erabaki ondoren).
6. Argitaratu: TEOLko 70.2 artikulua toki erregelamenduak argitaratzeko beharra ezarri du, Lurralde Historikoko aldizkari ofizialean hain zuzen ere.

Ondorioz, hiru araubide-maila agertzen zaizkigu:

- Estatuko oinarritzko legegintza.
- Autonomia-erkidegoetako lege-garapena (eta horrelakorik ezean, Estatuko arau-garapena).
- Toki-administrazioaren beraren arauak.

Toki-administrazioek, beraz, lehenik TEOLi jarraitu behar diote. Antolakuntza-arloari dagokionez, Oinarrien Legeak ezartzen dituen egitura organikoak izan beharko dituzte toki-administrazio guztiek, eta erkidegoko legeek egituraketa osagarria ezarri ahal izango dute. Bi horiek barneratuta, toki-administrazio bakoitzak bere barne-erregelamenduaren bitartez egituraketa organikoa osatu ahal izango du.

Iturrien hurrenkera hori aplikagarri zaie, bestalde, funtzionarioen erregimenari, udal-kontratazioko erregimenari, zerbitzu-kudeaketari, desjabetze-erregimenari eta baita erantzukizun-erregimenari ere. Aldiz, ondasunen erregimenari dagokionez, autonomia-erkidegoak ez du eskumenik, lurralde historikoak baizik. Beraz, udal-ondasunen erregimenaren bigarren maila lurralde historikoetako araubidearen bidez osatuko da. Gauza bera gertatzen da udal-ogasunari dagokionez (ikus TEOL 2 XG).

## B. ARLOETAKO LEGEDIA ETA TOKI ADMINISTRAZIOEN ESKUMENAK

Toki-administrazioari buruzko eskumen banaketari gagozkiola, esan behar da toki-erregimenak, eskumen materializat hartuta, ez dituela agortzen toki-administrazioek kudeatzen dituzten esparru guztiak. Argi dago "toki-erregimena"k barne-funtzionamenduko eta antolakuntzako arauak jaso behar dituela, baina, horrez gain toki-administrazioek sektore konkretuetan esku hartzen dute (kirolean, zergetan,

hirigintzan, polizian, eta abarretan). Sektore horietako bakoitza Estatuaren edo autonomia-erkidegoaren eskumena izango da.

Estatuaren eta autonomia-erkidegoen arteko eskumen-banaketa *arloka* egin bada ere, ez da halakorik gertatu toki-administrazioekin. Konstituzioak ez ditu hiru eskumen zerrenda jaso, bat Estatuarentzat, beste bat autonomia-erkidegoentzat, eta hirugarrena toki-administrazioarentzat. Arlo edo sektore guztiak Estatuaren eskumenekoak edo erkidegoaren eskumenekoak izango dira.

Toki-administrazioek hainbat arlo kudeatzen dituzte, gainerako administrazioek bezala. Toki-administrazioek kudeatzen dituzten arloetatik batzuk Estatuaren eskumenekoak dira (jabari publikoa, ogasuna, eta abar), eta beste batzuk autonomia-erkidegoaren eskumenekoak (udal-lurraldearen mugaketa, hirigintza, kirola, eta abar). Toki-administrazioen jarduerak Estatuko eta autonomia-erkidegoko arloko eskumenekin zerikusirik izango du. Horregatik, TEOLeko 2. artikulua dio arlo edo sektore bakoitzean eskuduna den erakundearen araua (Estatuaren edo autonomia-erkidegoaren araua) aplikatu beharko duela toki-erakundeak. Kontutan izan behar da, bestalde, Estatuko edo erkidegoko arau horiek toki-administrazioei esku hartzeko ahalmena bermatu behar dietela, eta baita ezarri ere zein den toki-administrazioaren eskumena arlo edo sektore horietan.

“Konstituzioak toki-erakundeei bermatzen dien autonomia eraginkorra izan dadin, jarduera publikoaren sektore guztiak arautzen dituzten Estatuko eta autonomia-erkidegoetako legeek —Konstituzioak ezarritako eskumen banaketaren arabera— udalei ... ziurtatu beharko diete beren interesen esparruari zuzenean eragiten dioten gaietan esku hartzeko eskubidea...” (TEOL 2.1 art.).

Ondorioz, esan daiteke toki-administrazioen eskumenak Estatuko edo erkidegoko arau sektorialetatik ondorioztatuko direla. Iturrien sistemari begira, toki-administrazioek, aurrena, erakunde eskudunaren legedia aplikatu beharko dute, eta, gero, arau horiek lagatako esparruak beren ordenantzen bitartez arautzeko modua izango dute.

### III. TOKI ERAKUNDEEN MOTAK: ERREGIMEN OROKORRA ETA BEREZIAK

TEOLk, 3. artikuluan, *lurraldedun toki-erakundeak* eta *toki-erakundeak* (lurraldearen erreferentziarik egin gabe) bereizi ditu. Sailkapen horren oinarrian dagoena zera da: lurraldedun toki-administrazioei ahalmen zabalagoak aitortu zaizkiela, toki-erakunde hutsei baino (ikus 4. art.).

Hona hemen lurraldedun toki erakundeak:

- Udalerria
- Probintzia
- Uharteak (Balearrak eta Kanariak)

Aldiz, toki-erakundeak honako hauek dira:

- Udalerri azpiko erakundeak: Oinarrien Legeko 45. artikulua arabera, autonomia-erkidegoei dagokie udalerri azpiko erakundeak ezartzea. EAEn erakunde horien aitortzea lurralde historikoei dagokie; Arabako Kontzejuak, adibidez.
- Eskualdeak edo zenbait udalerri biltzen dituzten bestelako erakundeak. Autonomia-erkidegoen eskumena da toki-erakunde horiek aitortzea eta

ezartzea, baina gure kasuan lurralde historikoei dagokie eginkizun hori. Adibiderik argiena Arabako Koadrilak dira.

- Area metropolitarrak
- Udalerri Mankomunitateak

*Lurraldedun toki-erakundeei dagokienez*, Oinarrien Legeak, 4.1 artikuluan, ahalmen hauek aitortzen dizkie:

- Erregelamendugintzarako eta barne-antolaketarako ahalmena. Ordenantzak izaera orokorreko arauak dira, eskubideak eta betebeharrak aitortzen edo ezartzen dituzte. Erregelamenduek, aldiz, barne-antolakuntza arautzen dute. Bi horiek onartzeko gorago aipatu ditugun fase gertatu behar dira.
- Tributu-ahalmena eta finantza-ahalmena: zergak kudeatu eta ordainarazi (zergak, tasak, kontribuzio bereziak)
- Planifikaziorako eta programaziorako ahalmena, bereziki hirigintzari lotua.
- Desjabetzeko ahalmena: jabetzaren indarrezko eskualdaketa dakar. Ondasun pribatuak onura publikoduntzat edo gizarte-interesekotzat jo behar dira aurretik.
- Ondasunak ikertzeko, mugatzeko eta berreskuratzeko ahalmena: ikertzeko ahalmena ondasunen titulartasuna argitzeari lotuta dago. Mugarritzea, aldiz, epailearen esku-hartzerik gabe udal-ondasunen luze-zabalera ezartzeko erabiltzen da. Ofizioz berreskuratzeko ahalmenak hainbat profil ditu, ondasunaren izaerari dagokionez: jabari publikoko ondasunen kasuan udalak ez du epemugarik izango; aldiz, ondare ondasunen kasuan, usurpazioa gertatzen denetik urtebete izango du.
- Bere egintzen legitimotasunaren presuntzioa, egintzak betearazteko ahalmena eta egintzak nahitaez betearazteko ahalmena: toki-administrazioen egintzak baliozkotzat jotzen dira, eta berehala betearazteko gai bihurtzen dira (interesduna kontra azaltzen bada ere).
- Zehatzeko ahalmena.
- Bere egintzak berrikusteko ahalmena.
- Bere ondasunen bahitze-ezintasuna, eta abar.

*Gainerako toki-erakundeei (hots, lurralderik gabekoei)* ahalmen mugatuagoak aitortu zaizkie. Autonomia-erkidegoetako legeek (edo foru-lurraldeetako Batzar Nagusiek) toki erakunde horien ahalmenak ezarri beharko dituzte. Euskal Autonomia Erkidegoan, lurralde historikoen esku dago erakunde horien ahalmenak zehazteko eskumena. Edozelan ere, Oinarrien Legeko 4.3 artikulua mankomunitateei buruzko xedapen orokorra jaso du, hain zuzen, estatutuek zehaztu behar dituztela ahalmenak (ez, beraz, autonomia-erkidegoek). Eta Estatutuek zehaztapienik egiten ez badute, beren helburuak betetzeko beharrezkoak dituzten ahalmen guztien jabe izango dira.

Bestalde, toki-administrazioei lotutako *pertsona juridiko instrumentalak* daude. Toki-administrazioek administrazioaren mendeko erakundeak sor ditzakete, beren zereginetatik batzuk bideratzeko, deszentralizazio funtzionalaren bidez. Toki-administrazioei lotutako erakundeak zerbitzu publikoak kudeatzeko sortu ohi dira, eta honako forma juridiko hauek izan ditzakete:

- Tokiko autonomiadun erakundeak (85. eta 85. bis art.)
- Enpresa-erakunde publikoak (85. bis art.)
- Merkataritza-baltzua (sozietatea) (85. ter art.)

Azkenik, toki-administrazioen ekimenez *elkarteak* sor daitezke, eta forma juridiko hauek izan ditzakete, adibidez:

- Partzuergoak
- Elkarte arruntak

#### IV. UDALERRIA

##### A. KONTZEPTUA ETA OSAGAIK

TEOLEko 1. artikulua udalerrria modu honetan definitu du: “Estatuaren lurralde-antolakuntzaren oinarritzko erakunde eta herritarrek gai publikoetan esku hartzeko hurbileneko bide dira udalerrriak, eta dagozkien gizataldeen berezko interesak autonomiaz erakundetu eta kudeatzen dituzte.”

Hona hemen, udalerrriaren lau ezaugarriak:

- Estatuko lurralde-antolakuntzaren oinarritzko entitatea da. Kontutan izan behar da probintziak udalak bilduz osatzen direla. Udalerrriak oinarritzko toki-erakundeak dira.
- Herritarrek arazo publikoetan esku hartzeko zuzeneko baliabideak dira.
- Nortasun juridiko propioaren jabe dira (TEOL, 11. art.).
- Interes propioak era autonomoan kudeatzeko berme instituzionala aitortu zaie.

Udalerrriaren osagaiak honako hiru hauek dira:

- Lurraldea (edo udal-mugartea).
- Biztanleria.
- Antolakuntza.

##### B. UDAL LURRALDEA (MUGARTEA)

Udal-lurraldea edo -mugartea (*término municipal*) da udalak bere eskumenak baliatzen dituen lurralde-esparrua. Udalak lurralde mugatu batean gauzatzen ditu bere eskumenak. Lurralde hori da, hain zuzen ere, udal-lurraldea. Udalerrri bakoitzak bere udal-lurraldea izango du.

Udal-lurraldea jarraitua edo jarritutasunik gabea (ez-jarraitua) izan daiteke, baina azken kasu horretan, udalerriko lurraldearen zati guztiek probintzia berean kokaturik egon beharko dute (TEOLEko 12.2 art.).

###### 1. Udal-lurraldearen aldaketak

Udalerrien lurraldeak aldatu egin daitezke, Legeak aukera hori jaso baitu. TEOLen arabera, autonomia-erkidegoaren legeek udal-lurraldeen aldakuntzak arautu beharko dituzte. Edozelan ere, TEOLek berak zenbait kautela eta xedapen jaso ditu, adibidez, prozedurari lotuak (gero aipatuko ditugu horiek).

Legeak udalerrriaren izaera “naturala” jaso du oinarritzat; hots, udalerrria oinarritzko toki-erakundea da, legeak “elkarte natural” hori aitortzen (aintzat hartzen) du, eta ez, berez, sortu. Naturak ezarritako ordenaren emaitza da udalerrria, beraz, lehendik dauden udalerrriak nahitaez errespetatu behar dira, baita haien udal-lurraldea ere. Udalerrri naturalistaren ikusmoldeak udalerrien kopuruaren nahiz azaleraren

ukiezintasuna dakar. Beraz, ez da zilegi udal-egituran inolako aldaketa orokorrik egitea. Udal-lurraldean aldaketarik izatekotan, aldakuntza konkretuek izan beharko dute, arrazoi argietan oinarritutakoek. Udal-mugarteak aldatzeko aurreikusi diren teknikak, mugatuak izateaz gain, unean-uneko eraldaketei bide emango diete.

Udal-mugarteen aldaketei muga orokor bat ezarri zaie: udal-mugartearen aldakuntzek ezin ekar dezakete probintzien mugak aldatzea; izan ere, probintzietako mugen aldakuntza lege organikoak bakarrik baimendu baitaiteke, ez, beraz, udalerrien borondate soilez (EK-ko 141.1 art.).

Hona hemen gerta daitezkeen hipotesiak eta araubide orokorrak ezarritakoa:

a) Udalerri bat, mugakide den beste bati *eranstea*. Hori gerta dadin, beharizan nabaria izan behar du, edota ekonomia- nahiz administrazio-egokitasunaren inguruko arrazoi argiak egon beharko dira. Zerbitzu publikoak kudeatzeko ahalmena hobetzeko ere gerta daitezke eransteak.

b) Udalerri mugakideek *bat egitea*, eta udalerri bakarra sortzea. Hori gerta dadin, honako baldintza hauetariko bat bete beharko da:

- Bat egin ezean, legeak ezarritako gutxienezko zerbitzuak eskaintzeko baliabiderik ez izatea.
- Udalerrietako hiriguneak nahastea.
- Beharizan nabaria izatea edo ekonomia- nahiz administrazio-egokitasunaren inguruko arrazoi argiak izatea.

c) Udalerriko (edo udalerrietako) *zati* bat bereiztea, eta *udalerri independentea* sortzeko;

- Interes orokorreko arrazoi iraunkorrak egon beharko dira.
- Gainera, lurralde-izaera duten bizigune bereziekin izan behar dute.
- Sortuko diren udalek baliabide nahikoak izan behar dituzte, hartu behar dituzten eskumenak erabiltzeko eta betetzeko.
- Zerbitzuek ez dute izan behar ordura arte ematen zirenek baino kalitate apalagoa.
- Sortuko diren udalek biztanle kopuru eta azalera jakin bat izan behar dute, hain zuzen ere, foru-arauek finkatzen dituztenak.

d) Udalerriko *zati* bat bereiztea, eta mugakidea den beste bati *eranstea*. Baldintzak:

- Erantsi ezean zati horrek ez izatea gutxienezko zerbitzuak emateko baliabiderik.
- Hirigintza-garapenaren ondorioz hiriguneak nahastea.

Bizkaian honako foru-arau hau dugu indarrean: 8/1993 Foru Araua, uztailaren 7koa, Bizkaiko udal-mugarteei buruzkoa. Hona hemen gerta daitezkeen hipotesiak eta Bizkaiko araubideak ezarritakoa:

a) Udalerri baten edo batzuen zati bat bereiztea, eta udalerri independentea sortzea. Baldintzak:

- Bizigune bereizi izan behar dute (3.000 metro).
- Lurralde azalera nahikoa izatea (batz besteko biztanleriaren dentsitatea, bere inguruko udalerriena).
- Bereizketaren ondoren zerbitzuen kalitatea ez murriztea.

- Sortu berri den udalerrriak, gutxienez, zuzenbidezko 2.500 biztanle izatea.
- b) Udalerriko *zati* bat bereiztea eta mugakidea den beste bati *eranstea*. Baldintzak:
- Erantsi ezean zati horrek ez izatea gutxienezko zerbitzuak emateko baliabiderik, eta “jasotzen” duen udalak gaitasun nahikoa izatea
  - Hirigintza-garapenaren ondorioz hiriguneak nahastea.
  - Demografia-, ekonomia-, geografia- edo administrazio-arloko arrazoiek eranstearen egokitasuna agertzea.
- c). Udalerri mugakideek *bat egitea*, eta udalerri berri bat sortzea. Horretarako honako baldintza hauetariko bat bete beharko da:
- Bat egin ezean, legeak ezarritako gutxienezko zerbitzuak eskaintzeko baliabiderik ez izatea.
  - Udalerrietako hiriguneak nahastea.
  - Udalek beren borondatez hala erabakitzen dutenean.
- d) . Udalerri bat, mugakide den beste bati *eranstea*. Hori gerta dadin, beharizan nabaria egon behar da, edota ekonomia- nahiz administrazio-egokitasunaren inguruko arrazoi argiak (baliabide nahikoak ez izatea, adibidez). Zerbitzu publikoak kudeatzeko ahalmena hobetzeko ere gerta daitezke eransteak.

## 2. Prozedura

Autonomia-erkidegoen legeetan jasotako arautegira jo behar da (EK-ko 148.1.2 art.). Euskal Autonomi Erkidegoari dagokionez, LTHko 7.3 artikulua araberan, hori lurralde historikoen eskumena da. Bizkaian honako foru-arau hau dugu indarrean: 8/1993 Foru Araua, uztailaren 7koa, Bizkaiko Udal Mugarteei buruzkoa.

Udal-lurraldea aldatzeari ekiteko, TEOLek oinarrizko xedapen batzuk jaso ditu. Udal-mugarteak aldatzeko, honako hiru urrats hauek egin behar dira:

- Bat, udal interesatuei (ukituei) entzun beharko zaie.
- Bi, Estatuko Kontseiluak (edo erkidegoko organo aholkulari nagusiak) irizpena eman beharko du ezinbestean.
- Hiru, Estatuko Administrazioari aldakuntzaren berri eman beharko zaio.

Udalerri guztiek Toki Erakundearen Erregistroan inskribatuak egon behar dute, eta, lurralde-aldakuntzarik izanez gero, horren berri eman beharko zaio Erregistroari. Gauza bera egin behar da, udalerrriak bere izena aldatzen badu (TEOLEko 14.2 artikulua araberan “udalerrriaren izena gaztelaniazkoa, autonomia-erkidegoan ofizial den beste hizkuntza batekoa, edo bietarakoa izan daiteke”).

Esan bezala, EAEn lurralde historikoen eskumena da udal-lurraldeak aldatzeko prozedura arautzea zein erabakiak hartzea. Prozedurari gagozkiola, hona hemen prozeduraren urrats nagusiak:

Udal-lurraldea aldatzeko *ekimena*: udal-mugartearen aldakuntza honako hauek sustatu ahal izango dute:

- Ukituriko udalak edo udalek
- Batzar Nagusiek
- Foru-aldundiak
- aldatuko den lurraldeko auzotarren ehuneko berrogeita hamarrek (horretarako auzokideek Sustapen Batzordea sortu beharko dute).

Prozedura foru-aldundian *izapidetuko* da (udal-mugaketei buruz eskumenak dituen sailean, hain zuzen ere). Proposamena jaso eta hilabeteko epean, foru-

aldundiak proposamena aintzat hartzen ote duen jakinarazi beharko die interesdunei. Beharrezkoak izan daitezkeen azterlan osagarriak egin ondoren espedientea osatuko da, eta parte diren udalei igorriko zaie. Udalek beren iritzia agertu beharko diote foru-aldundiari; ez da inolako *quorum* berezirik aurreikusi. Diputazioak espedientea jendaurrean eduki behar du 30 egunez behintzat, eta epe horren barruan alegazioak jasoko ditu. Alegazioak aztertu ondoren, foru-aldundiak bere erabaki-proposamena helaraziko beharko die Batzar Nagusiei. Batzar Nagusiei dagokie erabakia hartzea, eta hura argitaratu egin behar da Bizkaiko, EAEko eta Estatuko aldizkari ofizialetan, eta zuzen jakinarazi Estatuko eta EAEko Administrazioei.

### 3. Udal-mugartea ezartzea: mugaketa prozedura

Mugaketa-prozedura administrazio-prozedura bat da, zeinaren bidez udal-mugartea zehazten baita. Mugaketa-prozedura ukitutako udal guztiei eta diputazioari dei eginez egin behar da.

Mugaketa-prozedura Osoko Bilkurak hala erabakita hasten da. Akordio horrek mugaketa egiteko arrazoiak agertu behar ditu, eta batzorde bat izendatu behar du. Batzordeak kide hauek izango ditu: alkatea (edo haren ordezkaria), bi zinegotzi, udal-idazkaria eta teknikari bat. Akordio horren berri diputazioari eta parte den beste udalari jakinarazi behar zaio, horrek beste batzorde bat izenda dezan.

Diputazioak mugaketa egiteko eguna, tokia eta ordua zehaztuko ditu, aldizkari ofizialean argitaratuz eta parte diren udalei jakinaraziz. Mugaketa-lanak tokian bertan egiten dira, Diputazioko teknikariak eta Udal Batzordeak bilduz. Bilkuretako aktak egin behar dira, akordioak, desadostasunak eta gorabeherak agertuz. Akta horiek udal-idazkarietako batek landuko ditu.

Aktek akordio-proposamena jaso behar dute, eta hura eztabaidatu behar da udalerrri bakoitzeko osoko bilkuretan. Udal guztiek mugaketa-proposamena onetsiko balute, Diputazioak ontzat eman, aldizkari ofizialean argitaratu,, eta EAEko eta Estatuko administrazioei jakinaraziko lieke. Aldiz, udalen batek mugaketa-proposamena onetsiko ez balu, bere desadostasunak agertu behar dizkio beste udalari eta diputazioari. Une horretatik aurrera diputazioak bi hilabete izango ditu bere ebazpena emateko, hura argitaratzeko eta beste administrazioei jakinarazteko.

Mugaketak udal-mugartea *aldaraziko* balu, Batzar Nagusiei egokituko zaie ebazpena ematea. Mugaketa ebatzi ondoren, udal-batzordeek udalerrrien arteko mugarriak jartzeari ekin behar diote.

## C. UDALERRIKO BIZTANLERIA

Udalerriko biztanleria udalerrian bizi den jende multzoak osatzen du. Biztanleriari buruzko arautegiak betebeharrak ezarri du: espainiar guztiek eta Espainian bizi diren atzerritar guztiek ohiko bizileku duten udalerrian erroldatu behar dute (*empadronamiento*). Ohiko bizileku bat baino gehiago izanez gero, urtean zehar denborarik gehien ematen duten udalerrian erroldatu beharko dute. Gurasoek edo tutoreek daukate adingabeak erroldatzeko betebeharrak. Erroldatzea legezko betebeharrak izanik, bi bide aurreikusi dira betebeharrak gauzatzeko:

- *Interesdunaren eskariz*. Udalerrri batetik beste batera bizilekua aldatzen duen oro behartuta dago udalerrri horretan erroldatzera. Legeak ez du betebeharrak hori gauzatzeko eperik ezarri. Interesdunak udalerrri berriko udal-errolan izena eman beharko du. Eskabidea jaso ondoren, udalak berak aurreko

udalerriarekin harremanetan jarri behar du interesduna beraren erroldatik ken dezan. Erroldan izena emateko eskabidea aurkeztean udalak ez du zuhurtziarik erabiltzerik; prozedura arautua baliatu beharko du, eta interesduna erroldan jasoko du.

- *Administrazioaren kabuz.* Udalerriko biztanleriaren kopurua datu garrantzitsua da hainbat zereginetarako; adibidez, udalak jaso behar dituen finantza-laguntzak biztanle kopuruari lotuta daude; halaber, eskaini behar dituen oinarriko zerbitzuak gehiago edo gutxiago izan daitezke biztanleriaren arabera, edota zinegotzien kopurua zehazteko. Arrazoi horiek tarteko, udalak berak interes berezia izan dezake izatezko biztanleria zuzenbidezko biztanleria bihurtzeko. Eta hala izanik, bere kabuz erroldan alta eta bajak agintzeko ahalmena aitortu zaie. Alkateari aitortu zaio, hain zuzen ere, bi urte baino gehiago udalerrian bizi izan direnak ofizioz erroldatzeko eskumena, interesdunari entzunaldia bermatu ondoren (erroldatik ofizioz kentzeko ahalmena ere badu). Interesduna erroldatzearekin ados badago, berehala jasoko da haren izena, eta aurreko udalari ohartarazpena bidaliko, hango erroldatik kentzeko. Aldiz, interesduna ados ez badago, alkateak Erroldatze Kontseiluari txostena eskatu beharko dio, ofiziozko erroldatzea gauzatzeko. Erroldatze Kontseilua Estatuko administrazioaren menpeko erakundea da, Toki-administrazioaren eta Estatuko administrazioaren arteko laguntza bideratzen du errolda-kontuetan.

Udal-errolda administrazio-erregistroa da. Erroldan agertzen diren datuak froga-indarra dute, eta norbanakoaren ohiko bizilekua zein den agertzen du. Udal-erroldan inskribatutako guztiak *auzotarrak* dira. Auzotar bihurtzen gara erroldan izena ematen dugun unetik (15. art.).

Udal-errolda hauteskundeetarako erabiltzen da, baita estatistikak egiteko ere. Beraz, hauteskunde-administrazioaren eta estatistika-administrazioaren zerbitzura dago. Erroldan agertzen diren datuak, datu konfidentzialak dira. Udalak beste administrazioei bakarrik ager diezazkieke datu horiek, beren eskumenak baliatzeko ezinbesteko dituztenean.

1996. urtera arte, erroldak bost urtez behin berriztatzeko beharra zegoen. Geroztik, errolda eguneratua izan behar da beti, euskarri informatikoz baliatuz. Hots, errolda berehala zuzendu behar da, aldakuntzak dauden guztietan (*padrón continuo y permanentemente actualizado*). Europar Batasuneko kide ez diren atzerritarrek (bizitokia finkatzeko baimena lortu ez badute) bi urtez behin errolda berriztatzeko betebeharra dute. Berriztatzeari ekin ezean, inskripzioek iraungi egiten dute (16.1, 16.2 eta 16.3 art.).

Erroldak biztanleriaren izaera agertzen du: erroldatutakoak udalerriko auzotarrak dira (1999. urtera arte auzotarrak eta egoiliarrak bereizten ziren. Auzotarrak adindun espainiarrak ziren, eta egoiliarrak atzerritarrek eta adingabe espainiarrak. Gaur egun desberdintasun hori ez dago, eta erroldatutako guztiak auzotarrak dira).

Hona hemen auzotarren eskubideak:

- Hautesle eta hautagai izateko eskubidea, hauteskunde-legedian xedatutakoaren arabera.
- Udal-kudeaketan parte hartzeko eskubidea.
- Udalerriko zerbitzu publikoez baliatzeko eskubidea, eta auzo-lurren aprobetxamenduetan esku hartzea.



- Udal-eskumenak gauzaten laguntzeko betebeharra (legeek ezarritako prestazio pertsonal eta ekonomikoak emanik).
- Udal-espeditenteen gaineko informazioa jasotzeko eskubidea, arrazoitutako eskabidea aurkeztu ondoren.
- Udal-erreferendumak eskatzeko eskubidea.
- Nahitaezko udal-zerbitzuak ezar daitezen eskatzeko eskubidea.

Atzerrian bizi diren espainiarrek errolda berezi batean inskribatu behar dute, "atzerrian bizi diren espainiar egoiliarren erroldan" hain zuzen ere. Errolda horretan izena ematearekin batera, Espainiako udalerri bat identifikatu behar da, hauteskundeetan botoa emateko eskubideaz baliatu ahal izateko. Atzerritarrek atzerritarrei buruzko legeek ezartzen dituzten eskubide eta betebeharrak dituzte. Europar Batasuneko kideei aitortu zaie udal-hauteskundeetan hautesle nahiz hautatuak izateko eskubidea, espainiarrei eskatzen zaizkien baldintzak betetzen badituzte, eta jatorrizko Estatuetan eskubide hori kendu ez bazaie.

#### D. UDAL ADMINISTRAZIOA

Espainiako Konstituzioko 140. artikulua udal-administrazioari buruzko ezarpen batzuk jaso ditu. Horiei atxikiz, TEOLeko 19. artikulua honako hau xedatu du:

"Udal-gobernua eta -administrazioa udalari dagozkio, legez kontseilu ireki (edo herri-batzar) gisa jarduten duten udalerrietan ezik. Udala alkateak eta zinegotziek osatzen dute".

Udalak bi organo nagusi ditu:

- *Alkatea* (zinegotziek edo auzotarrek hautatua, 19.2 art.)
- *Osoko bilkura*.

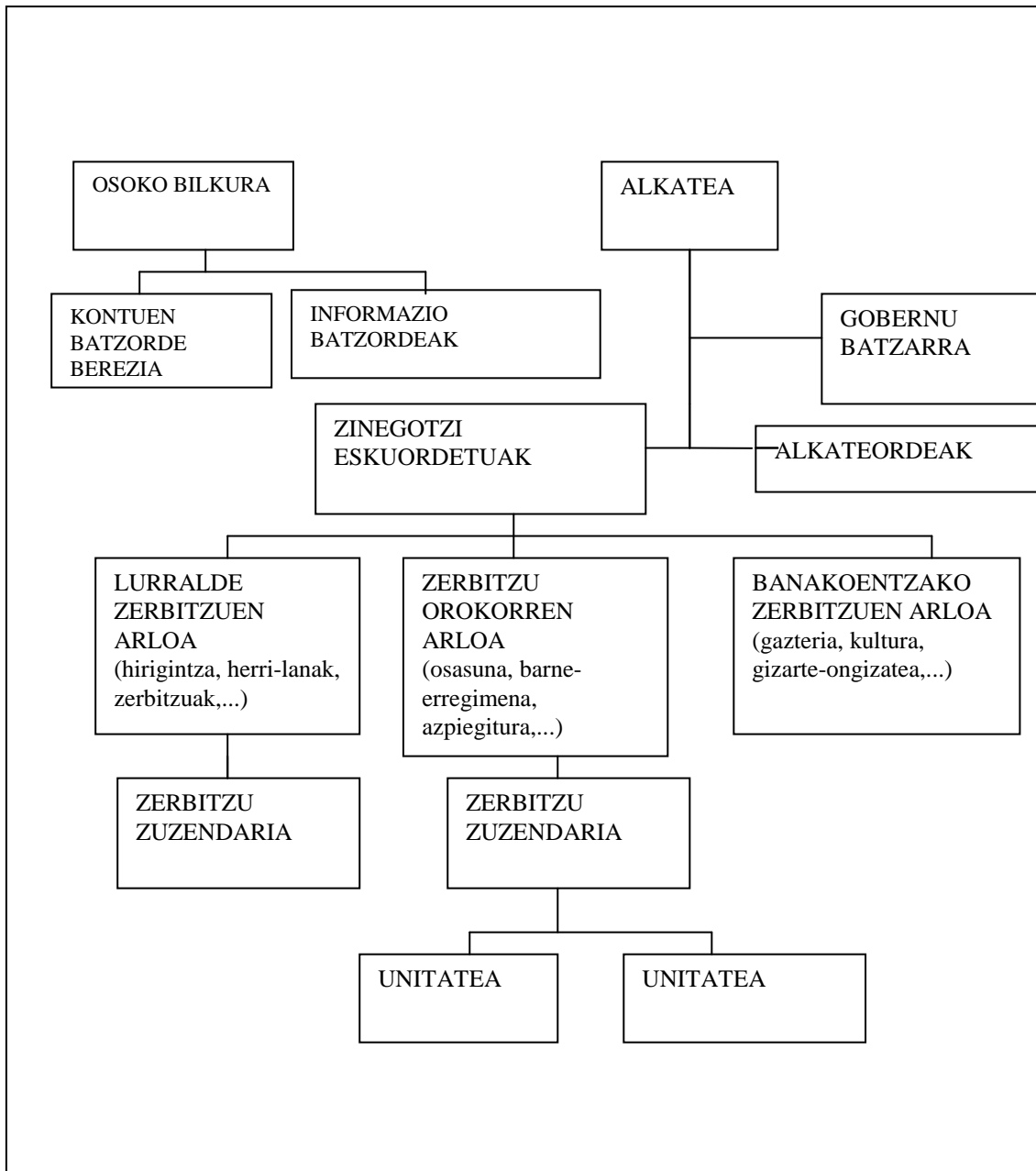
Horiez gain, udalerrietan honako organo hauek daude:

- *Alkateordeak* (udalerri guztietan).
- *Udal-gobernuko batzarra*. Gobernu-batzarra (lehen gobernu-batzordea zeritzona) ezinbestekoa da 5.000 biztanletik gorako udalerrietan, eta aukerakoa kopuru horretik beherakoetan, baldin eta barne-arautegian hala ezartzen bada edo Osoko Bilkurak hala erabakitzen badu.
- *Informazio-batzordea*. Informazio-batzordeak ere ezinbestekoak izango dira 5.000 biztanletik gorako udalerrietan, eta kopuru horretatik beherakoetan ere, barne-erregelamenduak edo osoko bilkurak hala erabakitzen badu. Informazio-batzordeak osoko bilkuran eztabaidatu behar diren gaiak aztertzen ditu, eta alkatea, udal-gobernuko batzarra eta zinegotzi eskuordetuak kontrolatzen ditu.
- *Iradokizunetarako eta erreklamazioetarako batzorde berezia*. Organo hori eratuko da "biztanleria handiko udalerri"etan, osoko bilkurak erabateko gehiengoz sortzea erabakitzen duenean, edo barne-erregelamenduak aurreikusitako kasuetan.
- *Kontugetarako batzorde berezia*: udalerri guztietan. Ikus Oinarrien Legeko 116. art.

- *Gainerako organoak.* Organo osagarriak dira. Udaletako barne-erregelamenduetan ezarri behar dira

Autonomia-erkidegoek, Oinarrien Legean ezarritako organoetz gain, antolakuntza osagarria zehaztu dezakete, izaera orokorrean ezarri ere, beren erkidegoetako toki-administrazioei begira (20.2 art.).

Udal-organoen egitura organikoa:



## 1. Osoko Bilkura

### a) Osaera

Zinegotzi guztiek (eta alkateak) osatzen dute udalaren osoko bilkura. Alkatea da osoko bilkuraren buru. Osoko bilkura udalaren borondatea adierazten duen organo goren da. Udal guztietan ezinbesteko organoa da.

Udal-hauteskundeetan korporazioko kide guztiak hautatzen dira. Korporazioko kide guztiak hautatuak izan ondoren, zinegotziek beren artean alkatea hautatzen dute. Zinegotziak hautatzeko bidea Hauteskunde Erregimen Orokorra arautzen duen lege organikoan aurreikusi da (5/1985 LO). Konstituzio Auzitegiak erabakitakoari jarraiki, udal-hauteskundeen antolakuntza ere Konstituzioak, 81. artikuluan, ezarritako lege organikoko erreserbaren menpe dago (83/1983 KAE). Udal-hauteskundeen ezaugarri nagusiak honako hauek dira:

- Udal-hauteskundeetarako deiak lau urtez behin egiten dira, Ministro Kontseiluaren errege-dekretu bidez. Udalen ekimenez ez dago udala desegiterik, bakarrik Ministro Kontseiluaren erabakiz, TEOLeko 42.3 artikulua agertzen dituen muturreko kasuak tarteko. Halakorik gertatuz gero, udal-hauteskunde partzialak antolatu behar lirateke, dagokion udalerrian (LOREG 183.1).
- Udal-hauteskundeetan alderdi politikoek, federazioek, koalizioek edo hautesle taldeek zerrenda itxi eta blokeatuak aurkeztu behar dituzte, eta zerrenda horiei ematen zaie botoa. Zerrenda itxien sistemak zenbait kritika jaso ditu; izan ere, erabateko lehentasuna ematen die alderdi politikoei; aldiz, zerrenda irekiek hautespen pertsonifikatuagoa egiteko aukera eskaintzen dute. Bigarren horrek hautesleei bide ematen die zerrendak haien erara egituratzeko, eta hautagaiak bakarka ere aurkez daitezke.
- Hauteskunde-barruti bat baino ez dago udalerrri bakoitzean, udal-lurraldearekin bat datorrena.
- Zuzengarria aplikatzen da: zerrenda bakoitzak baliozko botoen % 5 lortu behar du zinegotziak banatzeko prozesuan sartzeko.
- Batz besteko sistema aplikatzen da, D'HONDT metodoaren arabera.
- Udal bakoitzean izango den zinegotzien kopurua eskala baten arabera ezarri da:
  - 5 zinegotzi: udalerriak 250 biztanle baino gutxiago baditu
  - 7 zinegotzi: 251-1000 biztanle
  - 9 zinegotzi: 1001-2000
  - 11 zinegotzi: 2001-5000
  - ...
  - 25 zinegotzi: 50.001-100.000 biztanle baditu.
  - (25 zinegotzi horiei bat gehiago gehitzen zaio 100.000 biztanleko, eta bat gehiago emaitza zenbaki bikoitia bada.)
- Zinegotzien hautaketa-kasu bereziak daude: ikus 5/1985 LO, Hauteskunde Erregimen Orokorri buruzkoa (181-184) (hautetsirik aurkezten ez bada, 100-250 biztanleko udalerrietarako sistema berezia,...)

### b) Eskumenak

Oinarrien Legeko 22. artikuluan osoko bilkuraren eskumenak zerrendaturik daude. Osoko bilkurak udalerraren borondatea adierazten badu ere, legez aitorturiko eskumenak nahiko mugatuak dira, Alkatea nagusitzeko asmoz. Osoko bilkuraren eskumenak era honetan sailka daitezke:

- Eskumen politikoak:  
Alkatea hautatzea; aurrekontuak onartzea; kontuak onartzea; alkatearen baimena gainditzen duen diru kopurutik gorako obrak eta zerbitzuak kontratatzea; ondarea eskuratzea eta besterentzea; alkatearen baimena gainditzen duen diru kopurutik gorako kreditu-eragiketak hitzartzea; bateraezintasunetarako baimena ematea edo ukatzea; udalaz gaindiko erakundeetan parte hartzea; gaitzespen-mozioa eta konfiantza-galdaketari buruzko bozketa.
- Arau- eta prozedura-eskumenak:  
Erregelamendu organikoa onartzea; ordenantzak eta erregelamenduak onartzea; hirigintza antolatzea, eta kudeatzeko planak eta tresnak onartzea (alkateari dagozkionean ezik); udalaren egintzak kaltegarritzat jotzea.
- Antolakuntzarako eskumenak:  
Organo osagarriak sortzea eta arautzea; zerbitzuak kudeatzeko moduak onartzea; langileen eta lanpostuen zerrenda onartzea, baita behin-behineko langileena ere; jabari publikoko ondasunen lege-sailkapena aldatzea.
- Ordezkaritzako eskumenak:  
Udalbatzaren aldeko akzio judizial eta administratiboak baliatzea, bere eskumeneko gaietan; eta honako gai hauei buruzko erabakiak hartzea: udalaz gaindiko erakundeetan parte hartzea, udalerriko mugak aldatzea, udalaren egoitza aldatzea, udalaren izena aldatzea, bandera aukeratzea eta aldatzea, beste administrazioek emandako eskumenen eskuordetzea onartzea.
- Kudeaketa politikoaren kontrola  
Gobernu-organoen kontrola eta ikuskapena.

Alkatearen kontrako gaitzespen-mozioa bozkatzea osoko bilkuraren eskumena da (ikus 5/1985 LOko 197. art.).

#### c) Jarduteko era

Osoko bilkuraren bilkura motak hiru dira:

- *Ohikoak*. Osoko bilkurak ohiko bilkuren maiztasuna alde aurretik ezarri du. Biztanleriaren arabera, gutxienez, hilabetean (5.000 biztanletik behera) edo bi (5.000-200.000) edo hiru hilean behin (200.000 biztanletik goragokoak) egin beharko dira. Alkateak deialdia egiten du, gutxienez bilkura izan baino bi egun baliiodun lehenago.
- *Bereziak*. Ohiz besteko maiztasunez egiten diren bilkurak dira. Bilkura izan baino bi egun baliiodun lehenago gutxienez egin behar da deialdia. Alkateak berak edo zinegotzien laurdenak eskatuta egin daiteke bilkura berezia.
- *Presazko bilkura bereziak*. Alkateak egiten du deialdia. Gaiak presaz aztertzeakoak direnean, eta bilkura berezirako deialdia egiteko betarik ez badago (bi egun aurretik), presazko bilkura bereziak izan daitezke. Halako kasuetan osoko bilkuraren lehenengo aztergaiak premia berrestea izan behar du.

Osoko bilkuraren erabakiak, printzipioz, gehiengo soilez hartzen dira. Edozelan ere, legeak zehazten dituen gaietarako buruzko erabakiak gehiengo osoz onartu behar dira.

(hots, korporazioko legezko kide kopuruaren erdian aldeko botoa gehi bat). TEOLeko 47. art.

## 2. Alkatea

### a) Hautatzeko sistema

Konstituzioko 140. artikulua bi bide aurreikusi ditu alkatea hautatzeko: zinegotzien edo auzotarren bitartez. TEOLek lehenbiziko aukera barneratu du. Legearen arabera, zinegotziek hautatzen dute alkatea, erabateko gehiengoaz hautatu ere. Alkatea zerrendaburu izan diren zinegotzien artean hautatzen da. Gehiengo hori lortzen ez bada, botorik gehien lortu duen zerrendaren burua izango da alkate.

### b) Alkatearen eta osoko bilkuraren arteko harremanak

Alkatearen eta osoko bilkuraren arteko harremanei dagokienez, araubideak *gaitzespen-mozioa* eta *konfiantza-galdaketa* ezarri ditu:

- *Gaitzespen-mozioa* aurkezteko legezko zinegotzien erabateko gehiengoak alde agertu behar du. Mozioa aurkeztu ondoren, osoko bilkurarako deia automatikoki egingo da, mozioa erregistratu eta handik 10 egunera (eguerdiko 12:00etan). Bilkura horretan adinaren arabera mahaia eratu behar da (alkatea eta alkategaia kanpo geratzen dira). Mozioa eraikitzailea denez, gaitzespen-mozioaren bitartez aurreko alkatea kargugabetzeaz gain, zinegotziren bat alkate izendatuko da. Mozioa onartutzat jotzeko zinegotzien erabateko gehiengoak alde agertu beharko du.
- *Konfiantza-galdaketa*. Udalerrietan konfiantza-galdaketa 1999. urtean ezarri zen, LOREG legeari 197. bis artikulua gehituz (8/1999 Lege Organikoa). Udalerrietako konfiantza-galdaketak proiektu jakin batzuk onartzeari lotuta aurkeztu behar dira: udal-aurrekontuaren proiektua, barne-erregelamenduaren proiektua, zerga-ordenantzen proiektua edo hirigintza-plangintzen proiektua. Konfiantza-galdaketa aurkezteko alde aurreko baldintza bat eskatzen da. Dena delako proiektua osoko bilkuran eztabaidatua izan eta gehiengo nahikoaren babesik lortu ez badu, orduan alkateak bidezko du berriz ere proiektua aurkeztea eta proiektuari bere konfiantza-galdaketa lotzea. Dena delako proiektua onartzeko legez eskatzen den gehiengoaren babesik lortu ezean, alkateak kargua utzi beharko du, eta osoko bilkurak alkate berria izendatzeko bildu beharko du.

### c) Eskumenak

Alkatearen eskumenak Oinarrien Legeko 21. artikuluan zerrendatu dira. Alkatearen eginkizun eta ardurak indartuz joan dira Oinarrien Legeko eraberritzeek horretarako bidea emanda (1999koa zein 2003koa).

- Udal-gobernua eta administrazioa zuzentzea
- Udalaren ordezkari izatea
- Osoko bilkuraren (salbuespenak izan ezik) eta gobernu-batzordearen bilkuretarako deiak egitea eta horietan bilkuraburu izatea, baita udaleko beste edozein organotan eginkizun horiek egitea ere, arauak hala ezartzen duenean.
- Udal-zerbitzu eta -lanak zuzentzea, ikuskatzea eta bultzatzea.
- Bandoak ematea.

- Ekonomia-kudeaketa garatzea; gastuetarako baimena ematea eta erabiltzea; obligazioak onartzea; ordainketak agintzea; ardurapeko kontuak ematea; eta legeak utzitako mugen barruko kreditu- eta diruzaintza-eragiketak hitzartzea.
- Enplegu publikoaren eskaintza onartzea, langileak hautatzeko proben oinarriak onartzea, lanpostuak betetzeko lehiaketen oinarriak onartzea; eta finkoak edo aldizkakoak ez diren lansari osagarriak banatzea.
- Udaltzako langile guztien zuzendari izatea, funtzionarioak izendatzea eta zehatzea (zerbitzutik iraitzea barne), eta lan-legepeko langileak kaleratzea.
- Udaltzainen buru aritzea.
- Osoko bilkurari berariaz agindu ez zaizkion plangintza orokorreko garapen-plangintzetako tresnak onartzea, baita hirigintza-kudeaketakoak eta hirigintza-proiektuak ere.
- Auzi- eta administrazio-akzioak egikaritzea; eta udalaren alde jokatzeko alkatearen ardurapeko gaietan, eta, presazko kasuetan, udaltzaren ardurapeko gaietan ere bai.
- Alkatetzaren eskumen diren gaietan, kaltegarritasun-adierazpenen proposamenak udaltzari egitea
- Hondamendietan edo ezbeharretan nahiz halakorik gertatzeko arrisku larria dagoenean, berak eta bere ardurapean, beharrezko neurri egokiak hartzea, eta osoko bilkurari berehala jakinaraztea.
- Bere agintaritzari men ez egitea eta udal-ordenantzak haustea zigortzea, ahalmen hori beste organoren bati dagokionean izan ezik.
- Mota guztietako kontratazioak eta emakidak, baldin eta zenbatekoa ez bada aurrekontuaren ohiko baliabideen % 10etik gorakoa, ezta sei milioi eurotik gorakoa, urte anitzekoak barne (zenbateko handiagoko lau urtekoak edo gehiagokoak, ordea, sar litezke).
- Obren eta zerbitzuen proiektuak onartzea, kontratazioa edo lagapena alkatearen ardura denean, eta aurrekontuan jasota badaude.
- Ondasunak eta balio-eskubideak eskuratzea, baldin eta aurrekontuaren ohiko baliabideen % 10etik goragoak ez badira, ezta hiru milioi eurotik goragoak ere. Ondarea besterentzea legeak ezarritako mugen barruan.
- Lizentziak ematea, non eta sektore-legeak ez dion berariaz eman ahalmen hori beste udal-organo bati.
- Udalaren erabakiak argitaratzeko, betetzeko eta betearazteko agintzea.
- Legeek berariaz aitortzen dioten beste edozein eskumen erabiltzea, eta legediak udalari ematen dizkionak, baina udal-organoa zehaztu barik.
- Alkateordeak eta tokiko gobernu-batzarreko kideak izendatzea eta kargugabetzea.

Ikus, halaber, Toki Araubidearen Testu Bategineko 24. artikulua eta Toki Erakundeetako Antolaketa, Jarduera eta Araubide Juridikoaren Erregelamenduko 41. art.

### 3. Alkateordea

Udalerrri guztiek izan behar dute. Alkateari dagokio alkateordea izendatzea, zinegotzien artean hura hautaturik, baita hura kargugabetzea ere. Gobernu-batzarrik baldin badago, alkateordea gobernu-batzarreko kideen artean hautatu beharko da, bestela zinegotzien artean. Alkateorde bat baino gehiago izan daitezke (gehienezko kopurua gobernu-batzarreko kideen kopuru bera da; eta halakorik ez badago, gehienez ere zinegotzien kopuruaren herena).

Alkateordeak ez du berezko eskumenik. Alkateak eskuordeturik dihardu TEOLek aurreikusitakoaren arabera (ikus 21.3 art.). Alkatearen eskuordetzea alkatetza-dekretuz gauzatzen da. Bestalde, alkateordeak alkatea ordezkatzeko du kargua hutsik dagoenean, alkatea kanpoan dagoenean, ezindua edo oporretan badago, edo gaixo dagoenean (kasu horietan eskuordetzerik gabe jardun dezake). Bat baino gehiago izanik, izendatuak izan ziren hurrenkera berean ordezkatzeko dute alkatea.

#### 4. Udal Gobernuko Batzarra

Gorago esan bezala, udal-gobernuko batzarra ezinbesteko organoa da bakarrik 5.000 biztanletik goragoko udalerrietan. Kopuru horretara heltzen ez diren udalerrietan, berriz, gobernu-batzarrik izan daiteke, barne-erregelamenduak edo osoko bilkurak hala erabakita.

Alkateak eta osoko bilkurako kide kopuruaren herenak edo gutxiagok osatzen dute gobernu-batzarra. Alkateak askatasun osoz izendatzen ditu kideak, baita kargugabetu ere.

Gobernu-batzarrari dagokio alkateari laguntza ematea, eta alkateak edota osoko bilkurak eskuordetzen dizkion eskumenez baliatu ahal izango da. Organo erabakimenduna da, baina eskuordeturik dihardu beti. Bestalde, alkateak gobernu-batzarreko edozein kideri eskuordetu diezazkioke hari dagozkion eskumenak (zinegotzi eskuordetuak) eta, zeregin zehatzetarako, eskuordetze bereziak egin ahal izango dizkio beste edozein zinegotziri (nahiz eta batzarreko kide izan ez).

Alkateak egiten dituen eskuordetzeen erregimen juridikoaz jabetzeko, ikus ROF (2568/1986 ED) 43-45 eta 114-118. Hona hemen arlo eskuordeezinak:

- Bandoak ematea
- Udal-gobernua eta -administrazioa zuzentzea
- Osoko bilkuretarako deiak egitea eta bilkuraburu jardutea.
- Udal-langile guztien arduradun goren aritzea.
- Udalen aldeko akzio judizial eta administratiboak
- Kaltegarritzat jotzeko ekimena.
- Hondamendi edo arrisku larriko kasuetan, beharrezko neurriak hartzea.
- Funtzionarioak zerbitzutik kanpo uztea eta lan-legepeko langileak kaleratzea.
- Kalitateko botoa.
- Kreditu-eragiketak hitzartzea.

Bestalde, gobernu-batzarraren bilkura-erregimenari dagokionez, bi motatako bilkurak izan daitezke:

- Ohikoak. Alkateak finkatutako maiztasunaren arabera egiten dira, eta, nolahi ere, batzorde batetik bestera ez dira hamabost egun baino gehiago igaroko. Bilkurarako deialdia gutxienez 24 ordu lehenago egin behar da. Bilkuraren eraketa baliozkoa izan dadin, kideen gehiengo osoak bertaratu behar du.
- Bereziak eta presazkoak. Alkateak erabakitzen duenean egiten dira. Bilkura hasi aurretik, hala ere, bilkura presazkoa den ala ez eztabaidatu behar da.

#### 5. Informazio-batzordeak

Informazio-batzordeek, lehenago aipaturiko gobernu-batzarrak bezala, 5.000 biztanletik goragoko udalerrietan egon behar dute, eta 5.000 biztanletik beherakoetan ere egon daitezke osoko bilkurak hala erabakita edo barne-erregelamenduan hala jasota.

Informazio-batzordeen zereginak hauek dira: alkateak, osoko bilkurak, gobernu-batzordeak edo eskuordeturik diharduten zinegotziek ebatzi behar dituzten

arloan gainean irizpenak egitea eta baita horien jarduera kontrolatzea ere. Informazio Batzordeek ez dute erabakitze ahalmenik.

Osoko bilkuran ordezkaturik dauden talde politiko guztietako ordezkariak eskubidea dute informazio-batzordeetan parte hartzeko (talde politikoek osoko bilkuran duten zinegotzi kopuruaren proportzioan). Arlo bakoitzari lotutako zinegotzi eskuordetuak jarduten du batzordearen presidente gisa (alkatearen Dekretuz izendatu behar da).

Informazio-batzordeak hiru motatakoak izan daitezke:

- Iraunkorrak: izaera orokorrez eraten dira, eta bertan banatzen dira osoko bilkuraren oniritzia eskatuko duten gaiak.
- Bereziak: osoko bilkurak gai jakin baterako eratutakoak dira.
- Kontuen batzorde berezia: udal guztiek nahitaez izan behar duten organoa da. Horren eginkizun nagusia zera da: osoko bilkuraren oniritzia eskatuko duten aurrekontu-kontuak eta aurrekontuz kanpoko kontuak aztertzea, eta horiei buruzko txostenak egitea.

#### E. KONTZEJU IREKIA (HERRI BATZARRA)

Kontzeju irekia udal-antolakuntza berezia da; udalerraren gobernu eta administrazioa bideratzeko antolakuntza berezia, alegia.

Kontzeju irekia honako kasu hauetan erabil daiteke:

- 100 biztanletik beherako udalerrietan.
- Betidanik sistema hau erabili duten udalerrietan.
- Honako inguruabar hauek kontuan izanda, sistema hori komeni zaien udalerrietan: udalerraren kokalekua, udal-interesen kudeaketa hobetzea, edota bestelako inguruabarrak. Dena den, halako inguruabarrak tarteko, auzotarren gehiengoak eskatu behar du sistema hau aplikatzea, eta, autonomia-erkidegoak onetsi ondoren, udalerriko bi hereneko gehiengoak horren aldeko botoa eman beharko du.

Kontzeju irekiaren gobernu-antolakuntzak bi organo nagusi ditu:

- *Herri-biltzarra*. Biltzar hori udalerriko hautesle guztiek osatzen dute. Udalerriko auzokide guztiek (bozkatzeko ahalmena dutenek, beraz) biltzarrean edo kontzeju irekian elkartzen dira. Kontzeju hori da, hain zuzen ere, antolakuntza berezi honetako organo nagusia.
- *Alkatea*. Alkatea hauteskunde bitartez hautatzen da. Alkateak gehienez hiru alkateorde izenda ditzake.

Kontzeju irekiak tokiko usadio, ohitura eta tradizioen arabera egokitzen ditu bere jarduerak. Ohitura zuzenbide-iturri nagusia da kontzeju irekian. Ohiturarik ezean, Oinarrien Legean eta autonomia-erkidegoetako legeetan ezarritakoaren arabera jardun behar du.

Bestalde, autonomia-erkidegoetako legeek bestelako jardunbide bereziak ezar ditzakete, bai udalerririk txikiak edo landa-ingurukoentzat, bai ezaugarri bereziak



dituztenentzat (izaera artistiko-historikoa duenean, edo turismo, industria, meatzaritza nahiz antzeko jarduerak udalerrietan nagusi direnean).

## F. BIZTANLERIA HANDIKO UDALERRIAK

57/2003 Legeak, abenduaren 16koak, biztanleria handiko udalerrientzat antolakuntza eta jardute era bereziak ezarri ditu. Lege horrek Oinarrien Legeari beste titulu bat gehitu dio, X. titulua hain zuzen ere, eta bertan "biztanleria handiko udalerrri"en erregimena ezarri da. Biztanleria handiko udalerrien erregimena honako udalerrri hauetan aplikatu behar da:

- 1- 250.000 biztanletik gora dituzten udalerrietan.
- 2- Probintzietako hiriburuetan, 175.000 biztanletik gora badituzte.
- 3- Beste batzuetan:
  - Probintzietako hiriburuetan,
  - Erkidegoetako hiriburuetan,
  - Erkidegoko erakundeak kokatzen diren udalerrietan,
  - Bai eta 75.000 biztanletik gora dituzten udalerrietan ere, baldin eta azken horiek inguruabar ekonomiko, historiko, kultural edo sozial bereziak badituzte.

3. kasu horretan dauden udalerrietan erregimen berezia aplikatzeko, autonomia-erkidegoaren oniritzia behar da, eta aurrez udalek aldeko eskaria egin behar dute.

Udalerrriak biztanleria galtzearen ondorioz Legeak aipatzen dituen gutxienezko biztanleria kopurua galtzen badu, jarrai dezake erregimen berezia aplikatzen. Kasu horri begira Legeak ez du aurreikusi Osoko Bilkurak erregimen erkidea (komuna) aplikatzearen aldeko erabakia har dezakeenik.

*Antolakuntza:* (122.-132. art.). Hona hemen ezinbesteko organoak:

### 1. Osoko bilkura

Auzotarren ordezkari politiko bideratzen duen erakunde da. Alkateak eta zinegotziek osatzen dute. Alkateak osoko bilkuraren buru izateko ahalmena eskuordetu diezaioke zinegotziren bati (berak dekretuz hautatuari). Horren ondorioz, exekutiboko presidentea (Alkatea) eta ordezkari politiko bideratzen duen organoko presidentearen arteko bikoizketa gerta daiteke. Erregimen orokorreko osoko bilkurek zeregin exekutibo eta administratiboak dituzte, baina erregimen berezi hau aplikatzen duten udalerrietako osoko bilkurek eskumen horiek galdu egin dituzte, eta araugintza-zereginak eta kontrol-zereginak baino ez dituzte. Osoko bilkura erregelamendu espezifiko baten bitartez arautzen da. Nahitaez honako hauek izan behar ditu: idazkari nagusia (estatu gaikuntza duen funtzionario batek bideratuta), osoko bilkuraren gaietarako batzordea (talde politikoen duten proportzioan zinegotziz osaturikoa)

Haren zereginenez jabetzeko, ikus Oinarrien Legeko 123. artikulua:

Gobernu-organoen kontrola eta fiskalizazioa, eta gaitzespen-mozioaren eta konfiantza-galdaketaren bozketa; udal-ordenantzak eta erregelamenduak onartzea; udal-mugartea zehaztea eta aldatzea; udalez azpiko toki-erakundeak sortzea eta ezerezte; udalaren egoitza aldatzea, eta udalerriarren izena eta toki-erakundeena aldatzea; bandera, ikurra eta armarrria onartzea eta aldatzea; udalez gairik erakundeetan parte hartzeko erabakiak; zerga-baliabide bereziak zeintzuk diren ezartzea; udal-aurrekontuak eta langileria onartzea; bere ardurapean dituen gastuetarako baimena ematea; kontu

orokorrak onartzea; plangintza orokorrari hasierako onarpena ematea, eta hirigintza-legendian aurreikusitako antolamenduko planen eta gainerako tresnen gaineko udal-izapideen amaiera onartzea; beste administrazioei eginkizunak eskualdatzea, eta horien eskuordetzeak eta kudeatzeko manamenduak onartzea; osoko bilkuraren egintzak ofizioz berrikustea; lansarien araubidea ezartzea osoko bilkurako kideentzat eta idazkari nagusiarentzat, alkatearentzat, gobernu-batzarreko kideentzat eta udal-organoetako zuzendarientzat.

Eskumen horiek irakurrita zera ondoriozta daiteke: erregimen erkideko Osoko Bilkuraren esku dauden eskumen exekutibo eta administratiboak galdu egin dituela Biztanleria handiko Osoko Bilkurak (salbuespen bakarra udal zerbitzuak kudeatzeko moduak ezartzea litzateke, baina udalkotze espedienteak ere)

Bestalde, Osoko Bilkurak bere eskumen batzuk eskuorde diezaioke Osoko Bilkurako Batzordeei, baina ez Alkateari (erregimen erkidean gertatzen ohi den moduan).

*Osoko bilkurak eskuordetu ditzakeen eskumenak honako hauek dira:* zerbitzuak kudeatzeko moduak zehaztea, eta autonomiadun erakundeak, enpresa-erakunde publikoak zein merkataritza-sozietateak (baltzuak) sortzea, betiere zerbitzuak kudeatzearen eta udaleko espedienteak onartzearen; eskumen-gatazka aurkeztea beste toki-erakunde eta administrazioei; auzibide- eta administrazio-akzioak erabiltzea, eta osoko bilkuraren zaintza juridikoa egitea, eskumeneko gaietan; izaera organikoko erregelamenduak onartzea eta aldatzea.

## 2. Osoko bilkurako batzordeak

Talde politikoetako zinegotzien bitartez osatzen dira, talde bakoitzak Osoko Bilkuran duen portzentajearen arabera. Osoko bilkurak erabaki behar dituen gaien buruzko eztabaida eta irizpenak lantzea dagokie, baita alkatearen eta bere gobernutaldearen jardura kontrolatzea, eta osoko bilkurak eskuordetzen dizkion eskumenak ebaztea (122.4). Eskuordetze bitartez erabakian hartzerik dutenez erregimen berezi honetako Batzordeak organo erabakitzaile bihurtu dira (erregimen komuneko Batzordeak ez bezala, izan ere, azken horiek deliberazio organo utzak baitira).

## 3. Alkatea

Udalerrri handietako alkateek, zuzendaritza politikoa bideratzeaz gain, udal-gobernua eta -administrazioa zuzentzen dituzte. Alkateak ordezkartitza-zereginak ditu, politikoki erantzule da osoko bilkuraren aurrean, eta zeregin exekutibo oso zabalak ditu (ikus 124.4 art.). Alkateak bere zereginetatik batzuk eskuordetu diezazkioke gobernu-batzarrari, gobernu-batzarreko kide diren zinegotziei, beste zinegotziei, koordinatzaile nagusiei eta zuzendari nagusiei.

Alkatearen izendapenari dagokionez ez dago inolako berezitasunik. Bada, ordea, azpimarragarria den berezitan bat: biztanleria handiko udalerrietan funtzio exekutiboak partekatu dira Alkatea eta Gobernu Batzarraren artean (aldiz, erregimen erkidean funtzio exekutibo guztiak alkatearen esku daude, eta Gobernu Batzarrak eskuordetzez dihardu). Horrekin alkatearen zuzendaritza politikokoa nabarmendu nahi izan da. Alkateak Gobernu Batzarreko kideak hautatzen ditu eta bere konfiantzako gobernu ekipoaren ildoak ezarriko ditu.

Alkatearen eskumen nagusiak honako hauek dira:

Udaleko politika, gobernua eta administrazioa zuzentzea; gobernu-batzarraren bilkuretarako deia egitea eta horiek zuzentzea; alkateordeak eta ataletako buruak

izendatzea eta kargugabetzea; udaltzainen buru izatea; bandoak plazaratzea; larrialdi-kasuetan behar diren neurriak hartzea; bozketetan berdinketak erabakitzea, kalitatezko botoaz baliatuz; legeek udalari aitortu arren organo batzuei zehazki ematen ez dizkieten eskumenez baliatzea.

Alkateak bere eskumenetatik batzuk eskuorde diezaioke Gobernu Batzarrari, eta baita ere Gobernu Batzarreko kideei (zinegotziak izan zein izan ez), beste zinegotziei eta koordinatzaile nagusiei (hauek zuzendaritza karguak dira). Alkateak eskuordetu ditzakeen eskumenak:

Udalaren ordezkartza; osoko bilkuretarako deialdiak egitea eta buru aritzea; udalaren erabakiak argitaratzeko, betetzeko eta betearazteko agintzea; Dekretuak eta instrukzioak onartzea; Alkatearen ardurapeko gaietan eta premiazko kasuetan, eta osoko bilkuraren gaietan ere, auzibide- eta administrazio-bidera jotzea; alkateak berak onartutako egintzak ofizios berrikustea; bere ardurapeko gaietan gastuetarako baimena ematea eta erabiltzea; udal-langile guztien buru izatea. Gobernu-batzarrari eskuordetzen ahal dizkion eskumenak honako hauek dira: udal-gobernuaren gidalerroak ezartzea; udal-administrazio exekutiboaren antolamendua zehaztea.

#### 4. Alkateordeak:

Alkateak izendatzen ditu (gobernu-batzarreko kideen artean hautaturik). Alkateordeen gehieneko kopuruak Osoko Bilkurako kideen herena ez du gainditerik. Bere zereginak Alkatea ordezkatzea (bakante, ez-egote edo gaixoardietan) eta eskuordetzez jardutea (Gobernu Batzarreko kide gisa).

#### 5. Udal-gobernuko batzarra

Organo exekutibo eta erabakimenduna da. Alkateak izendatzen ditu, kideak baita kargugabetu ere. Gobernu Batzarreko kideen herenek ez dute zertan zinegotzia izan. Honekin bilatzen dena zera da: Gobernu Batzarraren profil politikoa indartzea. Udal-gobernu Batzarrak Udalaren zuzendaritza politikoa bideratzen duen organoa da, Alkatearekin bat.

Udal-gobernu Batzarreko idazkaria zinegotzi bat izango da, aktak landu eta ziurtagiriak egingo ditu. Idazkari-zinegotziari laguntzeko organo bat aurreikusi da, Estaturako gaitasuna duen funtzionario batek osatua. Honek fede-emaile publikoaren eginkizunak beteko ditu, deialdiak helarazi, e.a.

Quorumari dagokionez, kideen artean zinegotziak direnek zinegotzi ez direnek baino gehiago izan behar dute. Deliberazioak isilpekoak dira, eta bilkuretara Batzarreko kide ez diren zinegotziak (eta zuzendaritza karguak) agertzerik izango dute Alkateak deituta. Ikus 126. eta 127. artikulua.

Zeregin propio ugari dituzte:

Ordenantzen eta erregelamenduen proiektuak onartzea, osoko bilkurarenak eta beraren batzordeenak izan ezik; aurrekontuen proiektua onartzea; hirigintza-plangintzetako proiektuak onartzea, baldin eta behin-behineko edo behin betiko onarpena osoko bilkuraren eskumena bada. Hirigintza kudeatzeko tresnak eta urbanizatzeko proiektuak onartzea. Plangintza orokorra garatzeko plangintzaren tresnak onartzea, ez badira berariaz utzi osoko bilkuraren esku. Behin-behineko langileen kopurua eta araubidea; udal-funtzionarioak zerbitzutik kentzea eta lan-legepeko langileak kaleratzea; diziplina-araubidea; eta langileriaren arloan organoren bati berariaz esleitu ez zaizkion gainerako erabakiak. Udal-administrazioko zuzendaritza-organoetako titularrak izendatzea eta kargutik kentzea, estaturako gaitasuna duten funtzionarioentzat ezarritakoa izan ezik.

Auzibide- eta administrazio-akzioak baliatzea, eskumeneko gaitan. Batzarrak berak egindako egintzak ofizioz berrikustea. Zehatzeko ahalmena erabiltzea, non eta ez den besterik ezartzen lege-xedapenetan. Dagozkion gainerakoak, indarrean dauden lege-xedapenekin bat. *Eskuordetzeko moduko eskumenak*: lizentziak ematea, kontratazioak eta emakidak; urtekoen kopurua handitzea; urte anitzeko gastuen portzentajeak aldatzea; ondarea kudeatzea, eskuratzea eta besterentzea; eta kreditu-eragiketak hitzartzea. Ekonomia-kudeaketa garatzea; eskumendun arloetako gastuetarako baimena ematea eta erabiltzea; eta osoko bilkurak alde aurretik onartutako gastuak erabiltzea. Langileriaren kudeaketa. Lanpostuen zerrenda onartzea; aurrekontuaren araberako langileen lansaria onartzea; enplegu publikoaren eskaintza onartzea; hautaketa-oinarriak onartzea; lanpostuak betetzeko prozedurak onartzea.

## 6. Udal-barrutiak

Udalerria barrutitan zatikatu behar da. Udal-administrazioa gizartera gerturatzeko baliabide gisa agertzen zaizkigu barrutiak, eginkizunen deskontzentrazioan oinarriturik eta udal-gizartearen esku-hartzeari bide emanik. Udal-barrutiak ezinbestean sortu behar dira (128. art.). Barruti bakoitzak bere presidentea izan behar du, eta zinegotzia izan behar du (Alkateak izendatuta). Antolaketari dagokionez, itzal handieneko elkarten ordezkariak, eta ekonomia-, gizarte-, lanbide- eta auzo-arloko elkarten ordezkariak bilduko ditu. Barne antolaketa ezartzea Osoko Bilkurari dagokio antolaketa-erregelamendu baten bitartez.

## 7. Gizarte-kontseilua

Parte-hartzea bideratzeko baliabidea da. Izaera aholkularia du, eta ekonomia-elkarteak, gizarte-elkarteak eta auzo-elkarteetako ordezkariak bildu behar ditu. Kontsulta eta parte hartzerako organo gisa konfiguratuta dago. Haren eskumen nagusiak honako hauek dira: tokiko ekonomia garatzeko txostenak, azterlanak eta proposamenak egitea; baita hiriaren plangintza estrategikoa eta hiri-proiektu handiak aztertzea ere (131. art.).

## 8. Iradokizunetarako eta erreklamazioetarako batzorde berezia

Osoko bilkurako kideek osatzen dute, eta talde politiko guztietako kideak bildu behar ditu (bakoitzak Osoko Bilkuran duen ordezkagarritasunaren proportzioan). Batzordearen helburua da auzotarren eskubideak bermatzea; hots, auzokideen eskubideak zaintzea udal Administrazioaren aurrean. Beste eginkizunak hauek dira: udal-administrazioaren jardura gainbegiratzea eta urteko txostena prestatzea (aurkezturiko keak, hautemandako akatsak eta udal-administrazioak onartu ez dituen iradokizunak). Txostena osoko bilkurari aurkeztuko zaio (132. art.).

## 9. Kontuen batzorde berezia: ez du berezitasunik

## 10. Ekonomi-erreklamazioak erabakitzeko organoa

Kideen kopuruak bikoitia izan behar du, eta ezin dira izan hiru baino gutxiago. Osoko bilkurak izendatzen ditu (erabateko gehiengoz), gaitasun tekniko ezaguna duten pertsonen artetik hautaturik. Erregelamendu organiko baten bidez arautu beharra dago, independentzia teknikoa, azkartasuna, dohaintasuna eta antzeko printzipioak oinarritzat hartuz. Organo horren erabakiek amaiera ematen diote administrazio-bideari, eta soilik errekurtsioa aurkez daiteke auzi-jurisdikzioan. Edozelan organo honi aitortutako eskumenak ekonomi-administrazio Auzitegien eskumen esparruari kalterik ez dio egiten.

Haren eskumenak honako hauek dira: erreklamazioak aztertzea eta ebaztea, honako egintza hauei dagokienez: tributuak eta zuzenbide publikoko diru-sarrerak kudeatzeko, kitatzeko, biltzeko eta ikuskatzeko egintzetan; baita zerga-ordenantzen proiektuei buruzko irizpena ematea, eta zerga-arloko azterlanak eta proposamenak egitea.

## V. UDALEN ESKUMENAK

Toki-legediak ez ditu udalen eskumenak zehatz finkatu. Udal-eskumenak identifikatzeko, TEOLek bi irizpide erabili ditu:

- Batetik, 25.1 artikulua dio udalek udal-interesak betetzen lagunduko duten jarduerak suspertzeko eta zerbitzuak emateko gaitasuna izan behar dutela. Udalak, bere eskumen-esparruaren barne, udal-interesak kudeatzeko jarduera mota guztiak egin ditzake, baita herritarron beharrak eta nahiak betetzen lagundu dezaketen zerbitzu publikoak eskaini ere. Hots, udalari bere interesak kudeatzeko eta auzotarren beharrak eta nahiak gauzatzeko gaitasun orokorra aitortu zaio.
- Bestetik, Oinarri Legeak berak zenbait arlo zerrendatu ditu, eta agindu udalek arlo horietan *parte hartzeko* eskumena izan beharko dutela, Estatuko eta autonomia-erkidegoetako legeen arabera.

Arlo horiek 25. artikulua zerrendatu ditu, eta udalerrien *berezko eskumen* deritze. Nagusiak honako hauek dira: segurtasun publikoa; ibilgailuen eta pertsonen trafikoa; herri-babesa; suteak eragozteak eta itzaltzea; hirigintza antolatzea, kudeatzea, betearaztea eta zaintzea; etxebizitzak sustatzea eta kudeatzea; herri-bideak, hiri-bideak eta baserri-bideak; arte-ondarea eta ondare historikoa; ingurumena babestea; merkatuak, hiltegiak eta azokak; kontsumitzaileen defentsa; osasun publikoa babestea; oinarrizko osasuna kudeatzen parte hartzea; hilerriak eta hileta-zerbitzuak; gizarte-zerbitzuak eta birgizarteratzeko zerbitzuak; herriko argiak; ur-hornidura, estolderia eta hondakin-uren tratamendua; kaleetako garbiketa eta hondakinen tratamendua; bidaiarientzako garraio publikoa; kultura- nahiz kirol-jarduerak; kultura-etxeak eta kiroldegia; aisia betetzea; turismoa; irakaskuntza programatzen parte hartzea; ikastetxe publikoak mantentzen laguntzea, hezkuntza-administrazioarekin batera; horien kudeaketa-organoetan esku hartzea, eta nahitaezko eskolatzea betetzen dela zaintzen parte hartzea.

Arlo horietan udalek esku hartzeko aukera izan beharko dute, baina udalen esku hartzeko aukerak Estatuko edo autonomia-erkidegoetako legeek zehatz ezarri beharko dituzte (ikus TEOLeko 2.1 art.). Bi hitzetan TEOLek ez ditu modu zehatzean mugatu udalerrien eskumen eksklusiboak; aitzitik, gai guztietan parte hartzeko kuota bat erreserbatu die erakunde horiei. Ideia nagusia, beraz, eskumenetan parte hartzea da. Estatuko zein autonomia-erkidegoetako sektorekako legeetara jo behar da, udalerrien zeregina kasuan-kasuan zein den jakiteko. Lege horietan ikusi beharko da sektore konkretu bakoitzean udalaren zeregina zein den. Adibidez, udalek hezkuntza-arloan dituzten eskumenak definitzeko, Estatuko Hezkuntza Legedira eta Euskal Eskola Publikoari buruzko Legea jo behar da, eta bi horietan ikusi zein den udalei bermatu zaien esku-hartzea hezkuntza-arloan (ikastetxeetako eraikinak zaindu, garbitu, konpondu, eta eskola-kontseiluetan ordezkaritza bat izan).

Arlo horietatik batzuk *ezinbesteko edo gutxienezko eskumenez* jo izan dira (ikus 26. art.), udalak (berak bakarrik zein beste udal batzuekin elkartzuta) gauzatu behar dituenak:

- *Udalerri guztietan*: herriko argiak, hilerria, zabor-bilketa, bideen garbiketa, edateko uraren etxeko hornidura, estolderia, biziguneetako sarbideak, bide publikoen zoladura eta mantenua, eta janari-edarien kontrola.
- *5.000 biztanletik goragoko udalerrietan*: aurreko eskumenez gain, parke publikoa, liburutegi publikoa, merkatua eta hondakinen tratamendua.
- *20.000 biztanle baino gehiagoko udalerrietan*: aurrekoez gain, babes zibila, gizarte-zerbitzuak betetzea, suteak eragozte eta itzaltzea, kiroldegiak eta hiltegia.
- *50.000 biztanletik gora*: aurrekoez gain, hiri-barneko garraio kolektiboa eta ingurumenaren babesa.

Legeak ezarritako gutxienezko zerbitzu horiek betetzen ez badira, TEOLeko 26. artikulua bi irtenbide aurreikusi ditu:

- Autonomia-erkidegoek salbuets ditzakete udalak gutxienezko betebeharrorietatik, ezin badituzte eman, edo oso zail gertatzen bazaie. Hots, arrazoizko zioen bat baldin bada, udalek Euskal Autonomia Erkidegoari eskatu ahal izango diote zerbitzuren baten derrigortasuna kentzeko.
- Udalerriek probintzietatik jaso behar duten laguntza gutxienezko herri-zerbitzuak ezartzeko eta egoki betetzeko erabili behar da.

Udal-administrazioek *eskumen eskuordetuak* izan ditzakete; autonomia-erkidegoak, Estatuko administrazioak eta beste toki-erakundeek eskuordetutako eskumenak, hain zuzen ere (ikus TEOLeko 27. art.). Eskuordetze horiek bidezko izango dira, eskuordetzearen bitartez kudeaketa publikoa hobetzen bada eta herritarren parte-hartzea handitzen bada. Eskuordetu daitezkeen eskumenak udal-interesak uki ditzaketen arloei lotutako eskumenak dira. Eskuordetzea jasotzen duen arauak edo erabakiak zehaztu behar ditu eskuordetzearen norainokoa, edukia, baldintzak eta iraupena; baita administrazio eskuordetze-emaileak erreserbatuta daukan kontrola, eta eskualdatzen zaizkion giza, gauza- eta diru-baliabideak. Eskuordetze-emaileak udalari jarraibide orokorrak ager diezazkioke, baita udal-kudeaketari buruzko argibideak eskatu ere (edota begiraleak bidali). Jarraibide orokorrei jarraitu ez, eskatutako informazioa ukatu, edo errekerimenduei muzin egiten bazaie, administrazio eskuordetze-emaileak ezeztatu ahal izango du eskuordetzea edo bere kabuz zerbitzua eskaini.

Eskuordetzeak eragina izan dezan, udalak eskaini zaion eskuordetzea onartu beharko du, eta, hala badagokio, autonomia-erkidegoari kontsulta egin beharko zaio. Edozelan ere, Legeak eskuordetzea nahitaezkoa dela ezar dezake. Kasu horretan, udalari eman beharko zaizkio eskuordetzea gauzatzeko beharrezkoak dituen diru-baliabideak.

Azkenik, beste administrazioen eskumeneko arloetan ere, udalen *jarduera osagarriak* egiten ahal dituzte, bereziki hezkuntzari, kulturari, emakumearen egoera hobetzeari, etxebizitzari, osasunari eta ingurumenaren babesari buruzkoak.

## VI. PROBINTZIA

### A. KONTZEPTUA ETA OSAGAIK

Konstituzioaren 141. artikuluan, probintziaren definizioa jaso da. Definizio horrek probintziaren izaera hirukoitza azpimarratzen du:

- Estatuko administrazio periferikoaren lurralde-mugaketa.
- Nortasun juridiko propioa duen toki-erakundea.
- Kongresurako eta Senaturako hauteskundeetarako hauteskunde-barrutia.

Bi hitzetan, probintzia, toki-erakundea izateaz gain, lurralde-mugaketa ere bada. Probintzia toki-administrazioa da, udalerrri multzo batez osatua. Kontuan izan behar da gaur egun hainbat probintzia-antolakuntza desagertu direla, probintzia bakarreko autonomia-erkidegoak sortzearen ondorioz. Horietan probintzia-antolakuntzarik ez da izango, hura ordezkaturik izan baita autonomia-erkidegoko antolakuntzaren bitartez.

Probintziaren osagaiak honako hauek dira: lurraldea eta biztanleria. Konstituzioko 141. artikuluan arabera, probintzia udalerrrien multzoa da. Eta hori horrela izanik, probintziaren lurraldea eta biztanleria probintzia bakoitzeko udalerrietako lurraldeek eta biztanleek osatuko dute. Gogora dezagun probintziaren lurraldea lege organikoz bakarrik alda daitekeela.

Probintziaren eginkizun nagusia udalen arteko elkartasuna eta oreka bermatzea da; bereziki, probintziako lurralde osoan udal-zerbitzuak gauza daitezen ziurtatzea, eta koordinazio eginkizunak bideratzea toki-administrazioen eta Estatuko edo erkidegoko administrazioen artean.

### B. PROBINTZIAREN ANTOLAKUNTZA

Organoak:

- *Diputazioak*: diputazio guztiek honako organo hauek izan behar dituzte:
  - o Presidente
  - o Presidenteordeak
  - o Gobernu-batzarra
  - o Osoko bilkura
  - o Informazio-batzordea
- *Gainerako organo osagarriak*: diputazioek organo horiek aurreikusi eta arautu beharko dituzte. Edozelan ere, argi egon behar da autonomia-erkidegoetako legeek antolakuntza osagarria ezar dezaketela.

#### 1. Osoko bilkura: Ezaugarriak:

- Diputazioko organo gorena da.
- Probintziako presidentek eta probintziako diputatuak osatzen dute osoko bilkura. Diputatuen kopurua probintziako biztanleriaren arabera da. Diputatuak udal-zinegotziak izan behar dute. Diputatuen hautaketa zeharkakoa da; izan ere, herritarrek ez dituzte zuzenean hautatzen. Herritarrek udal-hauteskundeetan Udaleko Osoko Bilkurako zinegotziak hautatu ondoren, zinegotziek diputazioko diputatuak hautatzen dituzte.
- Osoko bilkurari dagozkion eskumenak: TEOLeko 33. artikuluan zerrendatu dira.

## 2. Diputazioko presidentea

Diputazioko osoko bilkurak presidentea hautatzen du, diputatuen artetik. Lehenbiziko bozketan, diputatuen gehiengo osoaren babesa duen hautagaia presidente hautatua izango da; eta, gehiengo hori lortu ezean, bigarren bozketan gehiengo soilarekin nahikoa du izendatua izateko.

Presidentea kargutik kentzeko:

- Gaitzespen-mozio eraikitzailearen teknika erabil daiteke.
- Konfiantza-galdaketa ere erabilgarria da.

Presidentek diputazioko presidenteordeak izendatzen ditu gobernu-batzarreko kideen artetik. Presidenteordeek presidente-kargua beteko dute, presidentea kanpoan edo gaixo dagoenean haren ordeaz jardunik

Presidentek, bestalde, bere eskumenak eskuordetu diezazkieke gobernu-batzarreko kideei, eta baita eskuordetze zehatzak egin beste edozein diputaturi.

## 3. Gobernu-batzarra

Presidenteari laguntzeko organoa da. Presidenteari dagokio gobernu-batzarreko kide izango diren diputatuak hautatzea (ezin izango dira diputazioko legezko kideen herena baino gehiago). Presidentek edo osoko bilkurak eskuordeturikoak dira gobernu-batzarraren zereginak.

### C. PROBINTZIAREN ESKUMENAK

Oinarrien Legeak ez ditu probintziaren eskumenak zehatz zehaztu. Eskumen orokor batzuk baino ez ditu zerrendatzen, eta autonomia-erkidego bakoitzeko legeen esku uzten da probintzietan egokituko zaizkien eskumen konkretuak identifikatzea.

TEOLEko 36. artikulua honako eskumen orokor hauek jasotzen ditu:

- Probintziako udal-zerbitzuen arteko koordinazioa bideratzea.
- Udalerrietan lankidetzaren eta laguntza eskaintzea, arlo juridiko, ekonomiko eta teknikoetan.
- Udalerrietan gorako zerbitzuak eskaintzea.
- Probintziaren interes bereziak suspertzea eta administratzea.

Ikus daitezenez, artikulua horrek ez ditu probintziaren eskumenerako arlo zehatzik aipatu. Hortaz, legegilea izango da autonomia-erkidego bakoitzeko probintzien eskumenak zehaztuko dituenak.

Probintzien eskumen konkretuak identifikatzea legegilearen esku izanik, Estatuko legediak norabide argia agertzen du: Autonomia Prozesuari buruzko Legea nahiz TEOL autonomia-erkidegoaren eskumenak kudeatzeko eta eskaintzeko antolakuntza probintziala erabiltzearen aldekoak dira. TEOLEko 37. artikulua bi bide aurreikusi ditu zeregin edo orientabide horri dagokionez:

- *Eskuordetzearen bidea*: autonomia-erkidegoaren eskumenak eskuordetu ahal izango zaizkio diputazioari. Eskuordetze horrek honako ezaugarri hauek ditu:
  - o Eskuordetzea borondatezkoa da; beraz, diputazioak onartu beharko du.



- Eskuordetzearekin batera bitartekoak (materialak, finantzazkoak) eskualdatu beharko zaizkio.
  - Autonomia-erkidegoak eskuordetutako zerbitzuak kontrolatu ahal izango ditu.
- *Manamenduaren bidea (encomienda)*: (TEOLeko 8. eta 37. art.): Manamendua ez da borondatezkoa, nahitaezkoa baizik. Beraz, diputazioari zerbait manatzen bazaio, hark ekin beharko dio manamenduari. Manamenduaren teknika konstituzioarekin bateragarria ote den zalantzazkoa da, autonomiaren konstituzio-bermearekin bateragarria ez baita, itxuraz behintzat.

#### D. ERREGIMEN BEREZIAK

- *Probintzia bakarreko autonomia-erkidegoak*. Hori da Nafarroako Foru Erkidegoaren kasua. Kasu horietan, autonomia-erkidegoek beren gain hartzen dituzte probintzietako diputazioei dagozkien eskumen, bitarteko eta baliabideak.

- *Uharteetako administrazioa*. Kabildoak uharte bakoitzeko gobernua eta administrazioa zuzentzen ditu. Kabildoek probintzietatik dagozkien eskumenak dituzte, legedi bereziak aitortzen dizkien eskumenez gain.

Kanariar Uharteetan bi probintzia daude, eta uharte arteko probintzia-mankomunitate bana dago. Probintzia-mankomunitate horiek ordezkari-tza-zereginak baino ez dituzte betetzen, eta probintzia bakoitzeko Kabildoetako buruek osatzen dituzte.

Balearr Uharteetan, uharte-kontseiluak daude (uharte bakoitzeko bat). Uharte-kontseilua uharte bakoitzean hautaturiko erkidegoko parlamentuko kideez osatzen da.

- *Euskal lurralde historikoak*. Arabako, Gipuzkoako eta Bizkaiko foru-erakundeek erregimen berezia dute aplikagarri. Oinarrien Legeak probintzietatik buruz jasotakoak ezin dira foru-erakundeetan zuzenean aplikatu, ordezkari-izaera badute ere (TEOLeko 2. XG).

### VII. BESTE TOKI ADMINISTRAZIO BATZUK

#### A. UDALERRIZ AZPIKO TOKI ERAKUNDEAK

Udalerrietan dauden auzo eta bizigune sakabanatuetan, toki-administrazio propioak sor daitezke. Mota honetako erakundeen bidez, modu deszentralizatuan administratzen dira auzoak, herrixkak, alkate-auzoak (*pedanías*), baserriak, kontzejuak edo antzeko izenak dituzten biztanlegune bereziak.

Udalerriz azpiko toki-administrazioen sorrera autonomia-erkidegoei dagokie (gure kasuan, lurralde historikoei dagokie eginkizun hori). Udalerriz azpiko toki-administrazio bat sortzeko prozedurak udalari (udal horretan sortu nahi da beste administrazio bat) entzunaldia bermatu behar dio. Eratzeko ekimena bi modutara gauzatu daiteke: bertako auzokideen gehiengoz eta dagokion udalaren akordioaren bidez.

Udalerriz azpiko toki-administrazioen antolakuntzak honako organo hauek izan behar ditu:

- Alkatea (auzo-alkatea): auzokideek zuzenean hautatzen dute. Udaleko alkateak dituen ahalmen berdinak ditu, dagokion lurralde eremuan.
- Organo kolegiatua (auzotarren batzarra): osoko bilkura arrunten egitekoak izango ditu organo kolegiatu horrek; gutxienez 2 kide izan behar ditu, eta gehienez udaleko osoko bilkurak duen kide kopuruaren herena. Auzo-alkatea da batzarren buru. Organo kolegiatuko kideek udalerriz azpiko administrazioko auzokideak izan beharko dute, eta udalerriz azpiko hauteskunde-barrutian lortutako emaitzen arabera hautatuak izango dira. Haren eskumen nagusiak honako hauek dira: Aurrekontuari eta ordainarazteei buruzko ordenantzak onartzea; kontuak ikuskatzea; Aurrekontuetan dirurik ez badago esleiturik, kredituak onartzea; eta ondasunak administratzea eta zaintzea.

Udalerriz azpiko toki-administrazioa administrazio deszentralizatua da; beraz, nortasun juridiko propioaren jabe izango da. Udalerriz azpiko toki-administrazioaren eskumenak udalerriri dagozkionak dira, auzoari aplikatuak. Edozelan ere, zenbait erabaki hartzeko udalaren baimena beharko dute (ondare-ondasunak saltzeko, eta abarrerako). Erakundearen eskumen nagusiak hauek dira:

- Iturriak, garbilekuak eta uraskak egitea, zaintzea eta konpontzea.
- Baserri-bideak, mendiak, iturriak eta ibaiak zaintzea.
- Kaleak garbitzea.
- Erakundearen ondarea administratzea eta zaintzea.
- Bere eskumenerako lanak egitea eta zerbitzuak ematea.

EAEEn bereziki aipagarriak dira Arabako Kontzejuak. Araubidea honako arau honetan jaso da: 11/1995 Foru Arauan, martxoaren 20koan. Kontzejuak era honetan definitzen dira: herritarren parte-hartzea bideratzeko tradiziozko antolaketa ereduak dira, beren interes eta eskumenak autonomiaz kudeatzen dituztenak. Kontzejuak toki-erakundeak dira, udaletan txertatuak daudenak. Foru-arauaren 1. artikulua arabera:

“Arabako lurralde historikoko kontzejuak herritarrek parte hartzerako ohiko bide hurbila dira, eta burujabetasun osoa dute beren interesak eta haien oinarrietan dauden auzokide multzoenak kudeatzeko beren ahalmen berezien bitartez. Kontzejuak lurraldeko toki-erakunde batzuk dira, nortasun juridikoa eta jarduteko ahalmena dutenak, eta udalerria baino txikiagoa den barruti batean eskumena dutenak. Arabako lurralde historikoko kontzejuak guztiak ofizialki aitortutako udalerrietako batean kokaturik daude”.

Kontzejuak lurralde izaerako toki entitate modura definitzen dira, nortasun juridiko propioa eta jarduteko gaitasuna dutenak. Bere eskumen esparrua udalerririk osatzen duena baino zabalera txikiagoko lurralde mugapena da.

Kontzejuetako *elementuak* bi hauek dira:

- Lurraldea: kontzejuaren barrutia (kontzejuak bere barrutiaren barruan baliatzen ditu eskumenak; barrutiak mugarri, zedarri edo antzeko marken bitartez mugatuta daude, eta marka horiek aldi-aldi egiaztatzea behar dira, 2.2 art.).
- Biztanleria: auzotarrak eta egoilarrak bereizten dira.
  - Auzotarrak: kontzejuko barrutian ohiko bizilekua dute eta udal-errolan inskribatuak daude.

- Egoiliarak: ez dira udal-eroldan ageri, baina kontzejuaren barrutian etxea zabalik dute. Horiek ez dute hitz egiteko eskubiderik, ezta bozkatzeko eskubiderik ere (kargurik ez dute hartzerik kontzejuko organoetan).

Kontzejuek errolda bana dute. Kontzejuko barrutian urtean zazpi hilabetez gutxienez bizi eta etxea zabalik duten biztanleek inskribatuta egon behar dute kontzejuaren erroldan.

Kontzejuei aitortu zaizkien *ahalmen eta eskumenak* udalerriz azpiko toki-erakundeei aitortutakoak dira: erabilera publikoko ondasunak, landa-bideetako polizia, ondare-administrazioa (basozaintza barne), herri-lanak, eta abar.

Erakundearen jabetzakoak izanik, jendeak erabiltzen dituen instalazioak eraikitzea, handitzea, kontserbatzea eta konpontzea; Bide, mendi, iturriak eta kontzejuaren ardurapean dauden erabilera publikoko beste ondasunak zaintzea; bere ondarea (basoak barne) administratzea, kontserbatzea eta araupetzea; kontzejuaren barrutian, interes berezia duten obrak programatzea, prestatzea eta egitea, eta bestelako zerbitzuak ematea.

Horiez gain, TAOLko 26. artikuluan zerrendatzen dituen gutxienezko zerbitzuak eskaintzen dituzte: kontzejuko argiak; hilerria; hondakinen bilketa; kale garbiketa; edateko uraren etxe hornidura; estolderia; biziguneetarako sarbideak; herri barruko bideak zolatzea; eta janari-edarien kontrola.

Bi kontzeju *mota* daude:

- Kontzeju irekia. Kasu horretan gobernua bideratzeko hiru organo izango dira:
  - “Auzotarren batzarra”: bere zerigina kontzejuko gobernua bideratzea da. Auzotar heldu guztiek parte hartzen dute. Batzarra erakundearen organo gorena da, eta “erregidore-presidenteak” zuzentzen du.
  - “Administrazio-batzarrak” administrazioa bideratzen du.
  - “Erregidore-presidentea” administrazio-batzarraren presidentea da.
- Kontzeju itxia: gobernua zein administrazioa “administrazio batzarra”ren esku dago. Kasu horretan ere, “erregidore-presidentea” izango da.

Kontzeju guztiek, bestalde, “*fiel de fechos*” edo idazkari bana izan behar dute.

Kontzejuen *Ogasuna* honako baliabide hauek osatzen dute (11/95 FA 35. art.):

- Bere ondaretik datozen diru-sarrerak eta Zuzenbide Pribatuko gainerakoak.
- Zerbitzuak emateagatik edo bere eskumeneko jarduerak egiteagatik tasak.
- Obrak egiteko edo kontzejuen eskumeneko zerbitzuak finkatu, gehitu edo hobetzeko auzotarren ekarpenak edo kontribuzio bereziak.
- Prezio publikoak.
- Foru arautegiak euren aldeko aurreikusten dituen beste entitate publiko batzuen zergetan partaidetza eta gainkarguak, eta bereziki, bere esparruko udalei dagozkienetan.
- Dirulaguntzak.
- Kreditu eragiketetatik eratorritakoak.
- Bere eskumeneko esparruan isun eta zigorretatik eratorritakoa.
- Hala dagokionean, udalaren ondare sarreretan partaidetza.

- Zuzenbide Publikoko gainerako zerbitzuak.
- Foru Diputazioaren Ekarpinak, kontzejuen helburuak betetzeko euren eskumenen finantzaketarako nahikotasun ekonomikoa izaten laguntzeko (Ekonomia Itunearen 45 eta 46. art.)

*Kontratazioa:* Obra, zerbitzu eta hornigaien kontratazio administratiboari dagokionez toki entitateen legedia zaie aplikagarri. Kontratazio mahaia Kontzeju irekiaren Auzotarren Batzarra eta Kontzeju Itxiko Administrazio Batzordea dira, bietan ere Presidentea esleitze organoa delarik.

*Ondasunen inbentarioa:* Kontzejuak ondasun eta eskubide guztien zerrenda egitera derrigortuak daude, zeinahi delarik ere horien izaera edo erosketa modua (11/95 FAren 42. art.).

## B. UDALERRIZ GAINDIKO TOKI ERAKUNDEAK

### 1. Eskualdea: Arabako koadrilak

*Definizioa:* eskualdea toki-erakundea da, nortasun juridiko propioaren jabe dena, inguru berean kokaturik dauden udalerrien interes komunak kudeatzeko sortua.

Autonomia-erkidegoei dagokie eskualdeak sortzea, baita eskualdeei buruzko araubidea onartzea ere. Eskualdeak autonomia-erkidegoko legeen bitartez *sortzen* dira. Beraz, lege horrek zehaztuko ditu eskualdearen mugarteak, barne-antolakuntza, eskumenak eta baliabide ekonomikoak.

Eskualdea sortzeko ekimena udalerrri interesdunek susta dezakete. Nolanahi ere, ezingo da eskualderik sortu elkartu beharreko udalen bi bostena aurka badago; betiere, kasu horretan, udal horiek dagokien lurraldeko hautesle-eroldaren erdia gutxienez ordezkatzen badute (42.2 art.). Eskualde berean hainbat probintziatako udalak elkartzeko beharrezkoa da udalerriei dagozkien probintzien aldeko irizpena.

Eskualdearen gobernu-organoetan udal elkartuen ordezkariak izan behar dute.

*Eskumenak.* Autonomia-araubideak ez ditu zehatz jaso eskualdearen eskumenak. Udalerriek zein probintziek beren eskumenak eskuordetu diezazkiekete eskualdeei. Eskualdeek, nagusiki, eskuordetzearen bitartez jasotzen dituzte eskumenak.

TEOLEko 42.4 artikulua araberaz:

“Eskualdeak sortzeak ezingo du ekarri udalerriek 26. artikuluan zerrendatutako zerbitzuak eskaintzeko eskumena galtzea, ezta 25. artikuluko 2. paragrafoan zerrendatutako arloetan esku hartzea galaraztea ere.

Alegia, eskualdearen kide diren udalerriek ez dituzte galtzen gutxienezko zerbitzuak eskaintzeko eskumenak. Beraz, eskualdeek ezin dituzte udalerririk ordezkatu, udalerririk baitira eskumenen jabe.

EAEEn ez da eskualderik sortu. Horien baliokidea Arabako koadrila litzateke. Arabako koadrilak honako foru-arau honetan arautu dira: 63/1989 Foru Arauan, Koadrilei buruzkoan; ikus, halaber, 62/1989 Foru Araua, azaroaren 20koa, Anaiarteei buruzkoa (*hermandades*). Azken horiek Arabako Udalak eta kontzejuak elkartzeko dituzten mankomunitateak dira, herri lanak eta zerbitzuak elkarrekin eskaintzeko sortuak.

Arabako 7 koadrila daude (Gasteiz, Aiara, Agurain, Biasteri / Arabako Errioxa, Zuia, Añana eta Kanpezu / Arabako mendialdea). Koadrila honela definitzen da: "Udalerriek osatutako foru-erakunde lurraldeduna da, bere lurralde-esparruari dagozkion gaietan parte hartzeko eta arazo orokorrak sustatzeko eta kudeatzeko sortzen dena" (1. art.).

*Artezkaritzea-organoak* honako hauek dira:

- *Koadrilako batzarra*. Koadrilaren interesak ordezkatzen dituen organo gorena da. Koadrila osatzen duten udalerrietako osoko bilkurek batzarkideak izendatzen dituzte, udalerrietako zinegotzien artetik. Udalerri bakoitzari dagokion batzarkide kopurua udalerriaren biztanleriaren arabera da (5.000 biztanletik beherako udalerriek batzarkide bat; 501-1000: 2 batzarkide...). Hautaketa egitean, udal-hauteskundeetan alderdi politiko bakoitzak lortutako proportzioa bermatu behar da (udalerri guztietako emaitzak batuz, eta alderdiek lortutako boto kopurua zenbatuz).
- *Presidente*. Batzarrak izendatzen du (isilpeko bozketaz). Berdinketarik bada, zaharrena izendatuko da presidente. Batzarraren presidentek koadrilaren artezkaritzea ofiziala du, batzarraren eta batzordeen bilkuretarako deiak egiten ditu eta bertan mahaiburu da; zerbitzuak eta lanak, baita erakundeko langileak ere (halakorik izanez gero), zuzendu, ikuskatu eta bultzatzen ditu.
- *Presidenteordea*. Batzarrak izendatzen du; presidentea hautatzeko bozketan, bigarren geratu dena presidenteorde izendatuko da. Presidenteordeak presidentea ordezten du kargua hutsik dagoenean, presidentea kanpoan dagoenean edo ezintasunen bat duenean. Presidenteak eskumenak eskuordetzen ahal dizkio.
- *Batzordeak*. Koadrilako batzarrak batzordeak sor ditzake, gaiak aztertzeko eta prestatzeko batzarrerara eraman aurretik.

Ahalmen eta eskumenak lurraldedun toki-administrazioei dagozkienak dira. Bestalde, foru-aldundiak eskuordetutako zerbitzuak eta eskumenak kudea ditzakete.

## 2. Area metropolitarrak

Area metropolitarrak sortzen dira hiri handietako aldirian kokaturik dauden udalerriak bilduz. Hots, hiri handia eta aldiria batuz osatzen da. TEOLeko 43.2 artikulua era honetara definitzen ditu: area metropolitarrak toki-erakundeak dira, hiri-konurbazio handietako udalerrien bitartez osatuak; udalerri guztietako biziguneen arteko harreman estuak direla eta, zerbitzuak koordinatzeko sortzen dira.

Bi helburu izan ohi dituzte:

- udalerriek dituzten hirigintza-eskumenak kudeatzea, proiektu komunak garatuz,
- eta, udalerri guztiei zerbitzu komunak eskaintzea (garraioa, eta abar)

Autonomia-erkidegoen legeen bitartez sortzen dira. Bestalde, autonomia-erkidegoei dagokien area metropolitarrak buruzko erregimen juridikoa ezartzea. Edozelan ere, Oinarrien Legearen aginduz, area metropolitarrak gobernuko

organoetan udalerrri guztietako ordezkariak egon beharko dute. Erabakiak hartzean, udal guztien parte-hartzea bermatu behar da, eta gastuei aurre egiteko udalen arteko ordainketa-banaketa zuzena bermatu behar da.

### C. UDALERRI MANKOMUNITATEAK

Aurrekoak ez bezala, autonomia-erkidegoek ez dituzte mankomunitateak sortzen, Udalerrien ekimen hutsez sortzen dira. Mankomunitatea udal-elkarte bat da, udalerriz osatua. Mankomunitateko udalerrri guztiek ez dute zertan probintzia berekoak izan; hots, probintzia edo lurralde historiko bateko baino gehiagoko udalerrriak mankomunitateko kide izan daitezke. Lurralde-jarraitutasuna izatea ez da ezinbestekoa, helburuak betetzeko beharrezkoa ez bada behintzat.

Mankomunitateak bi helburu izan ditzake: obrak (herri-lanak) edo zerbitzuak eskaintzea. TEOLeko 44.1 artikulua araberak:

“Beste udalerrri batzuekin udal elkarte biltzeko eskubidea aitortzen zaie udalei, beren aginpideko zenbait lan eta zerbitzu batera betetzeko.”

Mankomunitatea toki-erakundea da, nortasun juridiko propioa duena. Legeak mankomunitateei muga orokor bat ezarri die; hots, ez dute udalerriei dagozkien eskumen guzti-guztiak beren gain hartzerik.

Mankomunitatearen oinarritzko araua estatutua da. Mankomunitatearen estatutuak honako hauek zehaztu beharko ditu: izena, lurralde-eremua, helburua, eskaintzen zaizkion eskumenak, gobernu-organok (mankomunaturik dauden udalerrri guztiek ordezkaturik egon behar dute gobernu-organoetan), funtzionatzeko arauak, baliabide ekonomikoak, erakundearen indarraldia.

Estatutuak onartzeko prozedurak honako ezaugarri hauek ditu:

- Mankomunitatearen bultzatzaile diren udal guztietako zinegotzietatik dagokie, batzarrean bildurik, estatutua egitea;
- Probintzietako diputazioek estatutu-proiektuari buruzko irizpena eman beharko dute;
- Udal guztietako osoko bilkurek estatutuak onartu beharko dituzte.

Bizkaiari dagokionez, ikus 3/1995 Foru Araua, Mankomunitateei eta Partzuergoei buruzkoa. Arau horretan, estatutuak onartzeko izapide eta gehiengoak zehaztu dira. Hona hemen alderdirik azpimarragarrienak:

- Estatuak idazteko batzordea korporazio bakoitzeko kide batek osatu behar du.
- Estatutu-proiektua onesteko, alkateen eta zinegotzien batzarra osatu behar da. Batzarra eratutzat emateko, kiderik gehienak biltzea eta udalerrri bakoitzeko ordezkari bat, behintzat, bertaratzea eskatzen da. Estatuak bildutakoen gehiengoz onetsi behar dira.
- Jendaurrean 30 egunez erakutsi behar da, eta diputazioak txostena landu behar du. Txostenak ez du behartzeko indarrik (ez da loteslea).
- Behin betiko onartzeko, udaletako osoko bilkuren erabateko gehiengo eskatzen da. Onartua izan bada, osoko bilkurak udal-ordezkaria(k) izendatuko d(it)u.
- Gero, toki-administrazioei buruzko erroldan inskribatu behar da (foru-aldundian, eta Madrilen).

- Erregimen juridikoari buruz: kontratazioa (toki administrazioek bezala, hots Kontratuen Legeaz baliatuz), Ondasunak (denetarikoa izan daitezke komunalak ezik),...

Gogoratu behar da Oinarrien Legeko 4.3 artikulua mankomunitateei buruzko arau orokorra jaso duela, honakoa azalduz: estatutuek zehaztu behar dituztela mankomunitatearen esku egongo diren ahalmenak. Horri loturik, mankomunitatearen kasua salbuespena da, izan ere, TEOLek mankomunitatea lurralderik gabeko toki-erakundetzat jotzen badu ere, bere ahalmenak ez ditu autonomia-erkidegoak zehaztuko (lurralderik gabeko erakundeekin gertatzen den moduan), bere estatutuak baizik (kide diren udalek, beraz). Gainera, TEOLen aginduz, Estatutuek zehaztutako egiten ez badute, beren helburuak betetzeko beharrezkoak dituzten ahalmen guztien jabe izango dira.

Araban, gorago aipatu bezala, *Anaiarte* gisa antolatzen dira udal eta kontzejuen artean osatutako mankomunitateak. Anaiarten erregimena honako Foru Arau honetan ezarri da: 62/1989 Foru Araua, azaroaren 20koa, Arabako eta kontzejuen zerbitzu Anaiarten eraketa-prozedura, lege erregimena eta funtzionamenduari buruzkoa. Foru Arauaren 1 artikulua xedatu bezala "Udalak eta Kontzejuak elkarrekin Anaiartetan mankomunitate ahal izango dira antolaketa egonkorra behar duten bere ardurako lanak eta zerbitzuak komunetan gauzatzeko". Anaiarteek bere berriazko helburuak betetzeko legeko nortasun eta gaitasun osoa duten toki entitateen izaera dute (lumen oso zabalak aitortu zaizkielarik -8 art). Anaiarteek beste Lurralde Historiko edo Probintzia batzutan dauden Udalerriak barne hartu ahal izango dituzte, dagokien Foru Aldundi edo Diputazio Probintzialari eta, hala egokituz gero, Komunitate Autonomoari entzunaldia eman ondoren.

Anaiarten gobernu organoak ordezkatu behar dituzte elkartutako toki entitate guztiak. Udalerri edo Kontzeju bakoitzari dagokion mahaikide kopuruak Estatutuaren zehaztuta egon behar du. Ordezkaritako bakoitzak boto bakar, pertsonal eta besterenganaezina izango du. Udalerrien ordezkariak Osoko Bilkurak erabaki behar du, erabateko gehiengoz eta bozketa sekretuan. Kontzejuak ere ordezkaria izendatu behar dute bozketa sekretu bidez, bertaratutako erabateko gehiengoz.

#### D. BESTE BATZUK

Oinarrien Legeak, 5. Xedapen Gehigarrian, toki-korporazioen arteko elkarteak sor daitezkeela aurreikusitako du. Adibidez, *Federación española de municipios y provincias*, Eudel.... Horiek elkarte hutsak izanik, elkartei buruzko araubidea aplikagarri dute. Udal elkarten interesak babesteko edo ordezkariak komuna izateko sortu ohi dira.

Bestalde, gogoratu behar da toki erakundeek bere administrazio instituzionala (erakunde administrazioa) sortzerik dutela. Toki Administrazioen menpeko erakunde administrazioaz hurrengo kapituluak jardungo dugu.

#### VIII. TOKI ADMINISTRAZIOEN ETA BESTE ADMINISTRAZIOEN ARTEKO HARREMANAK

Toki-administrazioa autonomia bada ere, horrek ez du esan nahi gainerako administrazioekiko erabat independentea denik. Toki-administrazioaren eta beste bi administrazioen arteko harremanak hainbat teknikaren arabera ezarri dira:

- Koordinazioa, lankidetzak eta laguntza teknikaren bitartez.

- Gatazka-kasuei begira, kontrol-tekniken bitartez. Gaur egun kontrol teknika arruntak auzitegien bitartez bideratzen dira.

## A. KOORDINAZIO HARREMANAK

Koordinazio-harremanek bi agerbide dituzte:

### 1. *Informazioa trukatzeko beharra*

TEOLeko 56.1 artikulua toki-administrazioak behartzen ditu erabakien kopia edo laburpena Estatuko eta autonomia-erkidegoko administrazioei bidaltzera.

“Toki-erakundeek beren egintzen eta erabakien aldakia (kopia) edo, hala badagokio, lapurpena igorri behar diete Estatuko eta autonomia-erkidegoetako administrazioei, erregelamenduz zehaztutako epe eta moduan. Erakundeotako presidentek eta, hurrena, idazkariak izango dira betebeharraren erantzule.”

Bestalde, lege bereko 56.2 artikulua Estatuko eta autonomia-erkidegoko administrazioei baimena ematen die udal-jarduerei buruzko informazioa udalei eskatzeko. Administrazio horiek toki-administrazioari informazioa eskatzen badiote, azken horrek espedienteak erakutsi beharko dizkie edo txostenak idatzi.

“Nolanahi ere, Estatuko eta autonomia-erkidegoetako administrazioek, nork bere legediaren benetako eraginkortasuna egiaztatzeko, udal-jarduerari buruzko argibide zehatzak eskatzeko eta lortzeko ahalmena izango dute, eta espedienteak erakusteko eta txostenak egiteko ere eskatu dezakete”.

Haatik, TEOLeko 56.3 artikulua arabera, Estatuko eta autonomia-erkidegoetako administrazioek beren plangintzen eta programen berri eman behar diete toki-administrazioei.

“Estatuko eta autonomia-erkidegoetako administrazioek toki-erakundeek zuzenean eragiten dieten lan eta zerbitzuen plangintza-, egitarau- eta kudeaketa-baliabideak ezagutzeko bide eman beharko diete toki-erakundeek legezko ordezkariak”.

### 2. *Bete beharreko aginduak emateko gaitasuna*

Oinarrien Legeko 10.2 artikulua koordinazioa bidezko bihurtzen du, bereziki udal-jarduerak edo udal-zerbitzuek udalerriko interesak gaintzen dituztenean, baita beste administrazioen bat tartean denean edo baldintzatua egon daitekeenean, edota jarduera-esparru konkurrenteak gerta daitezkeenean. Edozelan ere, artikulua bereko 3. paragrafoak azpimarratzen du koordinazio-ahalmenak udal-autonomiarekin bateragarria izan behar duela.

Koordinazioaren ondorio nagusia udal-administrazioei aginduak emateko gaitasuna da. Argi gera dadila, edozelan ere, Estatuko edo autonomia-erkidegoko administrazioek toki-administrazioei betebeharrak ezar diezazkieten, lege batek horiek aurreikusi beharko dituela. Legez aurreikusi gabekoetan ezin izango dute betebeharrak inposatu.

TEOLeko 59. artikulua koordinazioaz arduratu da. Han ezarritakoari jarraiki, koordinazio-lana egiten duen administrazioak (Estatukoak nahiz erkidegokoak) arloari buruzko plangintza orokorrak onartu ahal izango ditu. Gero, toki-administrazioek



plangintza horiei egokitu beharko dizkiete beren jardunak. Koordinazioak bi ondorio ditu: batetik, toki-administrazioaren eskumenak mugatzen ditu, betearazte-mailan bada ere, eta bestetik, erakunde koordinatzailearen aldeko zuzendaritza-ahalmena dakar.

## B. LANKIDETZA HARREMANAK

### 1. Lankidetzaz-zerbitzuak

Udalek, nahitaez, zenbait lankidetzaz-zerbitzu egin behar dituzte beste administrazioekin. Hona hemen zerbitzurik adierazgarrienak:

- Atxilotuak edukitzea. Barruti judizialeko buru diren udalek, espetxerik ez badute ere, atxilotuen zaintza-zerbitzua egin behar dute epaileen esanetara. Zerbitzu horretarako, eskumenaren titularrak behar diren dirubaliabideak eman behar dizkie udalei. Polizia judizialaren izenean, udaltzaingoari dagokio atxilotuen zaintza.
- Bake-epaitegiak. Bake-epaitegiak dituzten udalek leku horien funtzionamenduaz arduratu behar dute. Hori dela eta, Eusko Jaurlaritzako Justizia Sailak hiru hilean behin hobaria eman behar die udalei, biztanle kopuruaren arabera.

### 2. Toki Administrazioari buruzko Batzorde Nazionala

Bestalde, Estatu-mailan lankidetzaz-harremanak gauzatzeko edo bideratzeko organo bat sortu da: Toki Administrazioari buruzko Batzorde Nazionala (117.-120. art.). Organo hori Estatuko Administrazio Zentraleko organoa da (Administrazio Publikoetako Ministerioan integratua).

Toki Administrazioari buruzko Batzorde Nazionalaren zeregin nagusiak honako hauek dira:

- Estatuko administrazioari aholku ematea toki-administrazioari buruzkoetan.
- Estatuko administrazioari proposamenak egitea.
- Toki-administrazioa uki dezaketen lege- eta erregelamendu-proiektuei buruzko txostenak lantzea.

Batzorde Nazionalak bi ordezkari biltzen ditu: Estatuko administrazioarena eta toki-administrazioarena (Espainiako Udalerri eta Probintzien Federazioaren proposamenez izendatzen dira ordezkari horiek). Administrazio publikoetako ministroa da batzordeko presidentea.

Toki Administrazioari buruzko Batzorde Nazionalaren erabakiak bi ordezkari arteko adostasunez hartzen dira (toki-administrazioaren ordezkariaren iritzia erabateko gehiengoz hartzen da).

Bestalde, probintzia bakoitzean Estatu eta toki-korporazioen arteko *Lankidetzarako Batzorde Probintzialak* daude. Batzorde probintzialen osaera parekidea da, eta Estatuko eta toki-korporazioetako ordezkariak biltzen ditu.

### 3. Euskadiko Udal Kontseilua

Euskal Autonomia Erkidegoan, Euskadiko Udal Kontseilua dugu. Euskadiko Udal Kontseilua honako dekretu honetan sortu zen: 326/1994 Dekretuan, uztailaren 28koan, Euskadiko Udal Kontseilua Sortzeari buruzkoan.

Euskadiko Udal Kontseilua Euskal Autonomia Erkidegoko udal-administrazioaren, Administrazio Orokorraren eta lurralde historikoetako administrazioen arteko topagune izan dadin sortu da. Euskadiko Udal Kontseilua, organo aholkulari eta aztertzailea (*deliberante*) da.

Honako egiteko hauek dagozkio Euskadiko Udal Kontseiluari:

- Lege-aurreproiektuei eta foru-arauen aurreproiektuei buruzko txostenak egitea, baldin eta horiek udal-eskumenak ukitzen badituzte.
- Udalen interesetan eragina izan dezaketen Euskal Autonomia Erkidegoko legeak eta lurralde historikoetako foru-arauak aldatzeko proposamenak aurkeztea.
- Toki-administrazioaren autonomiaren aurkakotzat jo daitezkeen Estatuko xedapenak aztertzea eta eztabaidatzea.
- Udalerriko, lurralde historikoko eta erkidegoko erakundeen artean dirubaliabideak banatzeko kontuan izan beharko lireratekeen irizpideak proposatzea.
- Toki-mailako entitateen eta Euskal Autonomi Erkidegoko erakundeen arteko koordinazio eta lankidetzak bideratzeko proposamenak, iradokizunak eta txostenak gertatzea.
- Toki-administrazioei egiten zaizkien eskuordetxeei, kudeatzeko manamenduei eta zerbitzuen salbuespenei buruzko txostenak lantzea.
- Udal-eremuetan eragina duten inbertsio politikei buruzko proposamenak lantzea.

*Kideak.* Autonomia-erkidegoko, lurralde historikoetako eta toki-administrazioetako ordezkariak osatzen dute Udal Kontseilua. Hiru horietatik kide kopuru berak egon behar du. Berez, 6 ordezkari dira administrazio-maila bakoitzeko, baina kopuru hori alda daiteke, barne-funtzionamenduko arauak ezarrita.

Parte hartzen duten instituzioetako ordezkarien kide kopurua berdina izango da Euskadiko Udal Kontseiluan. Parte hartzen duen instituzio bakoitzeko sei ordezkari egongo dira kontseiluan. Kopuru hori aldatu ahal izango da, funtzionamenduko barne-arauak kontuan hartuta. Jaurlaritzak izendatzen ditu erkidegoko ordezkariak; diputazioek, lurralde historikoei dagozkienak, eta hedapen zabalena duen udalen elkarteak, udalerrien ordezkariak. Kontseiluko presidentea kontseiluak izendatu behar du bere kideen artean. Kargua 2 urterako da, baina luzatu egin daiteke.

*Funtzionamendua.* Kontseiluak berak finkatuko ditu funtzionamendu-arauak. Euskadiko Udal Kontseiluan akordioak hartzeko, ordezkariak dituzten instituzioetako ordezkarien aldeko botoa izango da beharrezkoa. Instituzio-maila bakoitzaren botoa mailako kideen gehiengoaren botoen ondorioa izango da.

### C. LAGUNTZA HARREMANAK

Laguntza-harremanak gaitasun ekonomiko eta tekniko urria duten udalerrien mesedetan erabiltzen dira. Toki-administrazioentzat laguntza jasotzea borondatezkoa da; hots, toki-administrazioak ez daude beharturik laguntza jasotzera (nahi ez badute, behintzat).

Udalerriei laguntza eskaintzea diputazio probintzialen zeregin nagusietariko bat da. Hau da diputazio probintzialek laguntza bideratzeko erabiltzen duten tresna: *udal-eskumeneko obra eta zerbitzuetako laguntzarako plangintza probintziala*. Laguntzarako plangintza probintziala TEOLeko 36.2.a artikuluan arautu da.

“diputazioak ... udal-eskumeneko obra eta zerbitzuetako laguntzarako plangintza probintziala onartzen du urtero, eta horretan probintziako udalek parte hartu behar dute. Plangintzak helburuen eta dirua banatzeko irizpideen azalpen-txostena eduki beharko du, eta diputazioaren beraren baliabideez, udal-ekarpenen bidez eta autonomia-erkidegoak eta Estatuak, zeinek bere aurrekontutik, ematea erabaki dezaketen diru-laguntzen bidez ordaindu ahal izango da...”

Gure kasuan, lurralde historikoetako batzar nagusiei dagokie “Obren eta zerbitzuen foru-plana” behin betiko onartzea; gainerako lurraldeetan plangintza probintzialak diputazioek onartzen dituzte (Katalunian salbu). Toki Administrazioari buruzko Batzorde Nazionalak txosten bat landu behar du plangintza probintzial bakoitzeko. Plangintzetan agertzen diren obrak eta zerbitzuak finantzatzeko erabiltzen diren baliabide ekonomikoak Estatuko, autonomia-erkidegoetako, Europako, probintziako eta udalerrietako diru-funtsetatik lortzen dira.

## D. KONTROLA ETA GATAZKA

### 1. Auzitegien bidezko kontrola

TEOLEk toki-administrazioaren kontrola auzitegien menpe jarri du. Gaur egun, Estatuaren eta autonomia-erkidegoen esku dauden kontrol-bide arruntak ez dira zuzenak, auzitegien bidezkoak baizik (finantza-kontrola salbu; gure kasuan, batzar nagusiek zuzenean egiten duten kontrol berezia da, eta gainerako lurraldeetan Estatuak egiten du). Kontrol-erregimen arruntari dagokionez, Nafarroa salbuespena da; izan ere, LORAFNAko 46. artikulua araberako Nafarroako Foru Erkidegoko administrazioak toki-erakundeetako jardunaren legezatasuna aztertu eta aukerazko kontrola egin baitezake:

“Foru-diputazioak, auzitegien jurisdikzioari kalterik egin gabe, udalerrien, kontseiluen eta gainerako toki-erakundeen jardunari buruzko legezatasunezko eta interes orokorreko kontrolak egingo ditu, foru-lege batek xedatutakoaren arabera” (Ikus, bereziki, 6/1990 Foru Legea, uztailaren 2koa., Nafarroako Toki Administrazioari buruzkoa, 332. art. eta hurr; eta 1998ko urtarrilaren 26ko Foru Dekretua).

Nafarroako kasua albo batera utzita, toki-administrazioak administrazio-auzibidearen bitartez kontrolatzen dira. Estatuko eta erkidegoko administrazioek toki-administrazioen erabakiei aurka egiteko legitimotasuna dute.

Aipa ditzagun Oinarrien Legeak jaso dituen hipotesiak:

a) Toki-administrazioaren egintzak *ordenamendu juridikoa urratzen duenean* (TEOLEko 65. art.).

Kasu horretan, Estatuak edo Erkidegoko administrazioak, bakoitzak bere eskumen-esparruaren barne, uste duenean toki-erakundearen erabakiak ordenamendu juridikoa urratzen duela, bi aukera ditu:

- Ohartarazpena helaraziko dio toki-erakundeari, erabaki hori deusezta dezan. Eskaera horrek arrazoitua izan beharko du, eta hautsitako araua aipatu beharko du. Eskaera (edo ohartarazpen) hori egiteko epea erabakiaren berri izan eta hamabost egun baliiodunekoa izango da.

- Estatuko edo erkidegoko administrazioak zuzenean auzibidean egin dezake erabakiaren aurka.

Estatuko edo erkidegoko administrazioak lehenbizikoari ekiten badio (ohartarazpena bidaltzeari), eta, toki-administrazioak hilabete baten buruan kasu egiten ez badio (edo epea bukatu aurretik kontra azaltzen bada), auzibidean aurka egin ahal izango dio udal-erabakiari.

- b) Toki-erakundearen egintzak Estatuko edo erkidegoko *eskumenei* kalte egiten dienean (TEOLeko 66. art.).

Kasu horretan, administrazio eskudunak (batak edo besteak) 15 eguneko epea izango du toki-administrazioaren erabakiaren aurka jotzeko auzibidean. Aurkarapen-idatziak zehaztu beharko ditu, batetik, toki-administrazioaren erabakiak bere eskumenari kalte egiten diola eta, bestetik, zein diren hautsi diren legezko arauak. Aurkarapen-idatzian eska daiteke erabakia eteteko (edo haren eragina bertan behera uzteko). Hala eskatzen bada, auzitegiak aurkarapena arrazoitua dela uste badu, eteteko aginduko du lehenbiziko izapidean.

## 2. Ezohiko kontrol-bideak: zuzeneko kontrolak

Salbuespen modura araubideak zuzeneko kontrola aurreikusi du. Hiru kasu dira. Horietan zuzeneko kontrola egiten da, auzitegien esku-hartzerik gabe.

- a) Legeak ezarritako *betebeharrak betetzen ez direnean*, baldin eta ez betetzeak Estatuaren edo autonomia-erkidegoaren *eskumenei* eragiten badie. (TEOLeko 60. art.).

Hipotesiak bi aurrebaldintza ditu: batetik, toki-erakundeak legeak zuzenean ezarritako eginbeharra bete ez izatea eta, bestetik, ez betetze horrek Estuari edo autonomia-erkidegoari oztopatzea beren eskumenez baliatzea.

Hipotesi horretan, Estatuak edo autonomia-erkidegoak (bere eskumena ukitua izan duenak) *gogorarazi* beharko dio toki-administrazioari bere betebeharra konplitu behar duela, eta epe bat eman bete dezan (hilabetetik gorako epea).

Epea igaro eta toki-erakundeak legez agindutako betebeharra konplitu ez badu, Estatuko edo erkidegoko administrazioak beharrezkoak diren neurri egokiak hartuko ditu, toki-erakundearen kontura eta beraren ordean.

- b) Toki-erakundearen erabakia *Espainiaren interes orokorrari kalte handia egiten* dionean. (TEOLeko 67. art.).

Hipotesia honako hau da: toki-erakunde batek Espainiaren interes orokorrari kalte larria egitea egintza edo erabaki baten bitartez. Kasu horretan, gobernu eskuordeak agindua emango dio korporazioko presidenteari, erabakia deusezta dezan. Toki-erakundeko presidenteari eskaera egin, eta, horrek erantzun ezean, bi gauza egingo ditu:

- Bat: gobernu eskuordeak erabakia geldiaraziko du, eta interes orokorra babesteko beharrezkoak diren neurriak hartuko ditu.
- Bi: geldiaraztea edo etetea erabaki ondoren, hamar eguneko epean aurkeztu beharko du errekurtsioa administrazio-auzibidean.

c) Udal-kudeaketak *interes orokorrei kalte* egiteaz gain, *betebehar konstituzionalak* ez betetzea dakarrenean (TEOLEko 61. art.).

Hipotesia bikoitza da: batetik, Konstituzioan ezarritako eginbeharrak ez betetzea eta, bestetik, udal-kudeaketak interes orokorrari kalte egitea. Artikulu bereko bigarren paragrafoak kasua zein izan daitekeen agertu du (ikus).

Kasu horretan, Ministro Kontseiluak toki-korporazioko organoak desegin ahal izango ditu. Bi modutara gauzatu ahal izango da ahalmen hori: Ministroen Kontseiluak aginduta, autonomia-erkidegoko gobernu-kontseiluari horren berri emanez; edo, gobernu-kontseiluak hala eskatuta, Senatuak horren aldeko erabakia emanez (Marbella kasua)

Desegitea erabaki ondoren, hauteskunde-legedi orokorra aplikatu beharko da, hauteskunde mugatuak antolatzeko.

### 3. Toki-erakundeek balia ditzaketen kontrol-bideak

Orain artekoan Estatuko eta erkidegoetako administrazioek erabil ditzaketen kontrol-bideez arduratu gara. Bada, ordea, kontrako norabidean kontrol-biderik ere, hots, toki-administrazioek erabil ditzaketenak Estatuko eta erkidegoko administrazioen aurrean.

Araubideak bi aukera zabaldu ditu:

- Toki-erakundeek beren eskubide edo interesei kalte egiten dieten Estatuko edo erkidegoetako administrazioen jardueren eta erabakien aurka egin dezakete auzitegietan; Administrazio-azibidean, alegia.
- Estatuak edo autonomia-erkidegoek *lege* bidez toki-administrazioaren kontra esku hartzen dutenean, toki-administrazioek Auzitegi Konstituzionalean aurkeztu ahal izango dute *toki-autonomia aldezteko gatazka*. Toki-administrazioek toki-autonomia aldezteko gatazka aurkeztu ahal izango dute toki-autonomia urratzen duten legeen aurka. Toki-autonomia aldezteko gatazka Auzitegi Konstituzionalaren Lege Organikoko 75 bis artikuluan eta hurrengoetan arautu da. Sakontzeko ikus AKE 2008ko martxoaren 11koa eta 2006ko uztailaren 20koa.  
(baita [http://www.idluam.org/files/estudios\\_doctrinales/PonenciaFossas.pdf](http://www.idluam.org/files/estudios_doctrinales/PonenciaFossas.pdf))

## BIBLIOGRAFIA

BALAGUER CALLEJÓN, F., *Conflicto en defensa de la autonomía local*. Tirant lo Blanch, Valentzia, 2003; BALLESTEROS FERNANDEZ, A., *Manual de Administración Local*, Comares, Granada, 1998; BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A et alli, *Nuevo Régimen Local. II*. El Consultor, 2005; CASTELLS ARTECHE, J.M., “La nueva problemática de las alteraciones territoriales municipales” RAP 100-102, 1983; COBO OLVERA, T., *Ley de bases de régimen local. Comentarios, concordancias y jurisprudencia*. El Consultor, 2004; FANLO LORAS, A., “El control de los entes locales ¿modelo cerrado? Reflexiones críticas sobre una dogmática consolidada” RAP 130, 1993; FANLO LORAS, A., *Fundamentos constitucionales de la*

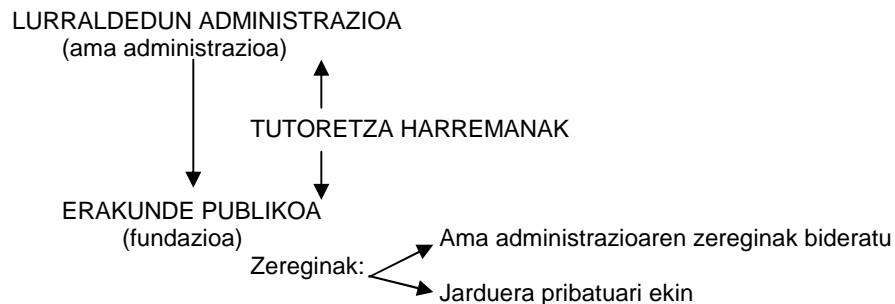
*autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madril, 1990; GARCÍA ESCUDERO, P. eta PENDAS, B., *El nuevo régimen local español*. Ariel, Bartzelona, 1985; IVAP, *Udal-gobernuaren gidaliburua / Guía del Gobierno Local*, HAEE-IVAP, Oñati, 2004; LASAGABASTER HERRARTE, I (bat), *Toki Zuzenbideari buruzko egungo arazo batzuk*. HAEE-IVAP, Oñati, 2003; LASAGABASTER HERRARTE, I (zuz.), *Toki Administrazioari buruzko Jardunaldia. Administrazio Zuzenbide Publikoaren III Jardunaldia*, HAEE-IVAP, Bilbo, 1996; LLISSET BORRELL, F., *Manual de Derecho Local*, Civitas, Madril, 2001; MARTÍN MATEO, R., *Entes locales complejos*. Civitas, Madril, 1987; MARTÍN REBOLLO, L., *La Administración Local en España: un presente para un futuro*, Madril, 1984; MORELL OCAÑA, L., "Las entidades locales, elementos integrantes de la organización territorial del Estado y de las Comunidades Autónomas" REDA 55, 1987; MORELL OCAÑA, L., *La Administración Local*, Civitas, Madril, 1988; MUÑOZ MACHADO, S. (arg.), *Tratado de Derecho municipal*. I eta II, Civitas, Madril, 1988; NIETO, A., "Impugnación jurisdiccional de actos y acuerdos de las Entidades locales" RAP 115, 1988; ORTEGA ÁLVAREZ, L.I., "Los principios constitucionales sobre el régimen local y su aplicación a las competencias locales" RAP 117, 1988; PAREJO ALFONSO, L., *Derecho básico de la Administración Local*, Ariel, Bartzelona, 1988; PAREJO ALFONSO, L., *La garantía institucional de los Entes Locales*, Madril, 1984; PUIG, T., *Manual para la producción de los servicios municipales*, HAEE-IVAP, Oñati, 1988; RAZQUIN LIZARRAGA, M.M. eta LARUNBE, P. (arg.), *La administración local de Navarra*, Iruñea, 1987; RIVERO YSERN, J.L., *Manual de Derecho Local*, Thomson / Civitas, Madril, 1999; RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M., *Ley de medidas para la modernización del gobierno local*, Bayer Hnos, 2002; SANCHEZ MORÓN, M., *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas, Madril, 1990; SANZ RUBIALES, I., "Sobre el régimen jurídico de la impugnación de actos locales por el estado y por las Comunidades Autónomas" REDA, 78, 1993; SOSA WAGNER, F., *Manual de Derecho Local*, Thomson / Aranzadi, Iruñea, 2000; ZENBAITEN ARTEAN, *La posición institucional de la Administración local ante el siglo XXI*. HAEE-IVAP, Oñati, 1988.

## 6. gaia: ERAKUNDE ADMINISTRAZIOA ETA KORPORAZIO ADMINISTRAZIOA

### I. ERAKUNDE ADMINISTRAZIOA

#### A. EZAUGARRIAK, IZAERA ETA ERAKUNDE MOTAK

Erakunde publikoen multzoak osatzen du erakunde-administrazioa edo administrazio instituzionala. Lurraldedun administrazioek sortu eta baliatzen dituzte horiek, beren eginkizunak bideratzeko.



Erakunde-administrazioa *deszentralizazio funtzionalaren* adibidea da. Kasu horretan, lurraldedun administrazioak (hots, Estatuko administrazioak, autonomia-erkidegoko administrazioak edo toki-administrazioak) erakunde bat sortzen du, hari dagozkion zereginetatik batzuk (funtzio batzuk) erakunde berriak bete ditzan. Zereginak edo funtzioak deszentralizatzeari ekiten zaio, ama administrazioaren ekimenez sortu berri den erakunde publikoaren bitartez bideratu daitezten.

Erakunde-administrazioa nortasun juridiko propioaren jabe izango da, nahiz eta lotura estua eduki bere ama administrazioarekin (administrazio fundatzailearekin). Erakunde publikoak nortasun instrumentala izango du, helburu jakin batzuk bideratu ditzan nortasun juridikoa aitortzen baitzaio.

Erakundeak sortzera bultzatzen duten arrazoen artean honako hau dugu: *zuzenbide publikotik ihes* egiteko joera. Erakunde-administrazioa sortuz gero, ama administrazioaren eginkizunak hark bideratuko ditu, baina erakundeak aplikagarria duen zuzenbideaz baliatuz (zuzenbide pribatuaz, kasu askotan). Ama administrazioak deszentralizatzen dituen funtzioak berak zuzenean bideratuko balitu, administrazio-zuzenbideaz baliatzera behartua egongo litzateke (lurraldedun administrazioei hori baitagokie arau nagusi gisa); aldiz, erakundea sortuz gero, zuzenbide pribatua erabili ahal izango da (erakundearen konfigurazioaren arabera).

Kontutan izan behar da administrazio-zuzenbidea aplikatzen denean, administrazioaren jarduera erabat baldintzatua egongo dela (legezkotasun-kontrolak direla, erabakiak hartzeko prozedura bete beharra dela, gastu publikoaren gaineko kontrolak direla, administratuen eskubideak bermatu beharra —dokumentuetarako sarbidea, entzunaldia...—, kontratatzean berdintasun printzipioa bermatu beharra, langileak kontratatzean funtzio publikoari buruzko legedia nahitaez bete beharra, eta abar). Administrazio-zuzenbidea erabiliz gero jardueraren bizkortasuna mugatzen da, eta horrek garrantzi berezia du batik bat administrazioak zerbitzuak eskainiz edo ondasunak ekoitziz beste operadore ekonomiko batzuekin batera merkatuan lehian aritu nahi duen kasuetan. Bizkortasunik eza gainditzeko erabili den teknika

erakundeak sortzea izan da. Erakunde horiek zuzenbide pribatuaz balia daitezke. Azter ditzagun, bada, erakunde-administrazioen ezaugarriak:

### 1. Erakundea eta haren ama administrazioaren arteko harremanak

Erakunde-administrazioa, nortasun juridiko propioaren jabe izanik, administrazio publiko berezia izango da. Baina, hala eta guztiz ere, erakundea ez da erabat askatuko bere ama-administrazioetik. Hori horrela da, hain zuzen ere, ez bakarrik ama-administrazioak erakundea sortzen duelako, baizik eta erakundeak kudeatu behar dituen eskumenak bere ama administrazioaren eskumenak direlako. Ama administrazioa erantzulea izango da bere erakundearen emaitzei dagokienez, eta, aldiz, erakundea erantzule da ama administrazioaren aurrean.

Erakundearen eta bere ama administrazioaren arteko harreman berezi horiek direla eta, bi harreman mota bereiz daitezke:

- a) Erakundearen eta hirugarrengoen arteko harremanak (*ad extram*). Harreman horietan erakundearen nortasun juridiko propioak lehentasuna du.
- b) Erakundearen eta haren ama administrazioaren arteko harremanak (*ad intram*). Harreman horietan erakundearen nortasun juridiko propioa zokoratua geratzen da. Ez ditu ondorio guztiak. Harreman horietan lehentasuna izango duena bi administrazioen arteko harreman organikoa izango da. Harreman horiei *menpetasunezko harremanak* edo *instrumentaltasunezko harremanak* (LOFAGEko 44. art.) deritze.

Instrumentaltasunezko harremanak honako ondorio hauek dakartza:

1. Zuzendaritza-menpekotasuna. Erakundea bere ama administrazioaren organo bati atxikita izango da (ministerioren bateko sail bati, erkidegoko sail bati, udaleko osoko bilkurari,...). Ama administrazioaren organo horrek erakundearen jardueraren gaineko erantzukizuna du. Eta hori horrela izanik:
  - Erakundearen gaineko zuzendaritza- eta kontrol-ahalmenak baliatuko ditu.
  - Batzuetan, erakundearen erabakien kontrako gora jotzeko errekurtsio "ez-berariazkoak" deritzenak ebatzi beharko ditu ama administrazioko organo horrek.
- Bi horiek hierarkia-harremanari ohiz lotzen zaizkion ahalmenak dira.
2. Menpekotasun organikoa. Ama administrazioak erakundearen gobernu-organoeetako kideak izendatu eta kargugabetzen ditu.
3. Finantza-menpekotasuna. Ama-administrazioak erakundearen jardueraren gaineko finantza kontrola bideratuko du, bere aurrekontuak onartuz (edo horiei oniritzia emanez).
4. Erakundearen ondarea. Ama administrazioak emango dio, eta, erakundea deseginez gero, beraren antolakuntza eta ondasunak berriz ere ama administrazioari itzuliko zaizkio. Lagatako ondasunez gain, erakundeak bere ondasun propioak bereganatu ahal izango ditu.

### 2. Erakunde motak

Erakunde-administrazioen tipologia zabala izan da beti. Oso zaila da erakundeak multzo homogeneotan sailkatzea. Horren arrazoi nagusia honako hau da: erakunderik gehienak lege bidez sortzen dira, eta lege bakoitzak bere ñabardura eta berezitasunak eskaintzen dizkie erakundeoi. Erakunde bakoitzaren sorrera-legeak ezartzen ditu haren antolakuntza eta ezaugarriak. Hori horrela izanik,



heterogenotasuna dugu erakundeen munduan ezaugarri nagusia. Horri guztiari beste faktore bat gehitu behar diogu, hots, autonomia-erkidegoek ere erakundeak sortzeko eta arautzeko eskumena dutenez, aniztasuna ugaritu egin dela.

Edozelan ere, oinarri-oinarrizko tipologiak identifika daitezke. Azter ditzagun lurralde-administrazio bakoitza bana-banaka hartuta:

#### a) Estatuko administrazioan

LOFAGEk Estatuko erakunde motak arrazionalizatzeko ahalegina egin du. Lege horrek instituzio guztiak *erakunde publiko (organismos públicos)* gisa definitu ditu (41. art.). LOFAGEri jarraiki, erakunde publiko bakoitzak bere nortasun juridikoa du, ondasunak eta kudeaketarako autonomia. Erakunde publikoak legeen bitartez sortu behar dira (61. art.), eta legeak zehaztu behar ditu: zer tipologiatako erakundea den, zer ministerio edo organori atxikitzen zaion, zer baliabide ekonomiko dituen, eta zer araubide izango duen aplikagarri (bereziki erakundearen zerbitzura dagoen pertsonalari eta erakundearen jarduerari dagokienez).

Estatuko erakunde publikoak 2 motatakoak izan daitezke:

- Autonomiadun erakundeak (*organismos autónomos*).
- Enpresa-erakunde publikoak (*entidades públicas empresariales*). Enpresa-izaerako jarduerak egiten dituzte.

Bi tipologia horiez gain, badira beste hainbat *erakunde atipiko*. Horiek beren araubidea dute aplikagarri, eta araubide horren arabera antolatzen dira eta jarduten dute (ikus LOFAGEko 8., 9. eta 10. XG). Adibidez, Gizarte Segurantzaren Erakunde Kudeatzaileak, autonomiadun erakundea izanik, bere erregimen juridikoa du (6. XG); Posta eta Telegrafoen Erakunde Autonomiadunak, enpresa-erakunde publikoa izanik, erregimen berezia du (11. XG). Oro har, LOFAGEko 3. aldi baterako xedapenak bide ematen du erakundeek beren araubide propioa izan dezaten (lege bidez ezarri behar da).

Azpimarratu behar da LOFAGEk ez dituela *merkataritza-baltzuak* (sociedades mercantiles) erakunde publiko gisa definitu. LOFAGEko 12. xedapen gehigarriaren arabera, merkataritza-baltzuak zuzenbide pribatuaren arabera antolatzen dira eta jarduten dute, finantza-kontrolari dagokionez salbu, eta horiek ezin izango dute agintaritza publikoko ahalmenik baliatu.

#### b) Euskal Autonomia Erkidegoan

Autonomia-erkidegoen erakundeak autonomia-erkidegoko araubidearen arabera aritzen dira, eta, arau berezirik ezean, LOFAGE aplikatu beharko dute. Autonomia-erkidego guztietan tipologia berdina agertzen ez bada ere, nagusiki honako hau agertu ohi izan da: autonomiadun erakundeak, zuzenbide publikoko erakundeak eta merkataritza-baltzuak. Azken biak enpresa publikoaren kontzeptuaren barruan sartuko lirateke.

Euskal Autonomia Erkidegoan, honako arau honek gobernatzen du erakunde-administrazioa: 1/1997 Legegintzako Dekretuak, azaroaren 11koak, Euskadiko Ogasun Nagusiaren antolakuntza irizpideei buruzko Legearen Testu Bategina onartzen duenak (*Texto refundido de la Ley de principios ordenadores de la Hacienda General del País Vasco*). Arau horrek, 7. artikuluan, erakundeen sailkapena jaso du:

- Autonomiadun erakundeak (*organismos autónomos*).
- Zuzenbide pribatuko erakunde publikoak (*entes públicos de derecho privado*)
- 2006ra arte, baltzu publikoak (*sociedades públicas*)

5/2006 Legea, azaroaren 17koa, Euskadiko Ondareari buruzkoak “baltzu publikoak” Administrazio Instituzional kategoriatik at utzi zituen (idazkera berria emanez 1/1997 Legegintza Dekretuaren 7.3 artikuluari). Aldaketa horren oinarrian dagoena zera da, “Administrazio instituzional” kategoria bera araztea eta baltzu publikoak kategoria horretatik at uztea. Ondorioz, “Administrazio instituzional” kategoria pertsonifikazio publikoen itzalpean antolatutik dauden erakundeetarako besterik ez da uzten. Ezaguna denez, 5/2006 Legea indargabetuta geratu zen 2/2007 Legegintza Dekretua, azaroaren 6koa, Euskadiko Ondareari buruzko Legearen Testu Bategina indarrean sartzearen ondorioz. Testu Bateginak, bere 6. Xedapen Iragakorrean, 5/2006 Legeak ezarritako aldaketa jaso du, beraz, une honetan, Administrazio Instituzional kategoriaren barne “autonomiadun erakundeak” eta “zuzenbide pribatuko erakunde publikoak” sartu behar ditugu, eta ez “baltzu publikoak”

Aurrenak zuzenbide publikoaren arabera arautzen dira, eta ondorengo biak zuzenbide pribatuaren arabera arautzen diren arren, zuzenbide pribatuko erakunde publikoak antolaketa publikoa dute, baltzu publikoak, aldiz, antolaketa erabat pribatua.

Erkidegoko Administrazio Instituzionalaren barne ez badaude ere, aipamen berezia merezi dute Erkidegoko sektore publikoaren zati diren fundazioak eta partzuergoak. Horietaz ere aurrerago hitz egingo dugun arren, aurrera dezagun, bederen, euskal sektore publikoa osatzen duten erakundeak honakoak direla: Euskal Erkidegoko Administrazio Nagusia, Administrazio Instituzionala osatzen duten “autonomiadun erakundeak” eta “zuzenbide pribatuko erakunde publikoak”, eta baita “baltzu-publikoak”, “sektore publikoko fundazioak” eta “sektore publikoko partzuergoak” (1/1997 Legegintzako Dekretua, 7.4 art). Horiez gain 14/1994 Legea, ekainaren 30koa, Eusko Legebiltzarra ere sektore publikoaren barne kokatzen du, lege horren zereginetarako behintzat -6.1 art.)

#### c) Toki-administrazioetan

Toki Erregimenaren Oinarriak arautzen dituen Legeak, 85.2 artikuluan, honako oinarritzko tipologia hau jaso du:

- Autonomiadun erakundeak
- Tokiko enpresa erakunde publikoa (2003. urteaz geroztik)
- Merkataritza-baltzuak (*sociedad mercantil*)

Toki-administrazioaren esparruan argi izan behar da Oinarrien Legeak agertzen duen sailkapen horri beste kategoria batzuk gehitu ahal izango zaizkiola autonomia-erkidegoko legeen bitartez. Bestalde, kontuan izan behar da toki-administrazioerako erakunde-administrazioen artean honako hauek ere sar daitezkeela:

- Partzuergoak (horietan toki-administrazioez gain, beste administrazioek ere esku hartzen ahal dute).
- Mankomunitateak (udalerrak bildurik sortzen dira, toki-administrazio bereziak dira, eta obra eta zerbitzuak eskaintzeko eratzen dira).

## B. AUTONOMIADUN ERAKUNDEAK

### 1. *Estatuaren autonomiadun erakundeak*

Estatuaren autonomiadun erakundeak zuzenbide publikoaz baliatzen dira barne-antolakuntzan zein beren jardunetan. Estatuaren autonomiadun erakundeak ministerioei dagozkien programa bereziak betetzeko xedez sortzen dira. Hona hemen autonomiadun erakundeei deszentralizatzen zaizkien zeregin nagusiak:

- suspertze-jarduerak,
- zerbitzuak ematea,
- zerbitzu publikoak kudeatzea.

Autonomiadun erakundearen oinarritzko araua bere estatutua da. Estatutuak Ministro Kontseiluko errege-dekretuen bidez onartzen dira.

- *Sortu eta atxikitzea.* Estatuaren autonomiadun erakundeak lege bidez sortzen dira (desegiteko, ordea, Ministro Kontseiluaren errege-dekretuz erabil daiteke). Autonomiadun erakundeak ministerio bati atxikiak daude, eta ministerio horrek zuzendaritza- eta kontrol-ahalmenak baliatuko ditu autonomiadun erakundearen gainean.
- *Antolakuntza.* Estatutuak erakundearen zereginak eta ahalmenak zehaztu behar ditu, baita ematen zaizkion administrazio-ahalmenak ere (desjabetzeko ahalmena salbu). Estatutuak erakundearen zuzendaritza-organo gorenak zehaztu behar ditu; eskuarki, presidentea, edo zuzendaria, eta kontseilua izaten dira. Estatutuetan organo horien zereginak agertu beharko dute.

Bestalde, estatutuek agertu beharko dute zuzendaritza-organoen erabakiek administrazio-bidea agortzen ote duten, eta baita ere erakundearen kidegoak (pertsonalak) aplikagarria izango duen zuzenbidea (funtzio publikoari buruzkoa edo lan-kontratazioari buruzkoa).

- *Ondarea.* Estatutuetan agertu beharko dute erakundeari atxikitzen zaizkion ondasunek. Atxiki beharreko ondasunak ama administrazioaren ondasunak dira, eta, erakundea deseginez gero, ondasunak bere ama administrazioari itzuliko zaizkio.
- *Baliabide ekonomikoak.* Erakundearen jarduerak finantzatzeko dituzten baliabide ekonomikoak (diru-iturriek, alegia) Estatutuetan agertu beharko dute. Hiru motatako diru-iturriak izaten dituzte: Estatuko aurrekontu orokorretik jasotakoa, Administrazioek egiten dizkieten transferentziak, eta erakundearen jarduerari esker lortzen diren etekin ekonomikoak.
- *Autonomiadun erakundearen jarduerak aplikagarri duen zuzenbidea.* Autonomiadun erakundeak administrazio-zuzenbidez baliatzen dira, bereziki ahalmen publikoak baliatzen direnean. Kontratuak izenpetzeko, Estatuko Kontratuei buruzko Legeaz baliatu behar dute, eta beren erabakietan (zein prozeduretan) Administrazio eta Prozedura Legea aplikagarria izango da.

## 2. Euskal Autonomia Erkidegoko autonomiadun erakundeak

Euskal Autonomia Erkidegoan lehenago aipaturiko 1/1997 Legegintzako Dekretua aplikagarria da. Aipa ditzagun EAEko autonomiadun erakundeen ezaugarri nagusiak:

- *Kontzeptua.* izaera publikoko erakunde instituzionalak dira, eta haien helburua da Euskal Autonomia Erkidegoaren eskumeneko jarduerak egitea, deszentralizazio-erregimenean, betiere zuzenbide publikoaz baliatuz.
- *Motak.* EAEko autonomiadun erakundeak bi motatakoak dira:
  - Merkataritzako autonomiadun erakundeak: ekonomiako, merkataritzako, industriako edo finantzako jarduerak egiten dituzte.
  - Administrazio-erakunde autonomiadunak: aurreko tipologiaz besteko guztiak.
- *Sortu.* Autonomiadun erakundeak sortzeko eta desegiteko legea behar da. Edozelan ere, desegiteko arrazoiak sorrera-arauak jaso baditu, orduan, ez da desegiteko arau berezirik onartu beharko.
- *Araubidea.* Zuzenbide publikoa dute aplikagarri.
- Gaur egun honako autonomiadun erakunde hauek ditugu Euskal Autonomia Erkidegoan:
  - SHEE-IVEF: Soin Hezkuntzako Euskal Erakundea (11/1988 Legea: Kultura Sailari atxikia)
  - HAAE-IVAP: Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea (16/1983 Legea, abuztuaren 30ekoa, eta 241/2003 Dekretua, urriaren 14koa: Ogasun eta Herri Administrazio Sailari atxikia)
  - HABE: Helduen Alfabetatze eta Berreuskalduntzerako Erakundea (29/1983 Legea, azaroaren 25ekoa; Kultura Sailari atxikia)
  - Euskal Herriko Poliziaren Ikastegia (4/1992 Legea, uztailaren 17koa: Herrizaingo Sailari atxikia)
  - EUSTAT: Euskal Estatistika Erakundea (4/1986 Legea, apirilaren 23koa: Ogasun eta Herri Administrazio Sailari atxikia)
  - EMAKUNDE: Emakumeen Euskal Erakundea (1988ko otsailaren 5eko Legea: Lehendakaritzari atxikia)
  - OSALAN: Laneko Segurtasun eta Osasunerako Euskal Erakundea (7/1993 Legea, abenduaren 21ekoa: Lan eta Gizarte Segurantzza Sailari atxikia).

## 3. Toki-administrazioetako autonomiadun erakundeak

Toki-administrazioetako autonomiadun erakundeen erregimen juridikoa honako hurrenkera honen arabera osatzen da:

- Estatuko oinarrizko legedia: autonomiadun erakundeei buruzko Estatuko oinarrizko legedia TEOLen jaso da nagusiki; toki-administrazioetako zerbitzuak arautzen dituen erregelamenduak ere arau zehatzak jaso ditu (ikus 67. art. eta hurr.).
- Gero, autonomia-erkidegoko legeek toki-administrazioetako autonomiadun erakundeei buruz arautu dutena.

- Azkenik, toki-administrazio bakoitzaren xedapenak.
- *Ezaugarri nagusiak.* Berezko nortasun juridikoa duen erakundea izanik, bere jarduera osoa administrazio-zuzenbidearen arabera gauzatzen da. Toki-erakundeak onartzen dizkio aurrekontuak, eta horien arabera jarduten du. Toki-erakundeak ondasunak atxikitzen dizkio, eta, horiez gain, bere ondasun propioak lor ditzake. Autonomiadun erakundeak sortzen ohi dira udal zerbitzu publikoak kudeatzeko. Zerbitzu publikoen zuzeneko kudeaketa bidea dugu autonomiadun erakundearen bitartezkoa (ikus 12 ikasgaia).
- *Sortu eta desegin.* Udaleko osoko bilkurak. Oinarrien Legeak udal-erakundeak sortzeari muga bat ezarri dio: agintaritza-ahalmenak dakartzaten zerbitzuak ezin kudea daitezke erakundeen bitartez. Zerbitzu horiek korporazioak berak kudeatu behar ditu (adibidez, udaltzaingoa).
- *Estatutuak.* Toki-administrazioetako autonomiadun erakundeen oinarritzko araubidea estatutua da. Batzar osoari dagokio autonomiadun erakundeen estatutuak onartzea. Estatutuek alderdi hauek agertu behar dituzte, besteak beste:
  - Erakundearen goi-zuzendaritzako organoak, horiek izendatzeko modua, eta administrazio-bidea agortzen duten egintzen nahiz ebazpenen zehaztapena.
  - Zuzendaritza Kontseiluaren osaera.
  - Zuzendaritza-organoa goi-mailako tituludun funtzionario batek edota arlo pribatuko profesional batek osatu behar du (betiere bost urte baino gehiagoko jarduera profesionala frogatzen badu).
  - Erakundearen eskumen eta zereginak
  - Zer ondare atxikitzen zaion, eta bere jarduera finantzatzeko baliabide ekonomikoak.
  - Giza baliabideei, ondareari, finantzari, inbertsioari eta kontratazioari buruzko erregimen juridikoa.
- *Antolakuntza eta funtzionamendua.* Toki-araubideak aurreikuspenik jaso ez duenez, estatutuetan jasotakoaren arabera antolatu eta funtzionatuko dute. Autonomiadun erakundeetako zuzendaritza-organoetan (Administrazio Kontseiluan) udal-zinegotziak izan ohi dira; bestalde, zuzendari edo gerentea izaten dute (ikus TKZE 85.-88. art.).
- *Kontrol ekonomikoa.* Autonomiadun erakundeak bere aurrekontua prestatzen du, baina ez dagokio berari hura onartzea, osoko bilkurari baizik. Gastuaren gaineko kontrola udaleko kontu-hartzailtzak egiten du.
- *Ondarea.* Autonomiadun erakundeak bere ondasunak ditu. Deseginez gero, udal-korporazioak autonomiadun erakundea ordezkatzeko du ondasunen titulartasunetan.

## C. ENPRESA ERAKUNDE PUBLIKOAK

### 1. Estatuko enpresa-erakunde publikoak

LOFAGEk aurreikusi duen bigarren erakunde tipologia enpresa-erakunde publikoa da. Enpresa-erakunde publikoek merkataritza-jarduerak egiten dituzte, eta operadore pribatuekin lehian dihardute merkatuan, baldintza beretan. Enpresa-erakunde publikoek honako zeregin hauek betetzen dituzte:

- Zerbitzuak eskaini.
- Interes publikoko ondasunak ekoitzi, eta kontraprestazio baten truke eskaini

Bi hitzetan esanda, enpresa-erakunde publikoak enpresa publikoak dira, baina antolakuntza publikoa dute. Antolakuntza erabat pribatua duten enpresa publikoak ez daude kategoria honen barnean (ikus LOFAGEko 12. XG).

- *Barne-antolakuntza.* Enpresa-erakunde publikoen barne-antolakuntza administrazio-zuzenbidearen arabera da. Adibidez, zuzendaritza-organo kolegiatuek Prozedura Legeak organo kolegiatuei buruz jasotako araubidea bete beharko dute.
- *Kanpoko harremanak eta jarduera.* Hirugarrenetik harremanak zein enpresa-erakundeen jarduera zuzenbide pribatuaren arabera arautzen dira. Enpresa-erakunde publikoen jarduera eta erabakien gaineko kontrola auzibide zibilak edo lan-auzibideak egiten dute, administrazio-bidean alde aurreko erreklamazioa egin ondoren.
- Kontratazioari dagokionez, Estatuko Kontratuen Legeak enpresa-erakunde publikoentzat *bereziki* jaso dituenak bete beharko dituzte; ez, beraz, kontratazio-erregimen orokorra.
- Edozelan ere, estatutuek administrazio-ahalmenak eskaintzen badizkiete, administrazio-zuzenbidea aplikatu beharko dute ahalmen publiko horietaz baliatzean. Horrela, administrazio-ahalmenak erabiliz onartutako egintzen aurka administrazio errekursoak jarri beharko dira.
- *Kidegoa.* Estatuaren enpresa-erakunde publikoaren zerbitzura dagoen pertsonalak lan-zuzenbidearen arabera jarduten du. Funtzionarioak ere egon daitezke, baina hori salbuespena da. Bestalde, zuzendaritza-organoetako kideak kontratatzean, gaitasuna eta esperientzia irizpidetzat hartuko dira, ez funtzio publikoan sartzeko kontuan hartu beharreko berdintasuna, gaitasuna eta merezimendua. Zuzendaritzako kideez bestekoak deialdi publikoen bitartez hautatzen dira (kasu horietan berdintasun, merezimendu eta gaitasun irizpideak bermatu beharko dira).
- *Ondarea.* Autonomiadun erakundeek duten erregimen bera aplikagarria dute. Finantzabide nagusia zerbitzuak eskaintzea da, ekoizten dutena saltzekoa baita.
- *Kontratazioa.* Estatuko Kontratuei buruzko Legeak berariaz jaso dituenak aplikagarri dituzte.

## 2. Euskal Autonomia Erkidegoko zuzenbide pribatuko erakunde publikoak

Euskadiko Ogasun Nagusiaren Printzipio Orokorrei buruzko Testu Bateginak, 15. artikuluan, zuzenbide pribatuko erakunde publikoak modu honetan definitzen ditu: nortasun publikoa duten erakundeak dira, baina erakunde horien jarduera zuzenbide pribatuaren arabera arautzen da nagusiki.

Zuzenbide pribatuko erakunde publikoak lege bidez sortzen dira. Zuzenbide pribatuko erakunde publikoei buruzko erregimen juridikoak bi osagai ditu:

- Batetik, zuzenbide publikoko arauak erakunde horietarako ezarritakoak aplikagarri izango dituzte.
- Gainerakoan, zuzenbide pribatuaren arabera jardun eta arautuko dira.

Euskal Autonomia Erkidegoan honako hauek ditugu, besteak beste, zuzenbide pribatuko erakunde publikoak:

- Energiaren Euskal Erakundea (EEE) (Industria, Merkataritza eta Turismo Sailari atxikia)
- Euskal Unibertsitate Sistemaren Kalitatea Ebaluatzeko eta Egiatzatzeko Agentzia (Hezkuntza, Unibertsitate eta Ikerketa Sailari atxikia)
- OSAKIDETZA (Osasun Sailari atxikia)
- Euskal Irrati Telebista (EITB)(Kultura Sailari atxikia)
- Euskal Trenbide Sarea (Garraio eta Herri Lan Sailari atxikia)

### 3. Tokiko enpresa-erakunde publikoak

Toki-legediak 2003an izan duen eraberritzearen ondorioz (57/2003 Legearen eskutik) gaur egun tokiko enpresa-erakunde publikoak sor daitezke. Horiek erakunde publikoak dira, baina beren kanpo-jardueretan zuzenbide pribatua erabiltzen dute, "administrazio-ahalmenez baliatu behar dutenean ezik". Barne-jarduerak, ordea, administrazio-zuzenbidearen arabera arautzen dira (organoen borondatea sortzeko, aurrekontu-kontrolak, eta abar).

- *Sortu*. Udalbatzak sortzen ditu, estatutuak onartuta, eta udaleko sail bati (edo tokiko autonomiadun erakunde bati) atxikirik geratzen dira.
- *Estatutuak*. Esan bezala osoko bilkurak onartzen ditu, eta tokiko autonomiadun erakundearen estatutuen edukiari buruz esandakoa aplikagarria da. Ezaugarri berezi gisa honako hau azpimarratu daiteke: estatutuetan zehatz jaso behar da zer organori esleitzen zaizkion administrazio-ahalmenak.
- *Antolakuntza*. Administrazio-kontseilu bat dute, eta haren osaera estatutuetan agertzen da. Zuzendaritza-organoa goi-mailako tituludun funtzionario edo arlo pribatuko profesional batek osatu behar du (azken horren kasuan, bost urte baino gehiagoko jarduera profesionala izatea eskatzen da).
- *Kontrola*. Enpresa-erakunde publikoak atxikirik dituen erakundeak edota sailak ikuskatuko ditu.
- *Ondarea*. Urtero inbentarioa igorri behar diete atxikiak dauden udaleko sailari edo erakundeari.

## D. MERKATARITZA BALTZUAK

### 1. Estatuaren merkataritza-baltzuak

Estatuaren merkataritza-baltzuak zuzenbide pribatuaren arabera arautzen dira (LOFAGEko 12. XG). Estatuko merkataritza-baltzuetako kapitalari dagokionez, esan behar da Estatuaren parteak nagusi izan behar duela, bestela, enpresak ez baitira Estatuaren merkataritza-baltzu izango. Merkataritza-baltzuek merkaturan esku hartzen dute gainerako agente pribatuekin berdintasunean.

Merkataritza-baltzuak sortzeko eta desegiteko beharrezkoa da Ministroen Kontseiluaren baimena. Ministroen Kontseiluaren baimena beharrezkoa da, orobat, Estatu enpresaren partaide nagusi izateari uzteko.

## 2. Euskal Autonomia Erkidegoaren merkataritza-baltzuak

Euskadiko Ogasun Nagusiaren Printzipioei buruzko Testu Bateginak, 19. artikuluan, merkataritza-baltzuez dihardu. Artikulu horren arabera, Euskal Erkidegoko sektore publikoa osatzen duten erakundeek, merkataritza-baltzu baten kapitalean gehiengoz parte hartzen badute, orduan, baltzu publikoak izango dira. Hots, baltzu publikoak *merkataritza-baltzuak* dira. Merkataritza-baltzuetako kapitalean Euskal Autonomia Erkidegoko administrazioaren edo erakunde instituzionalen parte nagusi da. Partaidetza hori gehiengoa den ala ez erabakitzerakoan, aipatu erakunde (publiko) guztien partaidetzak hartuko dira kontutan.

- *Sortzea eta ezerezteia* . Baltzu publikoak Eusko Jaurlaritzaren dekretuz sortu eta desegiten dira. Ez da legerik behar, beraz. Haatik, administrazioa baltzuko kapitalaren partaide nagusi bihurtzeko, edo partaide nagusi izateari uzteko, Jaurlaritzako dekretua ezinbestekoa da.
- Kontuan izan behar da baltzu publikoak bi modutara sor daitezkeela: Jaurlaritzaren erabakiz, baltzu berria eratuz, eta baita ere lehenagotik merkataritza-baltzua zena baltzu publiko bihurtuz (Jaurlaritzak edo erakunde instituzionalak- akzioak erosten dituenean, partaide nagusi izan arte). Baltzu publikoak desegin daitezke bi era horiek erabiliz; hots, baltzua bera deseginez, edota Jaurlaritzak baltzu publikoaren kapitalean duen nagusitasuna galtzen duenean (bere akzioak edo parteak salduz). Kasu horretan baltzu publikoa izateari utziko zaio.
- *Forma juridikoa*. Baltzu publikoak baltzu anonimo gisa konfiguratu behar dira. Baltzu publikoek baltzu anonimoei buruzko araubidea dute aplikagarri.
- *Baltzu publikoen administrazioaileak*: Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoko baltzu-publikoetan, Erkidegoko Administrazio Orokorrari dagozkien administrazioaileen bostetik biren izendapena ondareari buruzko eskumenak dituen sailburuak proposatuko ditu. Gobernu Kontseiluak (Jaurlaritzak) bestelako proportzioak agin ditzake.
- *Legebiltzarrari jakinaraztea*: Jaurlaritzak jakinarazpena igorri behar dio Legebiltzarrari merkatal-baltzuak (baita fundazioak, elkarteak eta zuzenbide publiko eta pribatuko bestelako erakundeak) sortzeari buruz, bai eta haietako partaidetzak eskuratu, galdu edo aldatzeari buruz ere, orobat aldaketa horiek baltzu publikoaren bitartez edo Erkidegoko sektore publikoan txertatutako bestelako erakundeen bitartez egiten direnean ere.
- *Ekonomia kontrola*: Baltzu Publikoek (sektore publikoan txertatzen diren fundazioak zein Partzurgoak) 14/1994 Legea, ekainaren 30koa, Ekonomia kontrolari eta Kontabilitateari buruzkoa dute aplikagarri. Hots, erakunde horiei Lege horrek ekonomia eta kontabilitatea kontrolatzeko jasotako araubidea aplikatzen zaie, eta horretarako Administrazio instituzionalaren barruan dauden zuzenbide pribatuko erakunde publikoekin berdintzen dira, betiere beren izaera juridikoak dakartzan berezitasunak aintzakotzat hartuta.
- *Kapitalaren jabetza graduak*: Kapitalaren jabetzari begira, Administrazioaren partaidetza %100koa izan daiteke, zuzenean zein zeharka (sektore publikoan integratzen diren erakundeen bitartez); eta baita %50tik %100ra bitartean, bai zuzenean (Erkidegoko Administrazioa titularra izanik) zein zeharka (sektore publikoan integratzen diren erakundeen bitartez). Une honetan azken horiek gehienak dira, 32 baltzu osatuz, 57ren artetik.



Hona hemen gaur egun Eusko Jaurlaritzako sailen menpe dauden merkataritza-baltzu batzuk:

- Itelazpi B.A., Eusko Jaurlaritzaren Informatika Elkarte (Ogasun eta Herri Administrazio Sailari atxikia);
- Trebatzea eta Enplegua Sustatzeko Akziokako Baltzu Publikoa -EGAILAN, B.A. (Justizia, Lan eta Gizarte Segurantzza Saila)
- Industriaren Sustapen eta Eraldaketarako Baltzua, SA (Industria, Merkataritza eta Turismo Saila)
- Euskadiko Etxebizitza eta Lurra, B.A. (VISESA) (Etxebizitza eta Gizarte Gaietako Saila)
- Euskadiko Orkestra B.A..
- Ingurumen Jarduketarako Sozietate Publikoa - IHOBE, SA (Ingurumen eta Lurralde Antolamendu Saila)
- Euskadiko Kirol Portua, B.A. (Garraio eta Herri Lan Saila)
- Euskadiko Trenbideak, B.A. (Garraio eta Herri Lan Saila)
- NEIKER - Nekazal Ikerketa eta Garapenerako Euskal Erakundea, B.A. (Nekazaritza, Arrantza eta Elikadura Saila)
- MENDIKOI - Nekazaritza Garapenerako Institutua, B.A. (Nekazaritza, Arrantza eta Elikadura Saila)

Ikuspegi ekonomikotik begiratuta honako multzo hauek egin daitezke:

- EVE taldea: (CADEM, Euskadiko Hidrokarburo Baltzua, Sologoiengo Zentral hidroelektrikoa B.A, San Pedro de Araia Zentral Hidroelektrikoa B.A., Zazpiburri B.A., Udal Zentral Elkartuak B.A.U., Biogardelegi B.A....)
- EITB taldea: Euskal Irrati Telebista (EITB), Euskal telebista B.A., Eusko Irratia B.A., Gasteiz Irratia B.A., EITBNET B.A.U....)
- SPRI taldea: SPRI S.A., Teknologi Elkartegia S.A., Arabako Teknologi Parkea S.A., Centro de empresas de Zamudio S.A.
- Eusko Trenbideak taldea. Eusko trenbideak B.A., Euskotren participaciones B.A...
- Gainerakoak: EJIE (informatika elkarte) B.A., Itelazpi B.A., Egialan B.A., Basquetour B.A. VISESA, Euskadiko Orkestra B.A., IHOBE B.A., Euskal Trenbide sarea, Euskadiko Kirol Portuak B.A., Neiker B.A. Mendikoai B.A.

### 3. Tokiko merkataritza-baltzuak

Toki-administrazioetako merkataritza-baltzuak TEOLek arautu ditu. Bi baltzu mota bereiz daitezke:

- *Merkataritza-baltzuak.* Merkataritza-baltzuen kapitalak, oso-osorik, toki erakundearen esku egon behar du (TKZEko 89. art. eta hur.). Kontutan izan Estatuko eta Erkidegoko merkataritza baltzuetan kapitalaren gehiengoa (%50 behintzat) erakunde publikoek jartzea eskatzen dela; tokiko merkataritza baltzuetan, aldiz, kapitalaren %100.
- *Kapital bitarikoetako baltzuak.* Horiek merkataritza-baltzuen forma har dezakete, baita kooperatibarena ere. Toki-araubidearen arabera, kapital bitarikoetako baltzuak ez dira baltzu publikoak, beste kategoria batean baitaude (TKZEko 102. art. eta hur.).

Toki-administrazioen merkataritza-baltzuek gainerako enpresekin lehian dihardute merkaturuan berdintasunean. Aplikagarri duten zuzenbidea merkataritza-

zuzenbidea da, aurrekontuei, kontabilitateari, finantza-kontrolari, eraginkortasun-kontrolari eta kontratazio publikoari buruzko araudiak aplikagarri zaizkien gaietan ezik. Merkataritza-zuzenbidea aplikagarri badute ere, toki-administrazioak zuzendaritza-ahalmenak izango ditu.

Baltzu publikoaren antolakuntzari dagokionez, Toki Korporazioen Zerbitzuen Erregelamenduan jasota dago zer organo dituen:

- *Batzar Nagusia (Junta General)*. Udaleko osoko bilkurako kideek (zinegotziek eta alkateak) merkataritza-baltzuko batzar nagusia osatzen dute. Kide bakoitzak baltzuaren kapitalean parte bera izango du. Batzar nagusia baltzuaren organo gorena da, eta gainerako organoak beharturik daude hark hartutako akordioak betetzera.

Batzar nagusiak jarduteko eta akordioak hartzeko erregimen juridiko bitarikoa du aplikagarri (pribatua nagusiki, erregelamenduek ezarritako prozedura zehatzak salbu). Batzar nagusiaren eginkizun behinenak honako hauek dira: administrazio-kontseilua izendatzea, Kontseiluko kideen soldata ezartzea; estatutuak aldatzea; kapitala gehitzea eta gutxitzea; obligazioak jaulkitzea; inbentarioa egitea, eta urteko balantze ekonomikoa onartzea.

- *Administrazio-kontseilua*. Batzar nagusiak administrazio-kontseiluko kideak izendatzen ditu. Alkateak izan behar du administrazio-kontseiluko presidentea. Administrazio-kontseiluaren kide-kopurua aldatzen da udalerrriak duen biztanleriaren arabera. 2.000 biztanletik beheragokoetan, 5 kide izango ditu, eta goragokoetan, 9 kide. Administrazio-kontseiluko kideen herena osoko bilkurako kide izan daiteke. Azpimarratu behar da administrazio-kontseiluak kudeaketari dagokionez erabateko ahalmenak dituela, baltzuaren ordezkariak eta administrazioa zuzentzen baititu.
- *Gerentea*. Haren eskumen eta ahalmenak estatutuetan ezarri behar dira. Gerenteak zuzendaritza-, kudeaketa- eta betearazte-lanak egiten ditu (administrazio-kontseiluarekin batera).

## E. PARTZUERGOAK

Erakunde-administrazioak administrazio bakar batek sortu ohi ditu. Gerta daiteke, ordea, administrazio batek baino gehiagok ama administrazio gisa jardutea. Kasu horretan, erakundea bi lurralde-administrazioen edo gehiagoren ekimenez sortuko da, ama administrazioei dagozkien zerbitzuak edo lanak batera kudeatzeko. Hala gertatuz gero, erakunde berri horrek honako bi forma juridiko hauetatik bat hartu ahal izango du:

- *Mankomunitatea*. Zenbait udalek ama administrazio gisa jarduten dute. Mankomunitatea toki-administrazioa da.
- *Partzuergoa*. Hainbat lurraldedun administrazioek —lurralde-maila desberdinetakoek, hain zuzen— parte har dezakete sorreran. Partzuergoa erakunde-administraziozat jotzen da.

Bien arteko desberdintasuna argia da. Mankomunitatearen kasuan, udalerrriak bakarrik elkartuko dira, eta toki-administrazio berri bat sortuko dute. Toki-administrazioa izanik, mankomunitatea lurraldedun administrazioa izango da. Horren kariaz, toki-administrazioei berez dagozkien ahalmen publikoen jabe izango da, eta horiek baliatu ahal izango ditu, zerbitzuak eskaintzeko zein obrak gauzatzeko.

Partzuergoak, aldiz, sortzen dira udalak eta beste administrazio publiko batzuk elkartzeko edo udalak eta norbanakoak elkartzeko. Partzuergoa, beraz, erakunde-administrazioa izango da, eta ez lurralde-administrazioa. Halere, udalez soilik osatutako partzuergoak toki-administrazioetat jotzen ditu Bizkaiko udalez gaindiko erakundeak arautzen dituen foru-arauak.

Dakigunez, Euskadiko Ogasunaren Printzipio Gidatzaileak ezartzen dituen 1/1997 Legegintzarako Dekretuak, bere 7.4.c artikuluan partzuergoak Euskal sektore publikoan integratu ditu honako baldintza hau gertatzen bada: partzuergoaren egintzak zuzenean zein zeharka EAeko organo baten erabakitzeke ahalmenari lotuta daudela, EAeko sektore publikoan txertatutako erakunde batek edo batzuek ekarpenik gehiena egin badiote partzuergoari, edota eratzeko unean, partzuergoa gehiengoz finantzatzeko konpromisoa hartu badute. Sektore publikoan sar ditzagun honako baldintzak gertatu behar dira, beraz:

- Euskal sektore publikoko erakundeek partzuergoari ekarpenik gehiena egitea.
  - Partzuergoa gehiengoz finantzatzeko konpromisoa izatea.
  - Partzuergoa, bera, Erkidegoko organo baten erabakitzeke ahalmenari lotuta izatea (zuzenean zein zeharka).
- *Araubidea.* Partzuergoari buruzko araubidea hainbat xedapenetan jaso da:
    - Toki-araubideak partzuergoari buruzko arauak jaso ditu. TEOLeko 87. art.; 781/1986 ELD 110. art; TKZEko 37. art. eta hur.
    - Bizkaian, 3/1995 Foru Araua, martxoaren 30koa, Udalez Gaindiko Eremuko Erakundeak Arautzeari buruzkoa, dugu aplikagarri.
    - Administrazio eta Prozedura Legeak (30/1992 Legea), 6.5 artikuluan, Estatuko administrazioa eta autonomia-erkidegoko administrazioaren arteko partzuergoak arautu ditu. Artikulu horrek partzuergoaren estatutuen gaineko bidalketa jaso du, helburuak, antolakuntza, funtzionatzeko era eta finantzabideak zehazteko. Partzuergoari agindutako zerbitzuak kudeatzeko, kide diren administrazioek aplikagarri duten legedian jasotako edozein bide erabil daiteke.
    - Azkenik, partzuergo bakoitzak bere estatutuak izango ditu. Partzuergoari egokitutako estatutuek zehaztu behar dituzte erakundearen antolakuntza, zereginak eta eskumenak.
    - Ez dezagun ahaztu, sektore publikoko fundazioa izanik, sektore publikoari aplikagarri zaizkion ekonomia eta kontabilitate kontrolen menpe jardun beharko dutela.
  - *Definizioa eta osatzeko modua.* Elkarte-izaera duten administrazio publikoak dira. Nortasun juridiko propioa dute. Toki-administrazioak eta bestelako administrazio publikoak helburu bateratuak lortzeko sortzen dira. Halaber, toki-erakundeen helburuekin bat egiten duten erakunde pribatuak partzuergoko kide izan daitezke, baldin eta erakundeek irabazi-asmorik ez badute. Esan bezala, hainbat motatako lurraldedun administrazioek parte har dezakete (toki-administrazioek, Estatuko administrazioak eta erkidegoko administrazioak). Toki-araubideak erakunde pribatuei ere ematen die aukera partzuergoko kide izateko, baldin eta erakunde pribatuok irabazi-asmorik gabekoak badira. TJOLeko 87. artikulua honela definitu ditu partzuergoak: "toki-agintariek beste administrazioekin edota irabazi-asmorik gabeko erakunde pribatuekin batera era dezaketan erakundeak da partzuergoak."

Lehenengo kasuan, interes orokorreko helburuak lortzeko eratuko da. Irabazi-asmorik gabeko erakunde pribatuekin egindako partzuergoen kasuan, ostera, erakunde horiek interes publikoko helburuak izan behar dituzte, administrazio publikoek dituztenekin bat datozen helburuak, hain zuzen.”

Partzuergoak beren kide diren administrazio guztien interes komunak kudeatzeko sortzen dira. Erakunde hori zenbait administraziok sortzen duten aldetik, zereginak loturik egongo dira administrazio sortzaile guztien eskumen konpartitu edo konkurrenteei.

- *Ezaugarriak:*

- Erakunde instituzionala da, nortasun juridiko osoa duena, eta burujabe da bera osatzen duten kideekiko.
- Elkartu diren erakundeek partzuergoaren estatutuetan hitzartutakoa baino ez dute bete beharko.
- Partzuergoak bere ondarea du.
- Partzuer diren erakunde guztien ordezkariak osatuko dituzte erabaki-organoak. Ordezkarien proportzioa partzuergoaren estatutuetan finkatutakoa da. Hala dagokionean, boto haztatua erabiliko da.
- Partzuergoaren eskumeneko zerbitzuak emateko, kontratuen legediak zerbitzuak kudeatzeko ezarritako edozein modu erabili ahal izango da.
- Estatutuetan araubide izango duten legedia finkatuko dute, betiere partzuer diren alderdiei ezarri ahal zaizkien legedien artetik aukeratua. Partzuergoaren sorreran hainbat izaeratako administrazioek parte hartzen dutenez, arazoak sortu ohi dira aplikagarria izango duen zuzenbidea zehaztean (Estatukoa, erkidegokoa edo toki-administraziokoa). Partzuergoen araubidea zehaztean honako arau hauek kontuan izan behar dira: a) partzuergoaren antolakuntza eta funtzionamendua ezinbestean zuzenbide publikoaren arabera arautu beharko da; b) partzuergoa arlo edo sektore berezi batentzako zerbitzuak eskaintzeko edo kudeatzeko sortzen bada, sektore hori arautzen duten xedapenek ezartzen duten erregimen juridikoa aplikagarria izango du; c) arau zehatzik ezean, partzuergoaren estatutuek ezarri beharko dute zein izango den araubide aplikagarria.
- Gorago aipatutako baldintzak betez gero, partzuergoak euskal sektore publikoaren zati izan daitezke, eta hala izanik sektore publikoak aplikagarri dituen ekonomia eta kontabilitate kontrolaren menpe izango dira (lehen esan bezala).

Bizkaiko Udalez Gaindiko Erakundeei buruzko Foru Arauak (3/1995 FAK, martxoaren 30ekoak) administrazio-ahalmen ugari aitortu dizkie partzuergoei, besteak beste, erregelamenduak onartzeko ahalmena, finantza-ahalmena eta tributuoak jartzeko ahalmena (zerga-izaera duten tributuoak ezartzeko ahalmena izan ezik), beren egintzen legezotasuna eta exekutatzeko gaitasuna, beren erabakiak ofizioz berrikusteko ahalmena, zehatzeko ahalmena, ondasunak ikertzekoa, zedarritzekoa,...

- *Estatutuak.* Partzuergoen estatutuak onartzeko prozedura mankomunitateen estatutuak onartzeko erabiltzen den prozeduraren antzekoa da. Partzuergoko erakunde guztiek parte hartu behar dute eraketan eta estatutuen onespenean, bakoitzak aplikagarri duen legediaren arabera.

Estatutuek partzuergoaren funtzionamendu-araubidea ezarri behar dute, eta gutxienez honako hauek jaso behar dituzte:

- Partzuergoaren izena eta egoitza.
- Partzuergoko kide diren administrazio publikoen eta bestelakoen izenak.

- Haren helburuak.
- Araubide organikoa. Partzuergoko kide den edozein administraziok edo irabazi-asmorik gabeko edozein erakunde pribatuk ezin izango du partzuergoko organoetan gehiengo osoa izan.
- Zuzendaritza-organoen funtzionamendu-arauak.
- Baliabide ekonomikoak.
- Haren indarraldia.
- Kide berriak elkartzeko eta kide izateari uzteko prozedurak.
- Estatutuak aldatzeko prozedura.
- Desegiteko zioak eta prozedura, eta likidazioari buruzko arauak.
- Partzuergoak araubidetzat izango duen legedia.

## F. EUSKAL SEKTORE PUBLIKOKO FUNDAZIOAK

Euskadiko Ogasunaren Printzipio Gidatzaileak ezartzen dituen 1/1997 Legegintzarako Dekretuak izan duen azken berrikuntzak (2/2007 Legegintzako Dekretu bidez) fundazioak sektore publikoaren barne integratu ditu, zenbat baldintza gertatzen badira. Hona hemen euskal sektore publikoko fundaziotzat jotzeko fundazioaren egituran gertatu behar diren baldintzak:

- Bere patronatuko kide gehienak sektore publikoko erakundeek izendatuak izan beharko dira-
- Eta horrez gainera, honako ezaugarrietako bat izan beharko du:
  - Administrazio Orokorrak edo sektore publikoko gainerako erakundeek, zuzenan zein zeharka, gehiengoz egin duten ekarpen bati esker eratuta izatea.
  - Bere fundazio-ondarea, ehuneko berrogeita hamarretik gorako portzentaje batean, aurreko puntuan adierazitako erakundeek emandako ondasun edo eskubideez eratu badira.
- *Sortu, aldatu edo azkentzea*: Sektore publikoko fundazioak eratu, estatutuak aldatu, bat egi edo azkentzeko, Jaurlaritzak horretarako baimena eman beharko du. Baita sektore publikoko fundazio izate hori eskuratzea edo galtzea dakarten egintzak edo negozioak burutu ahal izateko ere. Baimena kasuan kasuko erabakia hartu baino lehen eman beharko da. Horren aurretik, Justizia arloan eskumena duen sailak eta Ondare-arloan eskumena duen Sailak aurretiaz txosten bana egin beharko dute.
- *Araubidea*: Ogasun Nagusiari dagozkion gaietan, fundazio hauek gai horietan berriaz aplikatzekoak zaizkien xedapenak dituzte jarraibide. Eta xedapen horiekin kontraesanetan ez dagoen guztian, berriz, zuzenbide pribatua. Bestalde, aplikatzekoa zaie fundazioei buruzko legeria. Haatik, Euskal Autonomia Erkidegoko Fundazioen Babesletzaren (protectorado) menpe daude.

Jaurlaritza sailei dagokie atxikita dituzten erakundeen aurreproiektuak aurretiaz onartzea.

Kontutan izan behar da, bestalde, Euskal Autonomia Erkidegoaren Aurrekontu Orokorraren bitartez finantzatutako erakundeek, beren izaera edo forma juridikoa edozein dela ere, publikitate-, lehia- eta objektibotasun-printzipioetara egokitu behar dituztela beren diru-laguntza jarduerak.

## G. BESTE ERAKUNDE PUBLIKO BATZUK

Aipaturiko kategoria orokorretan ezin integra daitezkeen hainbat erakunde publiko daude. Erakunde horiek ez daude araubide orokorrari lotuak, eta bakoitzak bere estatutu bereziaren arabera jarduten du, edo sorrera-legean ezarritakoari jarraiki.

LOFAGEk erakunde publiko horiek identifikatu ditu, 6.-11. xedapen gehigarrietan hain zuzen ere. Horien artean, honako hauek ditugu:

- Gizarte Segurantzaren erakunde kudeatzailea. Erakunde horri autonomiadun erakundeei buruz jasotako aginduak aplikatzen zaizkio, zenbait kasutan izan ezik: langileen erregimena, ekonomia- eta finantza-erregimena, ondarearen erregimena, eta aurrekontuen edota kontabilitatearen erregimena. Kasu horietan legeria berezia du aplikagarri.
- Tributu Administrazioaren Estatuko Agentzia,
- Ekonomia eta Gizarte Kontseilua,
- Postaren eta Telefonoen Erakunde Autonomiaduna,
- eta abar.

LOFAGEk zehaztutakoaz gain, bakoitzaren legeria berezia dute aplikagarri.

## II. ADMINISTRAZIO INDEPENDENTEAK

Erakunde-administrazioaren ezaugarri nagusia da bere ama administrazioarekin duen lotura. Nortasun juridiko propioa izan arren, beste administrazio bati loturik dago, eta administrazio horrek izango ditu erakundearen gaineko zuzendaritza-ahalmenak zein beraren jardueraren gaineko erantzukizuna. Erakunde beregaina izan arren, harreman estuak gertatzen dira erakundearen eta atxikia duen administrazioaren artean; besteak beste, erakundearen zuzendaritza-organoak bere ama administrazioak izendatzen eta kargugabetzen dituzenez, gobernuren bati estuki lotuta jardungo du (dela Estatuko gobernuari, dela Jaurilaritzari, diputazioari edo udal-gobernuari). Bide horretan, haren jarduera gidalerro politikoen bitartez zuzenduko da, eta, neurri berean, haren jardueraren azken erantzule politikoak gobernuak izango dira.

Administrazio independenteak, ordea, nortasun juridiko propioa izanik, ez daude inongo gobernuri loturik. Ez daude beste administrazio bati loturik, alegia. Eta hori da, hain zuzen ere, administrazio independenteak sortzeak izaten duen helburua: erakundea politikaren gidalerroetatik banatzea. Oso sektore konkretuak kudeatzeko sortu ohi dira (politika-ildoen bitartez baldintzatuak izan behar ez duten sektoreak kudeatzeko, alegia), bere egituraz kanpoko inork ez dezan baldintzatu beraren erabakitzeko ahalmena. Eskuarki, ahalmen publiko oso zabalak eskaintzen zaizkie, araugintza-ahalmenak (Espainiako Bankua), zehatzeko ahalmena, ikuskatzeko ahalmena (CNSN), jarduera pribatuak mugatzeko ahalmena (CNMV), baimen zehatzak eskusibotasunez emateko ahalmena (CNMT), eta abar. Administrazio independenteek jarduera edo sektore oso baten gobernu eta administrazioa erabateko askatasunez baliatzen dituzte. Ahalmen zabalak eskaini eta neurri berean erantzukizun politikoetatik salbu egoten direnez, hausnarketarako gai bihurtzen da sarri erakunde horien gaineko kontrol mugatua.

Administrazio independentearen bereizgarria bere independentzian datza. Independentzia hori bermatzeko, gobernuari ez zaio ematen erakundearen zuzendaritza izendatzeko edo kargugabetzeko ahalmenik. Gobernuak inolako baldintzarik gabe egingo balitu izendapenak eta kargugabetzeak, ez litzateke independentziarik egongo. Zuzendaritzako kideek erabat beteko lituzkete gobernuaren

ildoak, karguak ez galtzeko. Administrazio independentearen bereizgarria bere independentzia *organikoa* da. Eta independentzia organikoaren bidez, independentzia *funtzionala* bermatu nahi da (jarduteko autonomia eta neutritasuna, alegia). LOFAGEk erakunde horien independentzia, neurri batean, mugatu du. Izan ere, administrazio independenteek LOFAGE aplikagarri dutela xedatu da, erakunde horien independentziarekin edo autonomiarekin bateragarria den guztietan (ikus LOFAGEko 10. XG).

Erakunde espezializatu horiek erakunde independenteak direnez, gobernuak ez da izango erakundeon jardueren erantzule. Mendekotasun-harremanik ez dagoenez, gobernuak ez du ez zuzendaritza-ahalmenik, ezta ere zuzeneko kontrol-biderik erakundearen jardueraren gainean. Administrazio independenteen bidez lortu nahi da erakunde horiek zenbait jardueraren kudeaketan espezializatzea, bereziki ekonomia-eginkizun garrantzitsuekin edo oinarritzko zenbait eskubiderekiko zerikusia duten jardueren kudeaketan (energia nuklearra, telekomunikabideen merkaturia, irratia eta telebista,...).

Erakunde independenteen adibideak honako hauek dira: *Comisión Nacional del Mercado de Valores* (Balioen Merkaturiko Nazio Batzordea), *Consejo de Seguridad Nuclear* (Segurtasun Nuklearreko Kontseilua), Hauteskunde Administrazioa, Lehia Aldezteko Agentzia, Datuak Babesteko Agentzia, Unibertsitate Kontseilua eta unibertsitate publikoak. Unibertsitate publikoak zuzenbide publikoko erakundeak badira ere, autonomiaz jarduten dute (EK-ko 27.10 artikulua araberak "unibertsitateei autonomia aitortzen zaie, legeak ezarritako baldintzetan"). Unibertsitate publikoak autonomia-erkidegoko administrazioarekin duen harreman bakarra beraren estatutuen onspenari dagokio, eta, horretan ere, gobernuaren egiteko bakarra da legezketasuna kontrolatzea.

Espainiako Bankua kasu berezia da. Espainiako Bankuak honako ezaugarri hauek ditu:

- Espainiako Bankuak bere Estatutu propioaren bitartez arautzen da.
- Espainiako Bankuari autonomia aitortu zaio. Zuzenbide publikoko erakunde bezala konfiguraturik dagoen arren, Estatuko Administrazioarekiko autonomia da.
- Estatuko Gobernuak Espainiako Bankuko Gobernadore Nagusia izendatzen badu ere, ez du gobernadorea kargugabetzerik, araubideak zehazki aipatzen dituen kasuren bategatik ez bada.
- LOFAGE Espainiako Bankuaz arduratu da bere 8. XG-an.
- Espainiako Bankua ahalmen erregelamendugilearen jabe da.
- Espainiako Bankuko aurrekontua Gorte Nagusiek onartzen dute.

Ekonomia eta Gizarte Kontseilua beste adibide berezi bat da. Hona hemen haren ezaugarriak:

- EK-ko 131.2 artikuluan aurreikusitako erakundea da.
- Araubidea honako lege honetan jaso da: 21/1991 Legea, ekainaren 17koan.
- Nortasun juridiko propioa du.
- Izaera aholkularia eta ordezkatzaila du (sindikatuak, enpresaburuen eta beste kolektibo batzuen ordezkariak biltzen dira).
- Zuzenbide publikoko erakunde gisa konfiguraturik dago.
- Edozelan ere, izaera aholkulari hutsa duenez, ez ohi da administrazio independenteekin parekatu, horiek erabakiak hartzeko ahalmena baitute.

Datuak Babesteko Agentzia beste administrazio independente bat da. Agentziak berezko nortasun juridikoa du, eta bere eginkizunak betetzeko erabateko

independentzia bermatu zaio, baita administrazioen aurrean ere. Agentziaren independentzia organikoa bermatzeko, zuzendaria Kontsulta Kontseilua osatzen duten pertsonen artean izendatu behar da lau urterako. Zuzendaria Kontsulta Kontseiluak berak eskatuta bakarrik ken daiteke kargutik, edo gobernuaren ekimenez (espedientea bideratu ondoren), baldin eta legeak aurreikusitako zioen bat gertatu bada (hari dagozkion betebeharren ez betetze larria, ezgaitasuna, bateraezintasuna edo dolozko delituren batek ekarritako kondena).

### III. KORPORAZIO ADMINISTRAZIOA

#### A. EZAUGARRI NAGUSIAK ETA KONSTITUZIO ARAUBIDEA

Korporazio-administrazioak oinarri pribatua du. Korporazioen jatorria Erdi Aroko gremioetan dago. Korporazioek gaur egun, antzina bezala, jarduera edo interes ekonomiko jakinak ordezkatzen dituzten erakundeak dira. Korporazioek hiru betekizun dituzte:

- .Beren kideen interes pribatuak aldezte eta kudeatzea.
- .Bote publikoen aurrean korporazioak dituen interesak ordezkatzea.
- .Interes orokorreko eginkizunak betetzea. Nagusiki, korporazioaren ekonomia-sektorearen antolakuntza bideratzea.

Korporazioak berak ekonomia-sektore jakinetako antolakuntza bideratu eta arautzen duenez, Estatuak ez du eratzen inolako erakunderik zeregin hori betetzeko. Estatuak korporazioez baliatzen da, ekonomia-sektore bakoitzaren antolakuntza orokorra bideratzeko. Bi dira korporaziorik nagusiak:

- Lanbide-elkargoak (abokatuena, medikuena, arkitektoena, eta abarrena).
- Ganbera ofizialak (merkataritza-, industria- eta nabigazio-ganberak, eta abar).

Korporazio-administrazioa erakunde publikoen eta erakunde pribatuen arteko kategoria berezia dela esan daiteke, batetik korporazioek elkarte-oinarria dutelako (elkarte pribatuaren oinarria, alegia) eta, bestetik, interes orokorreko helburu publikoak betetzen dituztelako. Ondorioz, korporazioei erregimen juridiko mistoa aplikatzen zaie: erregimen publikoa eta erregimen pribatua. Hots, eginkizun batzuk betetzean zuzenbide publikoaz baliatuko dira, eta beste mota bateko eginkizunak betetzean zuzenbide pribatuaren arabera jardungo dute.

Korporazio-administrazioa eginkizunen deszentralizazioaren adibidea da. Estatuak korporazio-erakundeak sortzen ditu (edo haien izaera aintzat hartu), nortasun juridiko publikoa aitortuz; baina, sortu eta gero, Estatuak ez du izango inolako aginterik korporazioen gain.

#### 1. Ezaugarriak:

- Esan bezala, korporazioek oinarri soziologiko pribatua dute.
- Korporazioko kide izatea ez da borondatezkoa, Legeak galdatzen duen baldintza bat baizik, jarduera profesional batzuk izateko. Edozelan ere, legegileak berak kide izatearen ezinbestekotasuna salbuets dezake.
- Korporazioa erabaki publiko baten bitartez sortzen da. Baina Estatuak ez du korporazioaren jarduera zuzenduko. Korporazioaren zuzendaritza korporazioa osatzen duten kideek izango dute.
- Auto-antolaketa: korporazioaren zuzendaritza-organoak hautatzea korporaziorari dagokio.



- Auto-arautzea: korporazioak ekonomia-jarduerari buruzko arauak onartu ahal izango ditu.
- Autarkia: korporazioak bere interesak zuzentzeko ahalmena du.
- Korporazioek monopolio-izaera dute: korporazio bakarra egon daiteke ekonomia-sektore bakoitzean.

## 2. Konstituzio-araubidea eta nahitaezko afiliazioa

Konstituzioak interes ekonomiko eta profesionalak aldeztzen dituzten elkarten arteko bereizketa jaso du:

- Batetik, sindikatuak eta enpresaburu elkarteak daude (7. eta 28. art.). Horiek ez dira korporazioak, Konstituzioko 7. artikulua elkarte horiek sortzea eta bertan jardutea borondatezkoa dela ezartzen baitu ("Langile-sindikatuak eta enpresaburu-elkarteak lagungarri dira dagozkien interes ekonomiko eta sozialak babesteko eta sustatzeko. Libre da halako erakundeak sortzea eta guztiek ere beren jardura izatea", 7. art.).

- Bestetik, korporazioak daude. Konstituzioko 36. artikulua lanbide-elkargoak arautu ditu ("Legeak arautuko ditu profesionalen elkargoen araubide juridikoaren berezitasunak eta lanbide tituludunetako jardura. Elkargoak demokratikoak izan beharko dute barne-egituraz eta jokamoldez"). Bestetik, Konstituzioko 52. artikulua ganbera ofizialak arautu ditu ("Legeak arautuko ditu dagozkien interes ekonomikoak zaintzen laguntzen duten elkarte profesionalak. Demokratikoak izan beharko dute barne-egituraz eta jokamoldez"). Bi horien sorrera ez da borondatezkoa, korporazioak lege bidez sortzen baitira.

Korporazio publikoen eta sindikatuen eta enpresaburu elkarten arteko desberdintasun nagusia kide izatearen (afiliazioaren) nahitaezkotasuna da. Korporazioetan, lanbideren bati ekin ahal izateko nahitaezkoa da elkargoko edo ganberako kide izatea. Edozelan ere, nahitaezko afiliazioaren beharrari dagokionez, Auzitegi Konstituzionalak zenbat adierazpen egin ditu.

Auzitegi Konstituzionalak adierazitakoari jarraiki, elkargoko kide izatearen nahitaezkotasuna ez da "elkartzeko eskubide"aren edo askatasun konstituzionalaren kontrakoa. Hots, horrek ez du urratzen elkartzeko eskubide konstituzionalaren negatiboa; ez elkartzeko eskubidea, alegia. Horretarako, honako argumentu hauek erabili zituen: korporazioak elkarte antzekoak izan arren, elkarte mota bereziak dira, eta ezin zaie elkarte juridiko-pribatuen erregimen hutsa aplikatu. Korporazioek helburu publiko eta pribatuak dituzte. Eta horrek elkartzeko modu berezia dakar. Modu berezi hori ez da ikusi behar elkartzeko askatasunari jarritako muga gisa, baizik eta kudeatu beharreko interes publiko eta pribatuei egokitutako egitura gisa. Lanbide batzuk betetzean interes publikoak ukitzen dira, eta legegileak, interes publiko horietan oinarrituta, ezar dezake elkargokide bihurtzearen nahitaezkotasuna. Beste kasu batzuetan, elkargoaren egiturak, muinak nahiz helburuek ez dute zerikusirik interes publikoekin. Kasu horietan legegileak ez du zertan ezarri elkargoetako kide izatearen nahitaezkotasuna.

Lanbide elkargoetan afiliatzeko ezinbestekotasunaz Auzitegi Konstituzionalak adierazitakoa ezin zaie aplikatu ganbera ofizialei. Auzitegi Konstituzionalak ganbera ofizialeko kide izatearen ezinbestekotasuna malgutu du. Ezinbestekotasuna honako kasu honetan bakarrik onar daiteke:

“nahitaezkotasun hori, bermatu nahi den *helburu publikoaren garrantziaren ondorio* denean, edota helburu hori ezin denean lortu edo lortzen zaila denean afiliazioaren nahitaezkotasuna ezarri barik (18/1985 AKE, uztailaren 23koa)”.

Beraz, ganberen eginkizunen garrantzi publikoa nabarmena ez denean, jarduera ekonomiko horretan dihardutenek ez dute izango kide izan beharrik. Auzitegi Konstituzionalari jarraiki, legelariak ez du nahitaezko afiliazioa ezartzerik, baldin eta ganberak betetzen dituen zereginak benetan garrantzitsuak ez badira interes orokorrari begira.

### 3. Korporazioek aplikagarri duten erregimen juridikoa

Korporazioek zuzenbide publikoaren eta pribatuaren osagaiak dituzte. Aipa ditzagun banaka:

- Hona hemen korporazioen osagai publikoak:
  - Korporazioak Estatuaren (botere publikoaren) erabakiz sortzen dira.
  - Helburu publikoak dituzte (betekizun publikoak gauzatzen dituzte).
  - Kideek nahitaez afiliatu behar dute korporazioan (arau nagusia).
  - Monopolioan jarduten du.
- Osagai pribatuak:
  - Korporazioaren osaerak oinarri pribatua du (norbanako pribatuak dira korporazioko kide).
  - Korporazioko kideek korporazioa zuzendu eta kudeatzen dute.
  - Korporazioak interes pribatuak defendatzen ditu.
  - Korporazioaren gastuak korporazioko kideek ordaintzen dituzte, funts publikoetara jo gabe.

Osagaien bikoizketa horren ondorioz, korporazioei *erregimen juridiko bitarikoa* (mistoa) aplikatzen zaie: publikoa eta pribatua. Hona hemen jardueraren arabera zuzenbide publikoa edo zuzenbide pribatua aplikatzen den:

- Zuzenbide publikoaren arabera arautzen dira:
  - Organoen erregimen juridikoa (jardute-erregimena) zein organoetako titularrak hautatzeko sistema (dekanoa, batzarkideak,...).
  - Korporazioak baliatzen dituen bere sorrera-legeak edo estatutuak aitortzen dizkion ahalmenak, administrazio-zuzenbidearen arabera jardungo du, administrazio publiko gisa.
  - Korporazioko kideekin dituen harremanak (eskabideak, errekurtsuak...) administrazio-zuzenbidearen arabera arautuko dira.
  - Lanbidearen tarifei lotutako akordioak.
  - Ziurtagiriak ematea, eta halakoak.
- Zuzenbide pribatuaren arabera arautzen dira:
  - Langileen erregimena. Korporazioko enplegatuak ez dira funtzionarioak, langileak baizik.
  - Kontratazioa. Korporazioek egiten dituzten kontratuak kontratu zibil hutsak dira.
  - Ondasunak. Korporazioko ondasunak pribatuak dira. Ondasunak erosi edo saldu behar dituenean, zuzenbide zibilari lotuta egingo du.

## B. LANBIDE ELKARGOAK

Lanbide-elkargoak korporazio-erakundeen adibiderik ohikoenak dira (abokatuena, medikuena, arkitektoena, eta abarrena). Elkargoek tituludun lanbideekin dute harremana; izan ere, tituludun lanbide bakoitzak bere elkargoa du. Tituluari dagokion lanbidean jardun ahal izateko, *horretarako gaitasuna aitortu* edo baimena eman behar da, eta hori elkargoko kide bihurtzean lortzen da (hots, elkargoan integratzean).

Lizentziatuak elkargoko kide bihurtzen direnean, bi ondorio izaten dira: batetik, lanbideari ekin ahal izango diote, eta, bestetik, elkargoaren diziiplina-arauak (tarifak, publizitate-debekuak, lehiaren babesa, kooperazio-beharrak, barne-arauak, eta abar) betetzera behartuak izango dira.

Lanbide-elkargoak honako lege honetan arautu dira: 2/1974 Legean, otsailaren 13koan (hura berriztatu zen 7/1997 Legearen bitartez). EAEk honako lege hau onartu du: 18/1997 Legea, azaroaren 21ekoa, tituludun lanbide eta lanbide-elkargo eta -kontseiluei buruzkoa (ikus ere 21/2004 Dekretua, otsailaren 3koa, lanbide-elkargoei buruzko euskal legea garatuz).

Tituludun lizentziadunak edo diplomadunak elkargoko kideztat onartzea ez da zuhurtziatzeko erabakia. Elkargoko kide bihurtzeko eskaria egiten zaionean, elkargoak prozedura arautua bete beharko du, soil-soilik kidegaiak baldintzak betetzen ote dituen azterturik. Baldintzak betez gero, elkargoak onartu egin beharko du kidegaia. Lanbide Elkargoei buruzko Legeak (*Ley de Colegios Profesionales*) *numerus clausus*ak bereziki debekatu ditu, eta elkargoetan integratzeko nahitaezkotasuna ezarri du "elkargoetan antolaturiko lanbideetan jarduteko, nahitaezkoa da lan egingo den lurraldeko elkargoan sartzea". Gaur egun, Estatuko edozein tokitan lanbidean aritzeko nahikoa da lanbide horretako edozein elkargotan inskribatua egotea.

Elkargoei buruzko Legearen arabera, elkargoak zuzenbide publikoko korporazioak dira. Berezko nortasun juridikoa dute, eta beren helburuak betetzeko gaitasun osoa. Legeak elkargoek izan behar dituzten helburuak zerrendatu ditu (1.3 art.):

- Lanbide-jarduera antolatzea.
- Lanbidearen ordezkaritza eskusiboaren jabe izango dira.
- Elkargokideen lanbide-interesak aldeztu behar dituzte.

Bestalde, elkargoen eginkizunak honako hauek dira:

- Administrazioarekin elkarlanean aritzea (adibidez justizia-administrazioarekin, -ministerioarekin eta sailarekin)
- Deontologia babestea.
- Tarifak arautzea.
- Lanbide-diziiplina zehaztea eta diziiplina-ahalmenaz baliatzea.

Lanbide-elkargoak lege bidez sortzen dira. Sortu ondoren, elkargoek berek sortu, batu edo desegingo dituzte lanbide bereko elkargoak, betiere elkargoetako estatutuetan aurreikusitakoari jarraiki. Elkargoen antolaketaari dagokionez, esan behar da tituludun lanbide bakoitzari egokitutako lanbide-elkargoak lurralde-eremuka antolatu direla. Horrela, probintzia bakoitzeko elkargoa izan ohi da (salbuespenak ere badira,

adibidez Nafarroan abokatu elkargo bat baino gehiago dira, eta arkitektoena euskal-nafar elkargoa da). Bestalde, autonomia-erkidego mailan kontseilua dute (Abokatutzaren Euskal Kontseilua, adibidez; bertan Bizkaiko, Arabako eta Gipuzkoako dekanoak biltzen dira), eta estatu mailan kontseilu nagusia dago (Abokatutzaren Kontseilu Nagusiak dekano guztiak biltzen ditu). Azken horrek Lanbidearen Estatutu Orokorak prestatzen ditu, eta gobernuari aurkeztu, hark onar ditzan.

### C. GANBERA OFIZIALAK

Ganbera ofizialak Estatuak sorturiko nahitaezko elkarteak dira. Ganbera ofizialen helburua honako hau da: interes ekonomiko orokorrak zein sektorekakoak kudeatzea, sektore horietan aritzen diren taldeen bitartez. Interes ekonomiko horiek kudeatzeko korporazioak sortu ditu Estatuak. Korporaziorik garrantzitsuenak hauek dira:

- Merkataritza-, industria- eta nabigazio-ganberak
- Nekazaritza-ganberak
- Arrantzale-kofradiak

#### 1. Merkataritza-, industria- eta nabigazio-ganberak

Merkataritza-, industria- eta nabigazio-ganberak honako lege honetan arautu dira: 3/1993 Legean, martxoaren 22koan, Merkataritza, Industria eta Nabigazio Ganbera Ofizialei buruzko Oinarrizko Legean. Legeak era honetara definitzen ditu ganbera ofizial horiek: *zuzenbide publikoko korporazioak dira, nortasun juridikoko korporazioak hain zuzen ere, eta jarduteko gaitasun osoa dute beren helburuak betetzeko. Korporazio horiek administrazio publikoen kontsultarako eta elkarlanerako organo gisa eratu dira, betiere haien interes pribatuak errespetatuta.*

Ganbera horiek merkataritza-, industria- eta nabigazio-arloko interes orokorrak ordezkatzeko, bultzatzeko eta defendatzeko eginkizuna dute, eta horretaz gain, zerbitzuak eskaintzen dizkiete arlo horietako jarduerak gauzatzen dituzten enpresei. Halere, enpresek askatasuna dute elkartzeko (enpresaburu elkarteak sortzeko, alegia). Beraz, ganbera ofizialekin batera beste gizarte-erakunde batzuek ere jardun dezakete arlo berean.

Ganberen eginkizunei bagagozkio, ikus daiteke gutxi direla izaera publiko hutsa dutenak (jatorrizko ziurtagiriak ematea -eta ez modu eskusiboz-, nazio barruko eta nazioarteko merkataritza-trafikoarekin zerikusia duten zereginak, eta beste gutxi batzuk). Argi dago deontologia nahiz diziplina arloetan ganberak ez dutela inolako eskumenik ganberakideekiko, ezta prezioak zehazterik ere (elkargoen kasuan, aldiz, eskumen horiek oinarrizkoak dira). Administrazioaren esku dago, beraz, merkataritza-nahiz industria-politika zuzentzea eta ez Ganberen esku.

Ganberen antolaketari dagokionez, probintzia bakoitzeko ganbara batek egon behar du nahitaez (Bilboko Merkataritza Ganbera, kasu). Halere, zenbait kasutan, tokiedota eskualde-ganberak era daitezke. Ganberen organo gorena osoko bilkura da, eta bilkura horrek honako kide hauek ditu:

- Batetik, hautespen askeko mahaikideak. Hots, hautespen-sistema demokratikoa erabilia hautatutako kideak (boto berdina, askea eta isilpekoa erabiliz hautatutakoak).
- Bestetik, ekonomia arloan garrantzia duten pertsonen artean hautaturikoak.

Osoko bilkurak bere kideen arten hautatzen ditu Zuzendaritza Batzordeko kideak, baita presidentea ere.

Estatu mailan Ganberen Kontseilu Gorena dago (ganbera guztietako presidentek eta beste 8 kidek osatzen dute Kontseilu Gorena).

Merkataritza-ganberen egintza eta erabaki guztiak administrazio-zuzenbideari lotuta daude (organo kolegiatuetao jardunbidea arautzen duten xedapenak aplikatu beharko dituzte). Bestalde, haien ondasunen kudeaketa eta langileen erregimena zuzenbide pribatuaren menpe daude.

## 2. Arrantzale-kofradiak

Euskal Autonomia Erkidegoan, 16/1998 Legea, ekainaren 25ekoa, Arrantzaleen Kofradiei buruzkoa dugu indarrean. Arrantzaleen kofradiak zuzenbide publikoko korporazioak dira, nortasun juridikoa dutenak, eta beren xedek betetzearen jarduteko gaitasuna dutenak. Kofradiak legez eratzen dira, arrantza-sektoreak parte har dezan administrazioekiko harremanetan, arrantzaren interes orokorren alde egiteko eta arrantzako produktuen antolaketa eta merkaturatze egokia aldezteko.

Kofradiak autonomia dute beren interes eta baliabideak kudeatzeko. Kofradien jarduna nagusiki zuzenbide pribatuaren menpean dago. Zuzenbide publikoak arautzen ditu kofradien eraketarekin, antolamenduarekin eta hauteskunde-prozedurarekin zerikusia duten egintzak, baita zuzenbide publikoko korporazioa den aldetik egiten dituen egintza administratiboak ere. Egintza horien aurka errekurtsio arrunta jarri ahal izango zaio arrantza arloan eskuduna den sailari, eta errekurtsio horrek administrazio-bidea agortuko du.

Kofradien estatutuak biltzar nagusiko kideen gehiengo absolutuz onetsi behar dira.

Arrantzaleen kofradien eginkizunak hauek dira: administrazioentzat elkarlanerako eta kontsultarako erakunde izatea; bazkideek arrantza- eta merkaturatze-jardueretan dituzten interes orokorrak aldezte; arrantzako produktuak antolatze eta merkaturatzeko sistemak ezartzea, eta abar.

Kofradia bakoitzaren lurralde-eremua kofradiaren beraren estatutuetan zehaztuko da; edonola ere, ez da posible bi kofradiak batera eremu berean jardutea.

Osaerari dagokionez, ontzien jabeek eta haien menpean dauden lan-kontratupeko langileek osatuko dituzte arrantzaleen kofradiak, baldin eta jarduera profesionaltzat badute arrantza.

Arrantzaleen kofradien artezkaritza-organoak biltzar nagusia, zuzendaritza-batzordea eta lehendakaria dira.

- *Biltzar nagusia.* Ontzi-jabeen eta haien menpeko lan-kontratupeko langileen ordezkariak osatuko dute, bi sektoreen ordezkariak parekidearen irizpidearen arabera. Hala ere, kofradiaren biltzar nagusia kofradiako kide guztiek osa dezakete, estatutuek horrela xedatuz gero; edonola ere, botoa emateko, parekidea izango da bi sektoreen ordezkariak.

- *Zuzendaritza-batzordea.* Kofradien zuzendaritzarako, administraziorako eta kudeaketarako organoa da. Presidenteak, presidenteordeak eta biltzar nagusiko zenbait kidek osatuko dute zuzendaritza-batzordea. Azken horiek biltzar nagusiak berak aukeratuko ditu, biltzarrean aurreikusitako ordezkariak parekidearen irizpide bereberri jarraituz.
- *Presidente eta presidenteordea.* Biltzar nagusiak hautatzen ditu, zuzeneko bozketa sekretuaren bidez. Aldeko boto gehien lortu dituzten hautagaiak aukeratuko dira.

Zuzendaritza-batzordean ordezkariak parekidea izango da, eta lehendakaria ontzi-jabeen sektorekoa bada, lehendakariordea lan-kontratupeko langileen sektorekoa izango da, edo alderantziz. Zuzendaritza-batzordeko gainerako kideekin era berean jokatu da.

Euskal Herriko arrantzaleen kofradiek, beren xedeak betetzeko, kofradien federazioa era dezakete Bizkaiko edo Gipuzkoako lurralde historikoetan, eta, halaber, Euskal Herriko Kofradien Federazioa osatu.

### 3. Beste batzuk

-*Hiri Jabetzaren Ganbera Ofiziala:* 1977. urteaz geroztik hiri-finken jabe orok nahitaez inskribatu behar zuen Hiri Jabetzaren Ganberan, eta ondasun higiezin gainerako kontribuzioaren bidez kuota ordaintzera behartua zegoen. 1988. urtean ordainketa hori ezereztu egin zen. 1989. urtean afiliazioaren beharra kendu zen, eta, azkenik, 1990. urtean, 4/1990 Legearen bidez, hiri-jabetzaren ganbera ofizialak zuzenbide publikoko korporazio izateari utzi zioten. Gaur egun elkarte pribatu gisa jarduten dute. Euskal Autonomi Erkidegoan, borondatezko korporazioaren izaera dute (312/1988 Dekretuko 1. artikulua).

-*Kirol-federazioak:* erabateko adostasunik ez badago ere, kirol federazioak korporazio publiko gisa har daitezke. 14/1998 Legea, ekainaren 11koa, Euskadiko kirolari buruzko, honela definitzen ditu kirol-federazioak: erakunde pribatuak dira, irabazi-asmorik gabekoak eta nortasun juridikodunak, beren lurralde-esparruan kirol-mota bera sustatzen edo praktikatzen duten kirolari, teknikari, epaile, elkarte eta taldeak bilduko dituztenak. Kirol-federazioen erregimen juridikoa Kirolaren Legea, legea garatzeko xedapenak, beren estatutuak eta araudiak, eta beren organoek balio oso hartutako erabakien bitartez osatzen da. Kirol-federazioek, beren eskumenez gain, administrazio-egiteko publikoak ere burutzen dituzte eskuordetzez. Hori da, hain zuzen ere, kirol-federazioen ezaugarri nabarmena. Eskuordetze bitartez ahalmen publikoak baliatzen dituztenez, administrazio zuzenbidearen menpe jardun beharko dute batzuetan (zigorrak, debekuak... ezartzen dituztenean hain zuzen ere).

-*Nekazaritza-ganberak:* 23/1986 estatu Legea, abenduaren 24koak, Nekazaritza-ganberen araubide juridikoaren oinarriak ezarri zituen, oinarritzko lege gisa ezarri ere (Konstituzioaren 149.1.18 artikuluan itzalpean). Ondoren Eusko Legebiltzarrak 6/1990 Legea, ekainaren 15eko, Nekazaritza Ganberari buruzkoa onartu zuen, estatuko legea garatuz (Estatutuaren 10.21 artikuluan oinarrituta). Estatuko lege horretan, probintzia bakoitzeko nekazaritza-ganbera bat egoteko beharra ezarri zen, besteak beste. Horren ondorioz 6/1990 euskal Legeak lurralde historiko bakoitzean lurraldeko nekazaritza-ganbera bana aurreikusi zuen.

Orain gutxi, estatuak irailaren 30eko 18/2005 Legea argitaratu zuen. Lege horrek indargabetu egin zuen nekazaritza-ganberen araubide juridikoaren oinarriak ezartzen zituen 23/1986 Legeko zenbait ezarpen. Indargabetze horrek ez zuen esan

nahi egun dauden nekazaritza-ganberak ezabatu edo azkendu egin zituenik, baizik eta araubideari "oinarrizko" izaera kendu egin zitzaiola. Hala, autonomia-erkidegoen esku egongo da, beren eskumenak gauzatzearen barruan, ganberak desagertzea edo mantentzea eta arautzea.

Esan bezala, Euskal Autonomia Erkidegoan, nekazaritza-ganberen araubidea Nekazaritza Ganberei buruzko 6/1990 Legeak garatu zuen. Aholkularitza-eginkizuna eta administrazio publikoei laguntzeko eginkizuna duten zuzenbide publikoko korporazioak direla jaso zen, eta horrez gain, beren antolaketa, araubide ekonomikoa eta langileen araubidea eta ordezkaritza arautu ziren. Denbora aurrera egin ahala, zuzenbide publikoko korporazio gisa Euskal Autonomia Erkidegoko nekazaritza-ganberak egiten zituzten eginkizunak gain behera etorri ziren, eta Administrazioari eskaintzen zioten laguntza gutxika-gutxika txikituz joan zen desagertu egin zen.

Estatuko legediak probintzia bakoitzeko nekazaritza ganbera bat egoteko beharra ezabatu ondoren, Eusko Legebiltzarrak 13/2007 Legea, abenduaren 27koa, onartu zuen. Legearen lehen artikulua arabera "Arabako Lurraldeko Nekazaritza Ganbera, Bizkaiko Lurraldeko Nekazaritza Ganbera eta Gipuzkoako Lurraldeko Nekazaritza Ganbera azkenduta gelditzen direla deklaratu da". Hori dela eta, nekazaritza-ganberak bertan behera gelditu dira eta 6/1990 Legea indargabetu egin da.

## BIBLIOGRAFIA

ALONSO UREBA, A., *La empresa pública. Aspectos jurídico-constitucionales y de derecho económico*. Civitas, Madril, 1985; ARIÑO ORTIZ, G., "Corporaciones profesionales y administración pública" RAP 72, 1973; ARIÑO ORTIZ, G., "La empresa Pública" in F. GARRIDO FALLA (arg.), *El modelo económico en la Constitución española*. Civitas, Madril, 1981; ARIÑO ORTIZ, G., "Naturaleza de las Cámaras de Comercio: notas para una polémica" DA 135, 1978; BETANCOR, A., *Las Administraciones independientes. Un reto para el Estado social y democrático de derecho*. Tecnos, 1994; CALVO SÁNCHEZ, L., *Régimen Jurídico de los Colegios Profesionales*. Civitas, 1998; CHINCHILLA, C., "Las Cámaras agrarias en la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional" REDA 65, 1990; COSCULLUELA, L., *Manual de Derecho Administrativo*. Thomson / Civitas, Madril, 2004; DEL SAZ, S., *Cámaras Oficiales y Cámaras de Comercio*, Marcial Pons, Madril, 1996; DEL SAZ, S., *Los Colegios Profesionales*. Marcial Pons, Madril, 1996; FANLO LORAS, A., *El debate sobre colegios profesionales y cámaras oficiales. La Administración Corporativa en la Jurisprudencia Constitucional*, Civitas, Madril, 1992; FERNÁNDEZ FARRERES, G. (zuz.), *Colegios Profesionales y derecho de la competencia*. Civitas, Madril, 2002; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "Empresa pública y servicio público: el final de una época" REDA 89, 1996; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "Cámaras de Comercio y "jacobinismo" constitucional" REDA 85, 1995; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación ante el derecho" RAP 139, 1996; GARCÍA LLOBET, E., "Autoridades administrativas independientes y Estado de Derecho" RAP 131, 1993; GARRIDO FALLA, F., "Un tema de seguridad jurídica: la regulación de los entes instrumentales" REDA 79, 1993; JIMÉNEZ DE CISNEROS, F.J., *Los organismos autónomos en el derecho público español: tipología y régimen jurídico*. Madril, 1987; MAGIDE HERRERO, M., *Límites constitucionales de las Administraciones independientes*. INAP, Madril, 2000; MARTÍN MATEO, R., "Los consorcios locales. Una institución en auge" RAP 129, 1992; MARTÍN MATEO, R., "El consorcio como institución jurídica" RAP 61, 1970; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L., "Naturaleza de las Corporaciones públicas profesionales" REDA 39, 1983; MARTÍN-RETORTILLO, L. (arg.), *Los colegios profesionales a la luz de la Constitución*. Civitas, Madril, 1996; MARTÍN-RETORTILLO, S., "Funciones de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación" REDA 90, 1996; NAVAJAS, M., *La nueva administración instrumental*. Colex. Madril, 2000; NIETO GARRIDO, E., *El consorcio administrativo*. CEDECS, Bartzelona, 1997; PAREJO ALFONSO, L., "La potestad normativa de las llamadas Administraciones

independientes; apuntes para un estudio del fenómeno” in A. PÉREZ MORENO (ZUZ.), *Administración instrumental. Libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo. I. lib.*, Civitas, Madrid, 1994; SÁNCHEZ AUDINÓS, J.M., *Los colegios profesionales en el ordenamiento constitucional: colegios profesionales y ejercicio de las profesiones en el derecho público español*, Madrid, 1996; SÁNCHEZ MORÓN, M., “Introducción al régimen jurídico de la empresa pública en España” RAP 86, 1978; SOUVIRÓN MORENILLA, J.M., *Naturaleza y caracteres de los Colegios Profesionales*. Civitas, Madrid, 1980.



## BIGARREN ATALA: FUNTZIO PUBLIKOA

**7. gaia: ADMINISTRAZIO PUBLIKOAREN ZERBITZURA DAGOEN PERTSONALA**

## I. ARAUBIDEA

a) *Konstituzioko 103.3 artikulua*

Konstituzioak funtzio publikoaren sistemaz arduratu da bere 103.3 artikuluan, honakoa ezarriz: *“Legeak arautuko ditu: funtzionario publikoen estatutua; funtzio publikora merezimendu- eta gaitasun-printzipioen arabera iristeko bidea; sindikatze eskubideaz baliatzean funtzionarioek dituzten berezitasunak; bateraezintasun-sistema, eta dagozkien eginkizunetan inpartzialtasuna bermatzeko bideak”*. Artikuluak agertu ditu funtzio publikoaren erregimenak barneratu behar dituen zenbait printzipio, honako hauek, hain zuzen ere:

- Funtzio publikora sartzeko bidean, merezimendu- eta gaitasun-printzipioak errespetatu behar dira. Konstituzioak funtzio publikoaren eredia baldintzatzen duela esan daiteke, eta *“spoils system”* deritzona erabat bazterten. Sistema horretan funtzionarioak ez dira egonkorak; izan ere, karguan jarraitzen dute, izendapena egin duen agintariak berean jarraitzen duen bitartean.
- Funtzionarioei sindikatze eta greba egiteko eskubidea aitortu bazaie ere, eskubide horiek baliatzean berezitasun batzuk kontuan izango dira.
- Zerbitzari publikoak bateraezintasun-sistema baten menpe daude.
- Funtzio publikoaz baliatzean, inpartzialtasun-printzipioa bermatu behar da.
- Funtzionarioen estatutua arautzea legeari dagokio.

Funtzio publikoaren estatutua lege-erreserba baten menpe ezartzeak honako ondorio hau dakar: funtzionarioen estatutua osatzen duten eskubide eta betebeharrak lege bidez ezarri beharko dira. Lege-erreserba izanik, ez dago erregelamendu bidez funtzionarioen estatutua ezartzerik. Edozelan ere, betearazpen-erregelamenduek badute tokirik lege-araubidea garatu besterik egiten ez badute. Auzitegi Konstituzionalak lege-erreserbaren hedapen materiala ezarri zuen, eta zehatz agertu zer arlo arautu behar den lege bidez (99/1987 AKE, ekainaren 9koa). Jurisprudentzia horri jarraiki, honako arlo hauek lege bidez arautu beharrekoak dira (eta ez erregelamendu bidez): funtzionario bihurtzeko eta izateari uzteko baldintzak; administrazio-karreraren gora egiteko baldintzak; funtzionarioen eskubideak, betebeharrak, erantzukizunak eta diziplina-erregimena; funtzionarioen kidegoak eta eskalak sortzeko eta horietan integratzeko baldintzak; lanpostuak hornitzeko moduak, eta funtzio publikora sartzeko bideak.

b) *7/2007 Legea, apirilaren 12koa, Enplegatutako Publikoaren Oinarrizko Estatutua (EPOE)*

Enplegatutako Publikoaren Oinarrizko Estatutuaren 1. artikulua bere helburua zehaztu du. Han azaldu denez, Legeak helburu bikoitza du: alde batetik “bere aplikazio-eremuaren barne dauden funtzionario publikoen erregimen estatutarioaren

oinarriak ezarri” ditu (1.1), eta, bestetik, “Administrazio Publikoen zerbitzura dauden lan kontratadunek aplikagarri dituzten arauak zehaztu” ditu (1.2).

Estatutuak, beraz, lege-testu bakarrean bi araubide bateratu ditu. Alde batetik, funtzionario publiko gehientsuenek aplikagarri duten oinarritzko araubidea jaso da. Araubide hori oinarritzen da Konstituzioko 149.1.18 artikulua Estatuarentzat gordetzen duen eskumenean, hots, funtzionarioei buruzko araubidearen “oinarriak” zehazteko eskumenean.

EPOL funtzionario publiko gehientsuenentzat aplikagarria da, baina ez guztientzat. Bere hedapen-eremutik kanpora geratu den pertsonalak gorpu bakoitzaren ezaugarriei egokitutako araubidea izango du aplikagarri. Edozelan, araubide bereziak araubide orokorra (EPOL) aplikagarritzat jo dezake (zeregin zehatzei begira) eta, hala izanik, EPOL ere aplikarrai bihur daiteke bere eremuaz at geratutako gorpu horietan. Bi hitzetan, EPOLren aplikagarritasuna gorpu horiek duten araubide propioaren menpe jarri da, beraz, araubide propiora jo behar dugu aurrena, honek EPOEn gaineko bidalketa jaso dezakeelarik. Hona hemen EPOEko aplikazio eremutik kanpora geratu diren funtzionario gorpuak eta pertsonala: Gorte Nagusietako eta Erkidegoetako Parlamentuetako funtzionarioak; Estatuko organo konstituzionaletako pertsonala eta Erkidegoetako erakunde estatutarietako pertsonala; Epaille, Magistratu, Fiskal eta Justizia Administrazioetako gainerako pertsonala; Indar Armatuak eta militarren pertsonala; Segurtasun Gorpu eta Indarretako pertsonala; arantzel bidez jarduten duen pertsonala; CNI-ko pertsonala; eta Espainiako Bankuko pertsonala (EPOL 4 art).

EPOLk, bestetik, Administrazio Publikoaren zerbitzura dauden lan-kontratadunek aplikagarri duten araubidea ezarri du. Langileei zuzendutako arau horiek lan-zuzenbidearen zati dira. Hala izanik, Konstituzioko 149.1.7 artikulua arabera onartutako arauak izango dira; gogora dezagun, Estatuko legegileari dagokiola, berari soilik, lan-zuzenbidea onartzea, Erkidegoek eskumenik ez baitute horretarako.

EPOLk izaera ezberdina du bi kasuetan. Funtzionarioei dagokienez, EK-ko 149.1.18 artikulua arabera, EPOEko araubidea oinarritzko araubidetzat jo behar dugu. Ondorioz, autonomia-erkidegoen esku dago oinarritzko araubide hori garatzea, lege bidez garatuta (6. art.). Areago, EPOEko 4. azken xedapenaren arabera, zenbait artikuluri dagokienez behintzat, Oinarritzko Estatutuak ez du zuzeneko eraginik izango, erkidegoek garapen-legerik onartzen ez duten bitartean. Horrek honako gai hauei eragiten die bete-betean: funtzionarioen karrera eta promozioari buruzko araubideari; diru-sarien erregimenari, eta enplegu publikoaren egituratzeari.

EAEEn indarrean dagoen araua hau da: 6/1989 Legea, uztailaren 6koa, Euskal Funtzio Publikoari buruzkoa (EFPL). Lege horrek Estatuko oinarritzko legedia garatzen du, eta euskal administrazio guztietako ia langile oro hartzen du bere eragin-eremuaren barne. Funtzio Publikoaren Euskal Kontseilua sortu zuen legeak, administrazio guztietako alorretako politikak koordinatzeko, artikulatzeko eta proposamenak egiteko goi-organo gisa.

*Toki-erakundeetako funtzionarioek aplikagarri duten araubidea oinarri berak ditu. Hots, EPOE aplikagarri izango dute, Estatuko oinarritzko legedi modura; hurrena, autonomia-erkidegoko legedia aplikatu beharko dute (garapen-legedi modura); eta, azkenik, toki-autonomiaren itzalez toki erakunde bakoitzak onartutako arau propioak (3. art).*

Aldiz, *lan-kontratudunei* dagokienez, aurrena EPOE aplikagarri da. Estatutuko artikuluek “enplegatu publiko” terminoa erabiltzen dutenean, lan-kontratudunei (zein funtzionarioei) buruz ari dira. EPOEk arautu gabekoetan lan-kontratudunei lan-legedi orokorrak ezarritakoa aplikatuko zaie, baita lan-hitzarmen bidez ezarritakoa ere. Kontuan izan behar da lan-legedia Estatuko legedia dela; izan ere, 149.1.7 artikulua Estatuari eskumen eskusiboak aitortu dizkio, eta autonomia-erkidegoei inolako eskumenik ez (lan legediaren exekuzioaz kanpora) . Beraz, Autonomia Erkidegoko Funtzio Publikoari buruzko legediak ez du lan-kontratudunei buruzko ezer ere arautzerik. Erkidegoek esku hartzea izango dute, baina soilik lan-hitzarmenen bitartez, enplegu-emaila gisa. Bi hitzetan esanda, erkidegoek ezin dute onartu EPOE garatuko lukeen lan-legedirik.

Bikoiztasun horrek (funtzionarioen eta lan-kontratudunen artekoak) ikuspegi materialari dagokionez garrantzia izateaz gain, jurisdikzioari dagokionez ere badu. Administrazio-auzibideak zein lan-auzibideak, biek, arau berak interpretatu beharko dituzte (EPOEkoak, hain zuzen ere), eta gerta daiteke interpretazio horiek norabide desberdina hartzea jurisdikzio batean eta bestean. Arazo horiek gainditzeko jurisdikzio organo bereziak sortzea proposa daiteke, funtzio publikoari lotutako gaiez arduratu daitezkeen, Europar Batasunak egin duenaren antzera (Funtzio Publikoari buruzko Auzitegia eraturik).

Bukatzeko, esan behar da EPOEko 2. xedapen gehigarriak aplikazio-arau bereziak jaso dituela Nafarroako eta Euskal Autonomia Erkidegoko lurralde historikoentzat. Legeak estatu-gaikuntza duten funtzionarioei buruzko eskumenak Autonomia-erkidegoei aitortu badizkie ere, EAEn eskumen horiek Lurralde Historikoei aitortu zaizkie (eta ez Erkidegoari, berari).

## II. ADMINISTRAZIO PUBLIKOEN ZERBITZUKO LANGILERIA: KONTZEPTUA ETA SAILKAPENA

Oinarrizko legediak ez du ezarri administrazioen zerbitzuko pertsonalaren (enplegatu publikoaren) inolako definizio orokorrik. Funtzionario mota bakoitzari egokitutako definizio zehatzak badira ere, ez dago, ordea, kategoria orokorra jasotzen duen legezko definiziorik. Funtzio publikoaren legediak definizio orokorrik jaso ez badu ere, sektorekako legedietan definizioak aurki daitezke. Hala, Zigor Kodeak, 24.2 artikuluan, argitu du zer jo behar den funtzionario publikotzat: “*funtzionario publikotzat hartuko da, legearen zuzeneko xedapenaren bidez, hautaketa bidez edo agintaritza eskudunak egiten duen izendapenaren bidez, funtzio publikoak betetzen dituena*”.

Zigor Kodearen definizioak zerbitzari publikoaren definizioa, adierarik zabalenean, jaso du. Kontzeptuak bi ezaugarri ditu: batetik, administrazio publikoren baten zerbitzura jardutea, eta, bestetik, jardute hori lan-harreman batean oinarritzea, zuzenbide publikoaren arabera harremana izan, zein zuzenbide pribatuaren arabera izan, egonkorra zein aldi baterakoa.

Hona hemen administrazio publikoen zerbitzura egon daitezkeen enplegatu motak.

### A. KARRERAKO FUNTZIONARIOAK

EPOEko 9. artikulua karrerako funtzionarioaren kontzeptua jaso du: “lege bidezko izendapenaren ondorioz administrazio publikoarekin estatutu-lotura dutenak dira funtzionario publikoak, eta lotura hori administrazio-zuzenbideak arautzen du, izaera egonkorra duten zerbitzu profesional ordainduak gauzatzeko”.

Definizioak honako ezaugarri hauek agertzen ditu:

- Izendapenak funtzio publikoei ekiteko ezinbesteko elementua da.
- Izendapenaren ondorioz lan-harremana ezartzen da, lan-harreman publikoa, hain zuzen ere.
- Lan-harreman horren ezaugarri nagusia da bere estatutu-izaera. Hots, funtzionarioen jarduera arautzen duen unean uneko estatutuak ezarriko ditu haien eskubide eta betebeharrak. Funtzionarioaren eta administrazioaren arteko harremana estatutu-harremana da (alde bakarreko egintza baten, izendapenaren, emaitza). Funtzionarioa eta administrazioaren arteko lotura ez da kontratu-harreman batean oinarritzen. Funtzionario-estatusa estatus arautua da, eta haren edukia lege zein erregelamenduetan finkatuko da. Funtzionarioaren estatusa estatus objektibo eta abstraktua da, arauetan ezarritakoa, hain zuzen ere. Funtzionarioak ez du bere estatusa negoziatzerik; administrazioak, aldiz, estatusa alda dezake, hura arau bidezko estatusa baita.
- Lan-harremana egonkorra da.

EPOEko 9.2 artikulua beste ezaugarri bat gehitu dio karrerako funtzionarioen kategoriari, eta funtzio publiko batzuk gorde ditu soilik funtzionarioentzat. "Ahalmen publikoak baliatzea edo Estatuaren eta administrazioen interes orokorrak babestea" funtzionario publikoei dagokie modu eskusiboan. Beraz, lan-kontratudunek ezin jardungo dute funtzio horiek dituzten lanpostuetan.

Izendapena, zereginak, estatutu-harremana... dira karrerako funtzionarioen elementu bereizgarriak. Karrerako funtzionario bihurtzeko bidea (sarbidea) ere ezaugarri garrantzitsua da. EPOEko 62. artikulua karrerako funtzionario bihurtzeko bidea ezarri du. Horren arabera, honako urrats hauek egin behar dira:

- Hautatze-prozesua gainditu.
- Izendapena (agintari eskudunak egin).
- Aldizkari ofizialean izendapena argitaratu.
- Konstituzioari eta autonomia-estatutuari men egin (*acatar*), baita gainerako ordenamendu juridikoari ere.
- Karguaz jabetu (*tomar posesión*), ezarritako epearen barne.

## B. BITARTEKO FUNTZIONARIOAK

Bitarteko funtzionarioaren definizioa EPOEko 10. artikulua jaso du honela: ongi justifikatutako beharrezan direla eta, karrerako funtzionarioei dagozkien eginkizunetarako izendatuak dira. Artikuluak zehaztu du zer kasutan balia daitekeen bitarteko funtzionarioez, eta honako zio hauek aipatu ditu:

- Lanpostu hutsak daudenean, ezin badira karrerako funtzionarioen bitartez bete.
- Funtzionario titularra aldi baterako ordezkatu behar denean.
- Aldi baterako programak bete behar direnean.
- Gehiegizko eginkizunak daudenean edo eginkizunak pilatzean (sei hilabeteko epean gehienez).

Bitarteko funtzionarioen erregimen juridikoaren ezaugarri nagusiak honako hauek dira:

- Hautaketa gauzatzeko prozedura bizkorra erabil daitezke, betiere berdintasun, merezimendu, gaitasun eta publikitate printzipioak bermaturik.

- Lan-uztea (cese) arrazoi orokorrak direla medio gertatzen da, bereziki izendapenaren arrazoia bukatzen denean. Bitarteko funtzionarioak egoera hori galduko du, lanpostua karrerako funtzionario batek betetzen duenean, edo ordezkatua berriz laneratzen denean, edo izendapenaren zio izan diren beharriak desagertzen direnean.
- Bitarteko funtzionarioei karrerako funtzionarioen estatutu orokorra aplikagarri zaie, hura egokia den guztietan. Bitarteko funtzionarioak jasoko ditu lanpostuari dagozkion lansari osagarriak eta bere titulazio-taldeari dagozkion oinarrikoak.

### C. LAN HARREMANAREN ARABERAKO PERTSONALA

Lan-harremaneko pertsonalak lan-kontratu baten bidez eskaintzen dizkio zerbitzuak administrazioari. Lan-kontratua idatziz formalizatu behar da, eta lan-legediak aurreikusitako edozein lan-kontratu mota izan daiteke. Lan-kontratudunak administrazioari zerbitzuak eskaintzen dizkio ordainsari baten trukean. Kasuan kasuko lan-kontratuak duen iraupenaren arabera, lan-kontratuduna egonkorra (finkoa) izan daiteke, mugagabea (kontratuak muga gabeko iraupena badu), edo aldi baterakoa.

EPOEk ez du irizpiderik ezarri lan-kontratuen bidez bete daitezkeen lanpostu publikoak identifikatzeko. Erkidegoetako legeei dagokie irizpide horiek ezartzea. Edozelan ere, gogoratu dezagun badela muga nagusi bat, hots, agintaritza baliatzea eskatzen duten lanpostuak edota ahalmen publikoak baliatzea dakartenak funtzionario publikoen bidez bete behar dira ezinbestean, eta ez lan-kontratudunen bidez.

Toki-administrazioetan funtzionarioei erreserbatutako funtzio publikoak honako hauek dira: agintaritza baliatzea eskatzen dutenak; fede publikoari eta lege-aholkularitzari buruzkoak; kudeaketa ekonomiko-finantzarioaren kontrola eta fiskalizazioa dakartzatenak; kontabilitateari eta altxortegiari buruzkoak (EPOEko 2. XG).

Oro har, lan-kontratudunen bidez bete daitezkeen lanpostuak lanpostuzerrendetan identifikatu behar dira. Lan-kontratudunek ez dute betetzerik funtzionarioentzat gordetako lanposturik.

### D. ALDI BATERAKO PERTSONALA

Aldi baterako pertsonalak (*eventual*) konfiantzazko edo aholkularitza bereziko funtzioak betetzen ditu. Haren izaera ez da egonkorra, eta izendapenen bidez jarduten du. Karrerako funtzionarioentzat gordetako lanpostuak ezin bete ditzakete, ezta lan-kontratupeko langile finkoentzat gordetakorik ere.

Administrazioetako gobernu-organismoek aldi baterako pertsonala balia dezakete. EPOEk ez du adierazi zein diren gobernu-organo horiek. Beraz, funtzio publikoari buruzko legediak ezarri behar ditu. Gobernu-organo bakoitzari dagokio aldi baterako pertsonalaren gehieneko kopurua ezartzea; edozelan ere, aldi baterako pertsonalaren kopurua eta ordainsaria publiko egin behar ditu.

Aldi baterako pertsonalaren erregimenak honako ezaugarri hauek ditu:

- Izendatzea eta kargu-gabetzea askeak dira. Lanpostuz gabetua izango da, izendatu zuen agintariak kargua uzten duenean.
- Aldi baterako lanpostuetan eskainitako zerbitzuak ezin dira kontuan hartu funtzio publikoan sartzeko prozeduretan, ezta barneko mailetan gora egiteko merezimendu gisa.

- Aldi baterako pertsonalari karrerako funtzionarioen estatutu orokorra aplikagarri zaie, hura egokia den guztietan (*en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición*).

#### E. ZUZENDARITZA PERTSONALA

EPOEko 13. artikuluari jarraiki, administrazioetan zuzendaritza-eginkizunak dituen pertsonala egon daiteke. Estatutuak ez du figura horren erregimen juridikoa definitu; aldiz, estatuko eta erkidegoetako gobernuei bide eman zaie, beren zuzendaritza pertsonalaren erregimen juridiko zehatza ezar dezaten. Estatutuak figura bera jaso, eta printzipio orokor batzuk ezarri baino ez du egin. Hona hemen:

- Zuzendaritza-pertsonalaren egitekoa administrazio publikoetan zuzendaritza-eginkizun profesioaletan aritzea da. Eginkizun horiek administrazio bakoitzaren berezko arauetan zehaztu eta ezarri behar dira.
- Zuzendaritza-pertsonala izendatzean, zenbait printzipio errespetatu egin behar dira: merezimendu-, gaitasun- eta egokitasun-printzipioak, hain zuzen ere. Halaber, izendatzeko prozedurak publikitateari eta konkurrentziari bide eman behar die.
- Zuzendaritza-pertsonala ebaluazioaren menpe dago. Ebaluazioa eraginkortasuna eta efizientzia printzipioak kontuan hartuz gauzatu behar da, kudeaketaren gaineko erantzukizuna irizpide harturik. Jarduerari ekin aurretik, helburuak ezarriko dira, eta gero ebaluazioari ekingo. Ebaluazioa gauzatu behar da helburuak eta kudeaketaren emaitzak alderatuz.
- Zuzendaritza-pertsonalaren lan-baldintzak ezin dira negoziazio kolektiboaren bidez adostu. Lan-kontratudunen batek, zuzendaritza-pertsonaleko bihurtuz gero, goi-zuzendaritzako izaera bereziko lan-harremanaren erregimena aplikagarri izango du.

### III. ADMINISTRAZIO PUBLIKOAREN ZERBITZUKO PERTSONALAREN HAUTAKETA

#### A. PRINTZPIOAK

Administrazio publikoaren zerbitzuko pertsonalaren hautaketa Konstituzioaren 103.3 artikulua bitartez baldintzaturik dago. Artikulu horrek hautaketa prozedurak meritu eta gaitasun printzipioen arabera gauzatu behar direla agertzen du. Bestalde, hautaketa prozedura, bera, Konstituzioaren 23 artikulua aurreikusi duen “funtzio eta kargu publikoetara berdintasunean iristeko (oinarrizko) eskubidea”ri bide emango dio.

EPOEko 55. artikulua hautaketaren printzipioak zerrendatu ditu. Printzipio horiek ideia orokor bat islatzen dute: “herritar guztiek enplegu publikora iristeko (sartzeko) eskubidea dute, berdintasun, merezimendu eta gaitasun printzipioen arabera, Estatutu honek eta gainerako ordenamendu juridikoak ezarritakoaren arabera”. Hona hemen hautaketa-prozedurek bermatu behar dituzten ezaugarriak:

- *Publikotasuna*. Hautaketa-froga deialdiak eta oinarriak argitaratu behar dira.
- *Gardentasuna*.
- *Inpartzialtasuna eta profesionaltasuna*. Hautaketa-organoetako kideek inpartzialtasun printzipioaren arabera jardun behar dute, baita profesionaltasunez ere.
- *Independentzia eta zuhurtzia teknikoa*. Hautaketa-organoei independentzia eta zuhurtzia (*discrecionalidad*) teknikoak jarduten utzi behar zaie.

- *Egokiera*. Hautaketa-prozeduren edukia bete beharreko zereginiei egokitu behar zaie.
- *Bizkortasuna*. Betiere objektibotasunari kalterik egin gabe.

## B. BALDINTZAK

Hauexek dira administrazioek antolatzen dituzten hautaketa-prozeduretan parte hartzeko baldintza orokorrak (56. art):

a) Espainiar nazionalitatea izatea. Europar Batasuneko kideei ere enplegu publikoetan aritzeko eskubidea bermatu behar zaie, berdintasunez egin ere.

Salbuespen batzuk ezarri dira, ordea, eta Europar Batasuneko kideei karrerako funtzionariotzarako sarbidea mugatu zaie: ez dute aritzerik ahalmen publikoa baliatzea dakarten lanpostu publikoetan, ezta Estatuaren interesak edo administrazio publikoen interesak babestea xede duten funtzioetan ere.

Europar Ekonomia Erkidegoetako Hitzarmenaren 48.4 artikulua araberan, langileen zirkulazio askea deritzon printzipioa ezin da aplikatu administrazio publikoetako enpleguetan. Edozelan ere, Luxenburgoko Auzitegiak interpretazio murriztailea egin zion 48.4 artikuluko salbuespenari, eta honako hau adierazi zuen: *“los empleos en la Administración Pública según el artículo 48.4 del Tratado CEE, son aquellos que tienen relación con las actividades específicas de la Administración Pública en tanto en cuanto que está investida de la potestad pública y de la responsabilidad de la salvaguarda de los intereses generales del estado, aquéllos deben estar asimilados a los intereses propios de las colectividades públicas, tales como las Administraciones municipales”* (Europar Erkidegoetako Auzitegiko EPAIA, 1982ko maiatzaren 22koa, Batzordea Belgikako Erresumaren aurka). Gero, Batzordeak ebazpen bat egin zuen, 1988ko martxoaren 18an (DOCE C 72, 1988ko maiatzaren 18koa), 48.4 artikuluko hedapena argitzeko.

Ildo horretatik, administrazio bakoitzeko gobernu-organismoek zerrendatu behar dituzte beste estatuetakoa herritarrek hartu ezin dituzten lanpostu publikoak.

Europar Batasuneko kideei aplikatzen zaien sarbide-erregimen bera aplikagarri dute:

- espainiar nazionalitatea duten kideen ezkontideak (atzerritarrak badira),
- Europar Batasuneko kideen ezkontideak (atzerritar badira),
- baita horien ondorengoak eta ezkontidearen ondorengoak ere (zuzenbidez bananduak ez badaude, behintzat). Ondorengo horiek 21 urte baino gutxiago izan beharko dute, edo, 21 urte baino gehiago izanez gero, mendetasun-egoeran egon.

Atzerritarrak, Espainian legezko bizitokia izanez gero..., *lan-kontratupeko* pertsonal gisa sar daitezke administrazio publikoetan, espainiarrek dituzten baldintza beretan hain zuzen ere.

b) Eginbeharrak gauzatzeko gaitasun funtzional nahikoa izatea. Edozelan ere, EPOEk ezgaitasun fisikoa dutenentzako kuota ezarri du: bete beharreko lanpostuen % 5, gutxienik, ezgaitasuna dutenei erreserbatu behar zaie. Kuota bada ere, hautaketa-frogak gainditu behar dituzte, ezgaitasuna dutela frogatu, eta lanpostuari dagozkion eginbeharrak betetzeko gai direla frogatu. Legeak jaso duen azken helburua da administrazio bakoitzeko lanpostuen % 2 ezgaitasuna dutenen bidez osatzea.

c) Gutxienez 18 urte izan behar dira, eta gehienez erretiratzeko adina. Lege bidez gehienezko beste adin bat (erretiratzeko adinaz gainera) ezar daiteke.

d) Diziplina-espedita baten ondorioz administrazioetako zerbitzu publikoetatik kanporatua ez izatea, ezta ebazpen judizial bidez enplegu edo kargu publikoetarako gaitasungabeturik egotea ere. Beste estaturen bateko nazionalitatea izanik, jatorrizko estatuan kargu edo funtzio publikoak betetzeko gaitasunik gabe utzi bada edo diziplina-zehapen baten ondorioz enplegu publikoan sartzeko debekua badu, ezin sartuko da Espainian funtzio publikoan.

e) Eskatzen den titulazioaren jabe izatea.

### C. EPAIMAHAIK

Hautaketa-prozesuaz arduratu behar duten epaimahaiak kide anitzekoak (kolegiatuak) izan behar dute. Haien osarari dagokionez, kideek partzialtasun eza eta profesionaltasuna agertu behar dituzte. Osaera zehaztean, ahal dela, gizonezkoen eta emakumezkoen arteko oreka lortzen saiatu beharra dago. Ez dute epaimahaietako kide izaterik, ez izendapen politikoko pertsonala, ez bitarteko funtzionarioak, ezta behin-behineko pertsonala ere. Epaimahaiko kide izatearen izaera pertsonala eta eskualdeazina da. Hots, ez da onartzen izendatutako kideen ordez jarduterik, ezta inoren kontura aritzerik ere.

Epaimahaiaren jardura zuhurtzia teknikoaren eremuan sartzen da (AGE, 1994-07-29; AGE 1996-07-15; AGE, 2000-06-13).

Euskal Funtzio Publikoaren Legearen arabera, epaimahaiak autonomiaz jarduten dute beren egitekoetan; prozeduraren objektibotasunaren erantzukizuna beren gain dute, eta deialdian ezarritako oinarriak betetzen direla bermatu behar dute (EFPLko 31.1 art.).

Epaimahaiak osatzeko orduan, espezialitate printzipioa kontuan hartu behar da. Epaimahaiakideetatik erdiek behintzat izan behar dute lanpostua betetzeko eskatzen den ezagutza-arloko titulazioa, eta denek izan behar dute ikasketak-maila bereko edo goragoko titulazioa. Epaimahaietan beti izan behar dute HAEE-IVAPEk izendatutako ordezkari batek eta langileen ordezkari batek (sindikatu etako ordezkariak izendatuko dute).

Epaimahaiak beren lanetarako aholkulariak hartu ahalko dituzte. Aholkulariek beren espezialitateari dagozkion jarduerak baino ez dituzte egingo.

Deialdiak agertzen duen lanpostu kopurua epaimahaiarentzat muga da, izan ere hautatutako kide kopuruak ez baitu gainditzerik deialdiak ezarri duen lanpostuen kopurua. Arau hori hautsiz gero, proposamenak erabat deusezak izango dira (EFPLko 32.1 art.).

Epaimahaiaren erabaki-proposamenak behartze-indarra dauka izendapena egiteaz arduratzen den agintariarentzat. Edozelan ere, horrek badu proposamena berrikusterik, 30/1992 Legeak ezarritakoaz baliatuz.



## D. HAUTATZEKO BIDEAK

Hautaketa-sistemek honako ezaugarri hauek izan behar dituzte:

- Lehenik, izaera irekia izan behar dute, eta konkurrentzia askea bermatu (barne-promozioari eta diskriminazio positiboari buruzko arauak kontuan izanik, halere).
- Sexuen arteko aukera-berdintasuna zaintzea (epaimahaien betekizunetatik bat da).
- Hautaketa-prozesurako asmatzen diren frogak egokitu behar dira bete behar den lanpostuak dituen eginkizunetara.
- Bi motatako hautaketa-frogak daude: batzuek ezagutzak eta gaitasunak balioestea dute helburu; beste batzuek, aurrekoaz gain, lehiakideen merezimenduak balioesten dituzte.

Frogek lehiakideen ezagutzak eta gaitasun analitikoak egiaztatzea izan dezakete helburu, eta idatziak zein ahozkoak izan daitezke. Halaber, frogen bitartez lehiakideen beste gaitasun batzuk egiaztatu daitezke: hizkuntzen ezagutza edo ahalmen fisikoak (froga fisikoak).

Gaitasuna neurtzeko frogak izateaz gain, merezimenduak balioetsi behar direnean, horien garrantzia (balioa) ezin da erabakigarria izan. Hots, oposizio-fasea dagoenez, merezimenduek ezin dute hautaketa-prozeduraren emaitza erabat baldintzatu. Euskal Funtzio Publikoaren Legearen arabera, lehiaketa-fasearen balioa gehienez % 40koa izan daiteke (EFPLko 26.3)

- Frogez gain, hautaketa prozedurek kurtsuak gainditzeko beharrarekin osa daitezke, baita froga-aldi batez, froga psikoteknikoekin edota entrebistekin ere. Mediki azterketak ere eska daitezke. Euskal Funtzio Publikoari buruzko Legearen arabera, deialdiek praktika-aldiak (edo kurtsuak) aurrekusi dezakete hautaketa prozeduraren fase gisa. Fase horretara heltzen diren lehiakideak, funtzionario-praktiketan izendatuko dira (EFPLko 28. art.). Ikastaroak eta praktika-aldiak ez gainditzeak hautaketa-prozesutik kanpo geratzea ekarriko du.

*Karrerako funtzionarioak hautatzeko* sistemak honako bi hauek izan daitezke: oposizioa edo lehiaketa-oposaketa. Bi kasuetan lehiakideen gaitasuna egiaztatzeko froga bat edo batzuk egin beharko dira; emaitzeekin lehentasun-hurrenkera ezarriko da.

Salbuespen modura, legeren batek ezarritako kasuetan bakarrik erabil daiteke lehiaketa hautaketa-sistema gisa. Lehiaketa merezimendu-balioespen hutsean oinarritzen da.

Euskal Funtzio Publikoari buruzko Legeak dioenaren arabera, "salbuespen gisa, aukeraketa lehiaketaz gauzatu daiteke, baldin eta, lanpostuaren ezaugarri bereziak direla bide, merezimendu jakinak dituzten kideen bidez bete behar badira, baita esperientzia-maila jakinak dituzten kideen bidez edo ezagutza-frogen bitartez egiaztatu ezin diren ezaugarriak dituzten kideen bidez bete behar direnean ere" (EFPLko 27. art.).

*Lan-kontratupeko finkoak hautatzeko* erabil daitezkeen sistemak honako hiru hauek dira: oposizioa, lehiaketa-oposizioa eta baita lehiaketa ere.

## E. DEIALDIA

Deialdiak berebiziko garrantzia du hautaketa-prozeduretan. Jurisprudentzia oparoa dugu, deialdiaren garrantzia azpimarratzen duena. Hona hemen jurisprudenziak jaso dituenak:

- *“La convocatoria es la ley de la oposición o del concurso”*. Deialdia eta, deialdiarekin batera, oinarriak ere hautaketa-prozeduraren “lege”tzat jotzen dira, eta lehiakideak eta administrazioa lotzen ditu. Administrazioak ez du deialdiaren edo oinarrien aurka egiterik.

- Hautaketaren arloan zehurtziak ez dauka lekurik. Deialdiaren ondorioz administrazioaren zehurtzia (*discrecionalidad*) mugatzen da. Administrazioak Konstituzioan eta legeetan ezarritakoak bete behar ditu, baita deialdian eta oinarrietan ezarritakoa ere.

Gauza bat da hautaketa-prozeduraren objektibotasuna, eta beste bat, epaimahaiei aitortu zaien zehurtzi teknikoaren esparrua. Epaimahaiek oinarrien arabera jardun behar dute. Baina beren egitekoak betetzeko zehurtzia-esparrua aitortu zaie (kontrolagarria da). Adibidez, epaimahaiek (kideek) iritzia arrazoitu behar dituzte, prozedurari jarraitu, eta abar. Baina, 1986ko abenduaren 16ko AGEk esan bezala, zehurtziaren kontrola *“no puede extenderse a que el juicio técnico de evaluación sea sustituido por un tribunal contencioso-administrativo, que debe velar por la unidad del procedimiento pero no puede, en modo alguno, suplir el juicio técnico de un tribunal”*. Zehurtzia teknikoarentzat esparrurik bada, beraz.

## F. ENPLEGU PUBLIKORAKO ESKAINTZAK (EPE)

EPEko 70. artikulua lanpostu publikoen eskaintza aintzat hartu du. Artikulu horrek ezarri duen printzipio nagusia honakoa da: Administrazioak pertsonal berriaren beharra duenean, aurrekontuz hornituta izanik, Enplegu Publikoaren Eskaintza baliatu beharko da (edo antzekoa izan daitekeen bestelako tresnaren baten bitartez). Hots, Administrazioak hautaketa prozesuak deitu beharko ditu EPEn aurreikusitako lanpostuak bete daitezela. Aurrena EPE onartzea da eta ondoren Administrazioak hautaketa prozedurak antolatu beharko ditu. Hautaketa prozeduretan EPEk aurreikusitako lanpostuak hornitu behar dira, edozelan, Administrazioak bidezko du EPEk agertzen duen kopuruaz gora %10 deitzea. EPEk, bestalde, agertu beharko du zein epe duen Administrazioak hautaketa prozedurak gauzatzeko; lege aginduz hiru urteko gehieneko epearen barruan antolatu behar dituelarik.

EFPLren arabera, ezingo da plazak betetzeko aukeraketa-probetarako deialdirik egin, enplegu publikorako eskaintzaren arabera plaza horiek bete beharrekoak ez badira (23.3 art). Enplegu publikorako eskaintza, bete behar diren plaza betegabeak adieraziko dira, bai funtzionariak eta bai lan-kontratuko langile finkoenak ere. Plazok funtzionarien lan-kategoriak edo taldeak, kidegokak eta eskalaka sailkatuko dira. Enplegu publikorako eskaintzak Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkarian argitaratuko dira edo, Foru Diputazio edo Udal Osoko Bilkuretakoak badira, Lurralde Historikoetako aldizkarietan. Azken kasu honetan, Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkarian argitaratu beharko da eskaintzen laburpen bat.

## G. TOKI ADMINISTRAZIOETAKO ESTATU GAIKUNTZAKO FUNTZIONARIOAK

Toki-korporazio guztietan ezinbestean izan behar diren funtzio publikoak agertu ditu EPEk. Funtzio publiko horiek estatu-gaikuntza (*habilitación*) duten funtzionarioen

bitartez bete behar dira. Toki-administrazio guztietan ezinbestean bete behar diren funtzio publikoak honako hauek dira:

- Fede publikoa eta nahitaezko lege-aholkularitza. Idazkariari dagokio funtzio horietaz arduratzea.
- Kudeaketa ekonomiko-finantzarioa; aurrekontu kudeaketaren kontrola eta fiskalizazioa; kontabilitatea; diruzaintza, eta diru-bilketa.

Estatu-gaikuntzako funtzionarioen eskalak honako azpieskalak ditu:

- idazkaritza (fede publikoa eta nahitaezko lege-aholkularitza)
- kontu-hartzailletza/diruzaintza (funtzio ekonomikoak)
- idazkaritza/kontu-hartzailletza (funtzio guztiak, diruzaintza izan ezik)

Lehen bi azpieskalek, bestetik, bi kategoria dituzte: sarbidea eta goi-kategoria.

Autonomia-erkidegoei dagokie estatu-gaikuntza duten funtzionarioei gordetako lanpostuak sortzea, sailkatzea eta ezereztea (edo lurralde historikoei, EPEko 3. xedapen gehigarriaren arabera). Autonomia-erkidegoei dagokie, halaber, estatu-gaikuntzako funtzionarioei gordetako lanpostuen eskaintza publikorako deia egitea. Funtzionario horiek hautatzea erkidegoaren eskumena da, betiere errespetatuta titulazio-baldintzak eta Administrazio Publikoetako Ministerioak onartutako programak. Deialdiak EAEko eta Estatuko aldizkari ofizialetan argitaratu behar dira. Hautaketa-prozesua bukatzean, autonomia-erkidegoak Madrilgo Administrazio Publikoetako Ministeriora igorri behar du izendatutako funtzionarioen zerrenda. Ministerioak estatu-gaikuntza aitortu eta, gero, erregistratzeari ekingo dio (estatu-gaikuntzako funtzionarioen erregistroan, hain zuzen ere). Estatu-gaikuntza izanik, funtzionarioek bidezko dute lanpostuak betetzeko udalek antolatzen dituzten deialdietan parte hartzea.

#### IV. LANPOSTUAK HORNITZEA

EPEko 78. artikulua lanpostuak betetzeko prozedurez dihardu, eta ezartzen du “berdintasun, merezimendu, gaitasun eta publizitate” printzipioetan oinarritu behar direla. Bi dira aurreikusitako moduak: lehiaketa eta izendapen askea, deialdi publiko tarteko. Bi sistema nagusi horiez gain, funtzio publikoari buruzko legeek beste modu batzuk jaso ditzakete.

##### A. LEHIAKETA

Lehiaketa lanpostuak hornitzeko ohiko sistema da (79. art.). Lehiaketak merezimenduak eta gaitasunak balioestean datza, baita lehiakideen gaitasunak ere. Balioespena izaera teknikoa duten pertsona anitzeko organoen esku dago. Organo horiek profesionaltasun eta espezialitate printzipioen arabera osatu behar dira, baita gizonezkoen eta emakumezkoen arteko oreka printzipioaren arabera ere. Jardutean, partzialtasunik eza eta objektibotasun printzipioak errespetatu behar dituzte.

Lehiaketaren bidez behin lanpostua lortuta, funtzionarioak denbora jakin batez iraun behar du bertan (2 urtez, EFPLko 48.2 artikulua arabera). Dagokion denbora igaro ondoren zilegi da, beste lehiaketa batean parte hartuz, lanpostua aldatzea.

## B. IZENDAPEN ASKEA

Izendapen askea lanpostuak betetzeko beste bide bat da, eta deialdi publikoa aurrez argitaratuta egin behar da. Izendapen askea erabiliz gero, organo eskudunak balioets dezake lehiakideen egokitasuna zuhurtziaz lanpostuaren ezaugarrien arabera.

Izendapen askea lanpostuak hornitzeko salbuespenezko bidea da. Horregatik autonomia-erkidegoetako legeek zehatz finkatu behar dituzte sistema honen bitartez bete daitezkeen lanpostuak (EPOEko 80.2 art. eta EFPLko 46.2 art.). Legearen aginduz, izendapen askea ezaugarri bereziak dituzten lanpostuak betetzeko erabil daiteke soilik; hots, erantzukizun bereziko lanpostuak izan behar dute edota konfiantzazko lanpostuak.

Izendapen askea zuhurtziazkoa denez, lanpostuan dagoena zuhurtzia hutsez gabetua izan daiteke. Kasu horretan, karguz gabetua izan denari, funtzionario publikoa izanik, beste lanpostu bat eman beharko zaio karrera-sistemarekin bat (EPOEko 80.4 art.).

## C. MUGIKORTASUNA

Administrazioek, zerbitzu-beharrak tarteko, funtzionarioak lekuz alda ditzakete, eta beste unitate, sail edo erakunde publiko batzuetara mugitu. Administrazioek halakorik egiten badu, funtzionarioen soldadak, lan-baldintzak eta abarrak mantendu beharko ditu. Kasu horretan, atxikitze-aldaketa gertatuko da.

Baliabideak ordenatzeko plangintzen ondorioz, lanpostu-aldaketak aurreikusten direnean, eta aldaketa horiek etxebizitza aldatu beharra dakartenean, borondatezko leku-aldaketei lehentasuna eman behar zaie. Funtzionarioek nahitaezko leku-aldaketei dagozkien kalte-ordainak jasotzeko eskubidea dute.

Funtzionario izan gabe, lan-kontratuduna izanik, mugikortasuna hitzarmen kolektiboetan ezarritakoaren arabera arautuko da. Hitzarmenak ez badu ezer ere aipatzen, funtzionarioek aplikagarri duten erregimena lan-kontratudunei ere aplikatuko zaie.

Administrazio arteko mugikortasunari dagokionez, arloko batzarren esku dago baliabideak ezartzeko ardura. Administrazio publikoetako arloko batzarrari dagokio homologazio-irizpideak ezartzea administrazioen artean funtzionarioen mugikortasuna legitimatzeko.

## D. TOKI ADMINISTRAZIOETAKO ESTATU GAIKUNTZAKO FUNTZIONARIOEI ERRESERBATUTAKO LANPOSTUAK BETETZEA

EPOEko 2. xedapen gehigarriak estatu gaikuntzako funtzionarioei erreserbatutako lanpostuak betetzeko erregimena arautu du. Lehiaketa da lanpostu horiek betetzeko ohiko bidea. Lehiaketa horietan, merezimendu orokorrak kontuan hartzeaz gain, autonomia-erkidegoko antolaketaren berezitasunak, haren zuzenbide propioaren gaineko ezagutzak, erkidegoko hizkuntzaren ezagutza-maila (erkidegoko legediak ezartzen duenaren arabera), eta lanpostuari egokitutako merezimendu bereziak balioetsi behar dira.

Urtero bi lehiaketa gertatu behar dira:

- Lehiaketa arrunta: autonomia-erkidegoari dagokio lehiaketaren oinarri komunak ezartzea (edo lurralde historikoei, EPOEko 3. xedapen gehigarriari jarraiki). Toki-korporazioek lanpostu hutsak agertu behar dituzte, urteko lehiaketa arrunta onartzean. Deialdia alkateak egin eta erkidegoko aldizkarian argitaratu behar da. Autonomia-erkidegoa da lehiaketa arruntaren lurralde-esparrua. Prozesua bukatu ondoren, lehiaketaren emaitza argitaratu eta Administrazio Publikoetako Ministeriora igorri behar da, erregistroan inskribatua izan dadin.
- Lehiaketa bateratua: Estatuari dagokio deialdia egitea, betiere autonomia-erkidegoek ezarritako hizkuntza-baldintzak errespetatuta. Lehiaketa horren lurralde-esparrua Estatua da.

## V. EGITURAKETA ETA ANTOLAKETA: FUNTZIONARIO KIDEGOAK ETA ESKALAK

Lanpostu zerrenden bitartez edota antzekoak diren beste antolaketa-tresna batzuen bitartez, administrazioek beren barne-egiturak egituratzeari ekiten diote. Lanpostu zerrendek honako hauek jaso behar dituzte: lanpostu bakoitzaren izena; sailkapen profesionaleko zer talderi dagokion; lanpostuak zer kidegori edo eskalari atxikirik dauden; betetzeko sistema; ordainsari osagarriak (EPOEko 74. art.), baita lanpostuak duen hizkuntza-eskakizuna ere (EFPLko 97.6 art.). Antolaketa-tresna horiek administrazioari dagokion aldizkari ofizialean argitaratu behar dira (EFPLko 16. art.).

Funtzionarioak kidegoen, eskalen, espezialitateen edota beste sistema batzuen arabera antolatzen dira. Funtzionarioen kidegoak eta eskalak lege bidez sortu, aldatu eta ezereztzen dira, Gorte Nagusien zein erkidegoetako parlamentuen legeen bidez.

Kidego eta eskaletan sartzeko eskatzen den titulazioari dagokionez, honako talde hauek bereiz daitezke:

*A taldea.* Talde honetako kidego eta eskaletan sartzeko, graduako unibertsitate-titulua jabe izan beharra dago.

A taldearen barnean, bi azpitalde daude: A1 eta A2. Azpitalde batean edo bestean izan daitezkeen kidego edo eskalek zerikusia dute bete beharreko funtzioen erantzukizunarekin eta sartzeko frogak duten ezaugarriekin. Unibertsitate-titulazio berria (gradua) zabaltzen den bitartean, EPOEko 3. xedapen iragankorrak baliokidetasun-irizpideak ezarri ditu.

*B taldea.* Talde honetako kidego eta eskaletan sartzeko, goi-mailako teknikariaren titulua jabe izan beharra dago.

*C taldea.* Taldearen barne bi azpitalde daude, titulazioaren arabera banatuak:

C1: Batxilergo- edo teknikari-titulua

C2: Derrigorrezko Bigarren Hezkuntzako titulua.

EFPLk funtzionarioen gradu pertsonala arautu du 45. artikuluan. Funtzionario bakoitzak bere gradu pertsonala du, lanpostuak sailkatzeko erabiltzen diren hogeita hamar mailetatik bat, hain zuzen ere. Gradua eskuratzeko baldintza nagusia lanpostuan aritzea da; bi urtez, jarraian, edo hiru urtez, etenak eginda, arituta gradu

bat gehiago lortzen da. Gradua lortzeko beste bide bat ikastaroak egitea da. Gradua ondorio ekonomikoak ditu.

Euskal Autonomia Erkidegoko Administrazio orokorreko eta honen erakunde autonomiadunetako kidegoak ondoko eran sailkatuta daude:

- a) Kidego orokorrak, funtsean administrazio-jarduerari lotuta dauden funtzioak betetzen dituztenean (kudeaketa, ikuskapen, aholkularitza, kontrol eta betearazpen funtzioak eta antzekoak barne).
- b) Kidego bereziak, funtsean lanbide edo titulazio akademiko bati dagozkion funtzioak betetzen dituztenean.

Kidego orokorrak ondokoak dira:

- A Taldearen barruan, Administrazio Goi Mailako Kidegoa edo A-1.
- B Taldearen barruan, Administrazio Kudeaketako Kidegoa edo B-1.
- C Taldearen barruan, Administrazio Kidegoa edo C-1.
- D Taldearen barruan, Administrazio Laguntzaileen Kidegoa edo D-1.
- E Taldearen barruan, Mendekoen Kidegoa edo E-1.

Aldiz, kidego bereziak ondokoak dira:

- A Taldearen barruan, Goi Mailako Teknikarien Kidegoa edo A-2.
- B Taldearen barruan, Erdi Mailako Teknikarien Kidegoa edo B-2.
- C Taldearen barruan, Laguntzaile Teknikoen Kidegoa edo C-2.

Jarraian kidegoei dagozkien oinarrizko funtzioak:

- a) Administrazio Goi Mailako Kidegoari, programazio, kudeaketa, betearazpen, ikuskapen edo kontrol arloetan administrazio-jardueran komunak diren goi-mailako azterketa, ordezkari, administrazioa, aholkularitza, koordinazioa eta proposamen eta txostenak egitea.
- b) Administrazio Kudeaketako Kidegoari, goi-mailako lankidetzaren teknika; araudia aplikatzea; espediente normalizatuak ebazteko proposamenak, eta goi-mailako zereginen ez dagozkien azterketa eta txostenak egitea.
- c) Administrazio Kidegoari, goi-mailako prestatzeko edo horien ondoriozko lankidetzaren teknika; dokumentazioa egiazatu, kudeatu, eguneratu eta bideratzea eta bere konplexutasunagatik goi-mailako kidegoei ez dagokiena prestatzeko; datuak landu eta administratzea; ondasunen eta materialen inbentarioa egitea; jarduerak ikuskatzea; zeregin ofimatikoak, eskuzkoak zein zenbakizko kalkulukoak, eta jendearentzako informazioa eta arreta ematea.
- d) Administrazio Laguntzaileen Kidegoari, administrazio-jardueraren arloetan laguntzea; ofimatika eta korrespondentzia; kalkulu sinpleak; dokumentuen transkripzioa eta izapideak; artxibatzea, sailkapena eta erregistroa; fitxategiak, jendearentzako arreta eta antzekoak.
- e) Mendekoen Kidegoari, ondasun publikoak zaindu eta gordetzea; bulego edo zentro publikoetan sartzeko pertsonen kontrola; lokalen kokapenari buruzko informazioa; materiala, altzariak eta instalazioak zaindu, kontrolatu, mantendu eta ikuskatzea; korrespondentzia sailkatu eta banatzea; makina erreproduzitzailerak erabiltzea; dokumentuak, altzariak, materiala eta pertsonak lekualdatzea; jakinarazpenak ematea, eta, oro har, zaintzaile edo atezainen berezkoak.
- f) Goi Mailako Teknikarien Kidegoari, kidegoan sartzeko exijitutako titulazioari dagokion lanbidearen berezko azterketa, ordezkari, administrazioa, aholkularitza, koordinazioa eta proposamena eta txostenak egitea, bai eta

prestakuntza akademiko zehatz baten berezko eta berariazko ezagutzak eskatzen dituzten eginkizunak ere.

g) Erdi Mailako Teknikarien Kidegoari, goi-mailakoekiko lankidetzak teknikoak; araudia aplikatzea; espediente normalizatuak ebazteko proposamenak egitea; azterketak eta txostenak egitea –dena ere kidegoan sartzeko exijitutako titulazioari dagokion lanbideko berezko funtzioak direnean–, eta prestakuntza akademiko zehatz baten berezko eta berariazko ezagutzak eskatzen dituzten eginkizunak betetzea.

h) Laguntzaile Teknikoen Kidegoari, goi-mailakoak prestatzeko edo horien ondoriozko lankidetzak; informazioa kudeatzea; proiektuak lantzea; jarduerak ikuskatzea; dokumentazioa eguneratu eta bideratzea; datuak landu eta administratzea; ekipoen eta aplikazioen inbentarioa egitea eta mantentzea –dena ere kidegoan sartzeko exijitutako titulazioari dagokion lanbideko berezko funtzioak direnean–, eta prestakuntza akademiko zehatz baten berezko eta berariazko ezagutzak eskatzen dituzten eginkizunak betetzea.

## VI. LANBIDE-KARRERA

*Lanbide-karrera* terminoaren bidez lanbidean gora egiteko aukerei erreferentzia egiten zaie. Esan behar da EPOEk ez duela lanbide-karrera finkatu bat ezarri; tresnak eta baliabideak aipatu baino ez du egin. Autonomia-erkidegoetako legeei dagokie, beraz, EPOEk aurreikusitako aukeren artean egokienak jasotzea eta karrera-sistema propioa diseinatzea. Erkidegoetako karrera-sistemak, edozelan ere, EPOEk agertu dituen hiru printzipioen menpe egon behar du: berdintasun, merezimendu eta gaitasun printzipioen menpe, hain zuzen ere.

Lanbide-karreraz hitz egitean, honako ibilbide hauek bereiz daitezke:

a) Karrera horizontala: karrera horizontala graduatan gora eginez gauzatzen da, lanpostua aldatzeko beharrik gabe. Karrera horizontalak honako hauek balioetsi behar ditu: jarduera profesionala, egindako lanen kalitatea, ezagutzak, errendimendua, eta abar.

b) Karrera bertikala: kasu honetan lanpostuetan gora egiten da, lanpostuak betetzeko prozedurez baliatuz.

c) Barne-promozio bertikala: azpitalde batean integratzen den kidego edo eskala batetik hurrengo kidego edo eskalara igarotzea dakar. Goragoko kidegoan sartzeko eskatzen den titulazioaren jabe izan beharra dago, eta gutxienez 2 urteko antzintasuna jatorrizko kidegoan; halaber, hautaketa-frogak gainditu behar dira.

d) Barne-promozio horizontala: azpitalde bereko kidego edo eskala batetik goragoko kidego edo eskalara igarotzea.

Haatik, EPOEk enplegatu publikoen jarduera ebaluatu behar dela agertzen du, bai jarrerara, bai errendimendua, eta horrek eragina izan behar du lanbide-karreraren, zein ordainsari osagarrietan (20. art.).

## VII. ESKUBIDE ETA BETEBEHARRAK

### A. ESKUBIDEAK

EPOEko 14. artikulua banakako eskubideak zerrendatu ditu, eta 15. artikulua, modu kolektiboan balia daitezkeen eskubideak. Azken horien barnean,

honako hauek ditugu: sindikatzeko askatasuna; negoziazio kolektiboan eta lan-baldintzak ezartzean esku hartzeko eskubidea (betiere legaltasun printzipioaren arabera; 37 artikulua negoziatzeko gai diren arloak zehaztu ditu); greba-eskubidea (oinarrizko zerbitzuak bermatuz); lan-gatazka kolektiboak planteatzeko eskubidea, eta elkartzeko eskubidea (46. artikuluan jasotako baldintzak beteta).

Banakako eskubideen artean, honako hauek azpimarratu daitezke:

- *Karrerako funtzionarioen mugiezintasuna.* Mugiezintasuna funtzionario-izaerarekin lotu beharra dago, eta ez lanpostu zehatzekin. Funtzionario-izaera ez da galtzen diziplina-zigorrik ez badago. Aldiz, lanpostuan jarraitzeko eskubidea eskubide baldintzatua da. Errendimendu-neurketak direla eta, edo zerbitzu- edo funtzio-premia arazoituak direla eta, funtzionarioa bere lanpostutik mugitua izan daiteke, EPOEko 81. artikulua xedatutakoaren arabera.

EFPLren arabera (54 bis), giza baliabideak arrazionalizatzeko programaren bat aplikatu izanaren ondorioz, funtzionarioen baten lanpostua ezabatzea gertatuz gero, beste lanpostu baterako destinoa eman dakioke funtzionario horri langileen berrizendapen-prozeduraz baliatuz. Langileen ordezkariekin negoziatu behar dira arrazionalizazio-programak. Programa horien ondorioz burutu daitezkeen langileen berrizendapenak gaitasun, formazio, esperientzia eta antzintasunari buruzko irizpide objektiboak kontuan hartuta egin behar dira. Irizpide horiek arrazionalizazio-programetan finkatu behar dira.

Giza baliabideen arrazionalizazio-programak aplikatzearen barruan burututako langile-berrizendapenaren eraginez, funtzionario batek bere egoitza aldatu beharra izatea gertatuz gero, arlo honi buruzko arauetan finkatzen den kalte-galeren ordaina eskuratzeko eskubidea izango du. Eskubide berdinak izango dituzte derrigorrezko lan-utzialdian egon eta programa horri jarraituz destinoa jaso dezaten funtzionarioek.

- *Ordainsari-eskubideak.* Funtzionarioek bi motatako ordainsariak dituzte: oinarrizkoak eta osagarriak (21. art.). Oinarrizko ordainsariak aurrekontu-legeetan ezarri behar dira, soldata (talde bakoitzari dagokiona) eta hirurtekoak aintzat harturik. Ordainsari osagarriak lanpostuaren berezitasunak kontuan hartzen ditu, baita lanbide-karrera, eta errendimendua edo emaitzak. Osagarriak erkidegoetako legeetan arautu behar dira, betiere EPOEko 24. artikulua aurreikusitakoak kontuan izanda.
- *Lizentziak eta oporrak.* Administrazio publiko bakoitzak berelizentzia-erregimena arautu behar du, eta baldintzak, eraginak, eta abar zehaztu. Araubide berezirik ezean, EPOEko 48. artikulua aplikatuko da.

Legeak urte bakoitzeko 22 opor-egun, gutxienez, hartzeko eskubidea aitortu du (larunbatak zenbatu gabe). Opor-egunak ordaindutako egunak dira. Lanaldia urte osoa baino txikiagoa izan bada, batez bestekoa aplikatu behar da. Administrazio bakoitzak eguneko lanorduak finkatu behar ditu, eta arduraldia osoa edo partziala izan daiteke



## B. BETEBEHARRAK

Funtzionarioek arduraz bete behar dituzte esleitutako eginbeharrak, baita interes orokorrak zaindu ere, Konstituzioa eta ordenamendu juridikoa osatzen duten gainerako arauak errespetatuz. Funtzionarioek beren jardunetan bi motatako printzipioak errespetatu behar dituzte:

- Printzipio etikoak: objektibotasuna (iritzi pertsonalak, korporatiboak... alde batera utzita); leialtasuna eta fede ona bere administrazioarekiko, hierarkiaz gora zein behera duten lankideekiko eta baita herritarrekiko ere; oinarrizko eskubideak errespetatu behar dituzte, eta jarduera baztertzailleak ekidin; interes pertsonalik tartean izanez gero abstenitu behar dute; lanpostuari dagozkion eginkizunekin bateragarri ez den betebeharrak ekonomikorik ez dute beren gain hartu behar; haren postua dela eta, erakunde pribatuen aldetik ez dute jasotzerik inolako mesedezko tratuerik; eraginkortasun, ekonomia eta eraginkortasun printzipioen arabera jardun behar dute; bidezko kausarik gabe ez dute zenbait espedienteren izapideak bizkortzerik mesede gisa; esleitutako eginkizunak leial bete behar dituzte, eta epearen barruan espedienteak ebatzi; isilpeko arloak ezin dituzte zabaldu, eta diskrezioz jardun behar dute beren egitekoak direla-eta ezagutzen dituzten informazioekin.

- Jarrera-printzipioak: herritarrak, beren nagusiak eta gainerako zerbitzari publikoak begirunez hartu behar dituzte; lana zintzoki bete, baita lanorduek errespetatu ere; hierarkiaz gora dauden lankideek aginduak eta jarraibideak ematen dizkietenean, haiei obeditzea ordenamendu juridikoaren hauste larria ez badaukarte behintzat, hala bada, ikuskaritza-organoei horren berri eman beharko baitiete; herritarrei informazioa helaraztea eta beren eskubideez baliatzeko erraztasunak ematea; baliabideak eta ondasun publikoak ongi administratzea, eta ez baliatzea beren probetxu pertsonalerako, baita horiek egoki artatzen direla bermatzea ere; opariak, mesedeak edo ohi baino onuragarriagoak diren baldintzetan eskaini nahi diren zerbitzuak errefusatu behar dituzte, ohiko jarrera arruntetatik harago badaude; dokumentuak zaintzea; beren prestakuntza eguneratzea; segurtasun- eta lan-osasunari buruzko arauak bete; zerbitzuen eraginkortasuna hobetzeko proposamenak egin; norbanakoak erabiltzen duten hizkuntza ofizial berean arreta egitea (administrazioa kokatuta dagoen lurraldean hizkuntza ofiziala bada).

## VIII. FUNTZIONARIOEN ADMINISTRAZIO EGOERAK

Egoera administratiboak funtzionarioaren posizioa agertzen duten kategoria juridikoak dira, bakoitza bere erregimen juridiko propioa duelarik. Honakoak dira:

### A. JARDUNEKO ZERBITZUA

Funtzionario publikoek Administrazioetan zerbitzuak eskaintzen dituztenean jarduneko zerbitzuan ari direla ulertzen da (*servicio activo*). Jarduneko zerbitzuan dauden funtzionarioak funtzionarioei dagozkien eskubideen jabe dira, eta neurri berean, karguari lotutako betebeharrak eta erantzukizunei lotuta izango dira.

### B. ZERBITZU BEREZIAN

Karrerako funtzionarioek izaera politikoa duten karguak betetzeari ekiten diotenean, zerbitzu berezietan ari direla ulertzen da (*servicios especiales*). Egoera horretan dauden funtzionarioek betetzen duten lanpostuari dagozkion ordainsariak jaso behar dituzte, eta ez karrerako funtzionario gisa dagozkienak. Egoera horretan dauden denbora kontuan hartzen da hirurtekoak kobratzeko eta abarrerako. Zerbitzu

berezietan daudenei aurrez izandako lanpostua gordetzen zaie hura zegoen udalerrri berean, aurrez finkatutako baldintza ekonomiko eta kategoria beretan.

### C. ZERBITZUAK BESTE ADMINISTRAZIO BATEAN

Administrazio-egoera hori honako kasu honetan gertatzen da: karrerako funtzionarioak, eskumen-banaketen ondorioz edo lanpostuak betetzeko prozeduren ondorioz, beste administrazio batean lanpostua bereganatzen duenean.

Jatorrizko administrazioko funtzionario izaten jarraitzen dute, baina lanpostu berriko administrazioaren erregimena aplikagarri izango dute. Lanpostu berrian emandako denbora kontuan hartu behar zaie haien jatorriko kidego edo eskalan.

### D. LAN-UTZIALDIA

Lan-utzialdiak (*excedencia*) forma hauek izan ditzake:

- *Interes partikularragatik*. Funtzionarioak berak eskatuta, bost urtez behintzat zerbitzuak eskaini ondoren. Lan-utzialdi mota hau zerbitzu-beharren menpe dago. Soldatarik ez da kobratzen, eta emandako denborak ez da aintzat hartzen gora egiteko prozesuetarako, ez diru-baldintzetarako.
- *Familia batzeko*. Funtzionarioaren ezkontidea beste udalerrri batean funtzionario gisa edo lan-kontratu finko baten bidez lanean badago, hark lan-utzialdia eska dezake. Kasu horretan ez da 5 urteko antzintasuna eskatzen. Soldatarik ez da kobratzen, eta egoera horretan emandako denbora ez da aintzat hartzen.
- *Ahaideak zaintzeko*. Seme bakoitzeko gehienez 3 urterako lor daiteke. Bestelako ahaideak zaintzeko ere lor daiteke, horiek eguneroko bizimodurako besteren laguntza ezinbesteko badute.

Egoera horretan emandako denbora aintzat hartzen da hirurtekoetarako, gora egiteko prozesuetarako, eta abarrerako. Utzitako lanpostua bi urtez behintzat erreserbatu behar zaie; gero, udalerrri berean beste lanpostu bat gordeko zaie, aurrekoaren ordainsari berdina duena.

- *Genero-bortizkeriagatik*. Halako kasuetan, lan-utzialdia eska daiteke, edozein dela funtzionarioak duen antzintasuna. Lehen sei hilabeteetan lanpostua gordeko zaie, eta denbora hori kontuan hartzen da eragin guztietarako. Jarduera judizialek eskatuta, administrazio-egoera beste hemezortzi hilabetez luza daiteke, eta aipatutako eragin berdinak izan. Lehen bi hilabeteetan funtzionarioak ordainsari osoak jasoko ditu, baita menpeko seme-alabengatik dagozkionak ere.

### E. EGITEKOEZ GABETZEA

Bere egitekoetz gabetutako funtzionarioak ez du bere lanpostuan jarduterik, eta eskubide guztiak ere galduko ditu egoerak irauten duen bitartean (suspensión de funciones). Sei hilabetetik gora irauten duten gabetzeek lanpostua galtzea dakarte.

Gabetze irmoa zigor-sententzia baten ondorioz ezar daiteke, baita diziplina-zehapen baten ondorioz ere. Diziplina-zehapenaren ondorioz egitekoetz gabetzeak ez du sei urtetik gora irauterik.

EFPLren arabera zigorra bete ondoren, jarduneko zerbitzuan birsartzeko eskabidea egin beharko du funtzionarioak hogeita hamar eguneko epearen barruan, eta, horrela jokatzeko ez badu, interes partikularpeko borondatezko lan-utzialdira pasatuko da horretarako baldintzak betetzen baditu. Egitekoez gabeturik egondako aldia sei hilabetetik beherakoa baldin bada, beste gabe birsartuko da lehenengo lanpostuan

## IX. FUNTZIONARIO IZATEARI UZTEKO ZIOAK

EPOEko 63. artikulua funtzionario izateari uzteko zioak zerrendatu ditu:

- uko egitea,
- nazionalitatea galtzea,
- funtzionarioaren erabateko erretiroa,
- zerbitzutik kanporatzea dakarren diziplina-zehapen irmoa,
- kargu publikoan aritzeko erabateko gaitasungabetzea edo gaitasungabetze berezia dakarten zigorrak, irmoak badira.

### A. UKO EGITEA

Uko eginez, interesdunaren borondatez, funtzionario publikoa izateari utziko dio. Eskubideei uko egitearen adibide bat den arren, uko egiteari lotutako baldintza orokorrak bermatu beharko dira (KZko 6.3 art. —interes publikoari kalterik ez egitea, ezta hirugarrenen eskubiderik—; KZko 6.4 art. —legezko maula, adibidez diziplina-espedita bat saihesteko—).

Uko egitea funtzionarioaren borondatez aurkezten bada ere, ez du ondorio juridikorik izango, administrazioak onartzen ez duen arte. Une horretatik aurrera funtzionario-harremana hautsizat joko da.

Uko egiteari lotuta bi alderdi hauek izan behar dira kontuan:

- Batetik, idatziz aurkeztu behar da.
- Bestetik, administrazioak espresuki onartu behar du. Berez administrazioak hala egin beharko du. Edozelan ere, bada salbuespenik. Administrazioak ez du uko egitea onartzerik, funtzionarioaren aurka diziplina-espedita bat zabalik badago, ezta haren aurkako prozesatze-autoa edo ahozko juizioa zabaltzeko autoa onartu bada.

### B. ESPAINIAR NAZIONALITATEA GALTZEA

Espainiarra (edo Europar Batasuneko kide) izatea funtzio publikoan sartzeko baldintzetatik bat denez, nazionalitate hori atxikitzea ezinbestekoa da funtzionariotzan jarraitzeko. Espainiar nazionalitatea galtzeak funtzionario izateari uztea dakar, une horretan Europar Batasuneko beste estaturen bateko nazionalitatea jaso ezean. Kontuan izan behar da jatorriz espainiar direnek ez dutela beren nazionalitatea galtzerik (Konstituzioko 11.2 art.); beraz, zio hori ez zaie aplikatuko. Espainiar nazionalitatea galtzeko prozeduraz jabetzeko (KZko 21.-25. art.)

### C. ZERBITZUTIK KANPORATZEA DAKARREN DIZIPLINA ZEHAPEN IRMOA

Bakarrik arau-hauste oso larriei lotu zaie funtzionariotzatik kanporatua izateko zigorra. Diziplina-zehapen baten ondorioz gerta daiteke. Zehapena irmo bihurtzean funtzionario izateari utziko zaio.

### D. KARGU PUBLIKOA IZATEKO GAITASUNGABETZEA

Zigor Kodeak aurreikusitako kasua dugu horako hori (ikus 32., 33. eta 54.-60. art.). Gaitasungabetze-prozedura judizial baten ondorioz ezarri beharra dago, zigor nagusi edo zigor erantsi gisa. Sententzia irmo bihurtzean izango ditu ondorio juridikoak. Salbuespen modura, EPOEk funtzionariotzan aritzeko birgaitzeko aukera jaso du, 68. artikuluan agertzen diren zioak gertatuz gero.

### E. ERRETIROA

Urte jakin batzuk betez gero funtzionarioak zilegi du erretiroa eskatzea (borondatezko erretiroaren kasuan), edota erretiratzera behartuta egongo da (nahitaezko erretiroaren kasuan). Borondatezko erretiroa lortzeko, Gizarte Segurantzaren Erregimenaren baldintzak bete beharko dira. Aldiz, nahitaezko erretiroa ofizios ezarri beharra dago, funtzionarioak 65 urte betetzen dituenean. Legeak lanean jarraitzeko baimena eman diezaiokete 65 urteko funtzionarioari, arrazoitutako ebazpen baten bitartez, 70 urte bete arte.

EPOEko 67.1.c) artikularen arabera, erretiroa ezgaitasun egonkor baten ondorioz gerta daiteke (*por la declaración de incapacidad permanente para el ejercicio de las funciones propias de su cuerpo o escala, o por el reconocimiento de una pensión de incapacidad permanente absoluta o, incapacidad permanente total en relación con el ejercicio de las funciones de su cuerpo o escala*). Kasu horretan funtzionariotza-harremana hausten da funtzionario izaten jarraitzeko baldintza fisikoak galtzearen ondorioz.

Erretiroa partziala izan daiteke, borondatezko erretiroa denean. Horretarako Gizarte Segurantzak eskatzen dituen baldintzak bete beharko dira.

### X. DIZIPLINA ERANTZUKIZUNA

Funtzionarioak diziplina-erantzukizunaren menpe daude, EPOEko VII. tituluaren eta autonomia-erkidegoetako legeetan ezarritakoaren arabera. Lan-kontratudunek ere EPOE dute aplikagarri, eta Estatutuak arautu gabekoetan, lan-legedia.

95. artikulua diziplina-urratzeak zerrendatu ditu, hiru multzotan banaturik:

- Urratze oso larriak. 95.2 artikuluan zerrendatu dira; halaber, lege-erreserba bat ezarri da, zerrendari beste kasu batzuk gehitzeko. Lan-hitzarmenek ere kasu berriak aurreikus ditzakete.
- Urratze larriak. 95.3 artikulua ez du zerrendarik jaso, lege-erreserba eta printzipio batzuk baino ez
- Urratze arinak (94.4)

96. artikulua zehapenak agertu ditu. Zerbitzuetik kaleratzea bakarrik urratze oso larriengatik gerta daiteke (96.1.a); neurri berean, lan-kontratudunen kasuan diziplina-irazpenak urratze oso larriei lotu zaizkie (96.1.b). Horiez gain, egiteko ez

gabetzea, nahitaezko lekualdatzea, demerittoa eta ohartarazpena (*apercebimiento*) aurreikusi dira.

## BIBLIOGRAFIA

BENGOETXEA ALKORTA, A., *Negociación colectiva y autonomía colectiva en la función pública*, Tirant lo Blanch, Valentzia, 2005; BOLTAINA BOSCH, X., *Los puestos de trabajo del personal laboral en las Administraciones Públicas*, Tirant lo Blanch, Valentzia 2006; CASTILLO BLANCO (koor.), *Situación actual y tendencias de la función pública española*. Comares, Granada, 1998; CASTIÑEIRA FERNÁNDEZ, J., *El derecho de huelga de los funcionarios públicos*, Aranzadi, Iruñea, 2006; FERNÁNDEZ DOMINGUEZ, J.J., *Acceso al empleo público*. Centro de estudios financieros, Madril, 2005; FOSSAS ESPADALER, E. *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Tecnos, Madrid, 1993; LORENZO DE MEMBIELA, J.B., *Derechos Fundamentales de los funcionarios en la Administración*, Aranzadi, Iruñea, 2007; LORENZO DE MEMBIELA, J.B., *Régimen disciplinario de los Funcionarios de Carrera*. Aranzadi, Iruñea, 2006; MANZANA LAGUARDA, R., *Derechos y deberes del funcionario público*. Tirant lo Blanch, Valentzia, 2006; MARTÍNEZ FAGÚNDEZ, C., *Régimen disciplinario de los funcionariosjurisprudencia del Tribunal Supremo*, Cívitas, Madril 2006; MESEGUER YEBRA, J., *Régimen de conflicto de intereses e incompatibilidad de los miembros del gobierno y altos cargos de la Administración*, Bosch, Bartzelona 2007; PALOMAR OLMEDA, A., *El nuevo estatuto básico del empleado público*. Thomson/Aranzadi, Zizur Txikia, 2007; PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la función pública*. Dickinson, Madril, 2003; PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho del empleo público*. Marcial Pons, Madril 2007; PINAZO HERNANDIS, J., *Empleo público para una nueva Administración Pública*. Tirant, Valentzia, 2007; ROQUETA BUJ, R., *El Derecho de negociación colectiva en el estatuto básico del empleado público*. La Ley, Madril, 2007; SANCHEZ MORÓN, M. (koor.), *Comentarios a la Ley del Estatuto básico del empleo público*. Lex Nova, Valladolid, 2007; SANCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la función pública*. Tecnos, Madril; ZZAA, *Derecho de la función pública de Navarra*, Nafarroako Gobernua, Iruñea, 2005; ZZAA. *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, MAP, Madril, 2005.



## HIRUGARREN ATALA: ONDASUN PUBLIKOAK

### 8. gaia: JABARI PUBLIKOA

#### I. SARRERA

Norbanakook bezala, erakunde publiko guztiak (lurraldedunak izan zein nortasun instrumentala izan) ondasun eta eskubideen jabe dira. Horiek erakunde publiko bakoitzaren ondarea osatzen dute. Administrazio-ondasunen helburua honako hau da: Administrazioaren xede publikoak betetzea.

Ondasun publikoen (edo herri-ondasunen) ezaugarri nagusia haien *titulartasunean* datza. Administrazio publikoa da ondasun publiko guztien jabe. Ezaugarri nagusi horri beste bat gehitu behar diogu: ondasun publikoek *erregimen juridiko* berezia dute aplikagarri.

Ondasun publikoek aplikagarria duten erregimen juridiko bereziaren oinarria da administrazio publikoaren estatus instituzionala. Izan ere, administrazioak interes orokorrak ase behar dituzenez, ezin izango ditu ondasunak baliatu herritarraren antzera. Administrazioaren ondasunak interes publikoko xedeak asetzeko baliatu beharko dira, eta, hori horrela izanik, erregimen berezia izango dute aplikagarri erosi, saldu edota erabili behar direnean, baita haiek babestean ere. Horregatik, hain zuzen ere, administrazioari bere ondasunen gaineko ahalmen zabalak aitortu zaizkio (mugatzeko ahalmena, erregistratzeko ahalmena, eraisteko ahalmena, berreskuratzeko ahalmena,...)

Ondareari lotuta, administrazio publikoen egoera juridikoa askotarikoa da. Administrazioak eskubide subjektiboen jabe dira; horietatik batzuek izaera erreala dute (adibidez, eraikin publikoaren gaineko jabetza-eskubidea), eta beste batzuek kreditu-izaera (adibidez, beren eraikin baten alokairu-errenta jasotzeko eskubidea). Administrazioak, bestalde, ondareari lotutako betebeharren subjektu dira (adibidez, kontratugileari kontratuaren prezioa ordaintzeko beharra). Eskubide eta betebehari horiek ez dute izaera bera, eta haien erregimen juridikoa ere ez da uniformea.

Espainiako zuzenbideak xede publikoei loturiko ondasunen artean oinarrizko bikoizketa ezarri du. Administrazio Publikoen Ondareari buruzko Legeak (33/2003 Legeak, azaroaren 3koak), zera dio 3.1 artikuluan: "Administrazio publikoen ondarea haien ondasun eta eskubideez osatuta dago"; gero, 4. artikuluan honako hau xedatzen du: "Aplikagarri duten erregimen juridikoari dagokionez, Administrazio publikoen ondarea osatzen duten ondasun eta eskubideak jabari publikokoak (demanio-ondasunak) edo jabari pribatukoak (edo ondare-ondasunak) izan daitezke. Beraz:

- Ondasun batzuk, *jabari publikoko ondasunak* dira (edo *demanio-ondasunak*). Horien erregimen juridikoa zuzenbide publikokoa da. Administrazio Publikoen Ondareari buruzko Legeak (aurrerantzean APOLek) honela definitzen ditu jabari publikoko ondasunak: "jabetza publikoa izanik, erabilera orokorrari edo zerbitzu publikoari atxikitzen zaizkien ondasunak, baita legeek demanio-izaera aitortzen dieten gainerako ondasunak ere" (5.1 art.).

- Beste batzuk *ondare-ondasunak* dira (*bienes patrimoniales*). Administrazioa horiek, baliatzen, edukitzen eta erabiltzen ditu, edozein pertsona pribatuk

bezala. Ondasun horiek zuzenbide publikoaren eta zuzenbide pribatuaren arabera arautzen dira. APOLren arabera, “jabari pribatuko ondasunak edo ondare-ondasunak, Administrazio Publikoen jabegokoak izanik, ez dira jabari publikokoak” (7.1 art.). Beraz, erabilera orokorrerako edo zerbitzu publikorako ez diren ondasunak ondare ondasunak izango dira.

Ondasun publikoak sailkatzean oinarrizko bikoizketa hori abiapuntutzat har badaiteke ere, zenbait gauza izan behar ditugu kontuan, ez baita ehuneko ehunean baliagarria. Zuzenbidearen indarrez badira zenbait ondasun multzo batean zein bestean sar ezin daitezkeenak. Ez dira, beraz, ez jabari-ondasunak, ezta ondare-ondasunak ere. Horren adibideak dira Ondare Nazionala deritzona, Gizarte Segurantzaren Ondarea eta toki-administrazioen esparruan “auzo-ondasunak”. Horiek ez dira berez jabari publikoko ondasunak, ezta ondare-ondasunak ere. Kontuan izan behar den bigarren gauza zera da: legearen aginduz eskubide eta ondasun guztiek ez dute administrazio publikoen ondarea osatzen. APOLeke 3.2 artikulua ez ditu ondarearen barne hartzen “dirua, balioak, kredituak eta Ogasunaren gainerako finantza-baliabideak, ezta enpresa-erakunde publikoen altxortegia osatzen duten baliabideak ere”. Dirua eta kreditu-eskubideak ez dira ondareztat hartzen (ez dira izango, beraz, ez jabari publikokoak ezta ondare-ondasunak ere). Eta kontuan izan behar den hirugarren gauza zera da: bi kategoria nagusi horietako bakoitzari ezin zaiola erregimen juridiko homogeneousorik aplikatu. Hori gertatzen da, adibidez, jabari publikoko ondasunekin, kategoria teoriko hutsa izan arren ondasun talde ugari barne hartzen dituen, bakoitza bere erregimen juridiko bereziaren jabe baita (ura, kostaldea, mehatzeak, hidrokarburoak, mendiak, abelbideak,...).

## II. ONDASUN PUBLIKOEI BURUZKO KONSTITUZIO ARAUBIDEA

Konstituzioak ondasun publikoei buruzko zenbait alderdi arautu ditu; hiru nagusiki: sailkatu ditu; ondasun publikoei buruzko lege-erreserba ezarri du, eta Estatuko jabari publikoko ondasunak identifikatu edo identifikatzeko bideak ezarri ditu.

### A. SAILKAPENA

Konstituzioak ondasun publikoen sailkapen zehatza jaso ez badu ere, sailkapen hau barneratu duela esan daiteke:

- *Jabari publikoko ondasunak.*
- *Auzo-ondasunak (bienes comunales).* Auzo-ondasunei lotuta, argi izan behar da ez direla auzo-ondasuntzat jotzen zenbait autonomia-erkidegotan oraindik dauden auzo-mendiak (Galizian eta Asturiasen bereziki). Mendi horiek ez dute titulartasun (jabetza) publikorik; ez dira administrazio-ondarearen partetzat hartzen; mendi horiek auzotarrei dagozkie. Titulartasun publikorik ez badute ere, auzo-mendien jabetza-erregimena sasipublikotzat jo behar da, enbargaezinak, preskribaezinak eta besterenezinak baitira.
- *Ondare-ondasunak.*
- *Nazio-ondarea (patrimonio nacional).* Errege-ondareari nazio-ondare deritzo gaur egun. Koroari loturiko ondasunen gaineko araubidea honako lege honetan ezarri da: 23/1982 Legean, ekainaren 16koan, Nazio Ondareari buruzkoan. Errege-ondarearen ondasunak errege eta errege-familiari loturiko ondasun higikorrek eta higiezinak dira. Ondasunon helburua da Konstituzioak eta legeek erregeari eta haren familiari emandako goi-ordezkaritza betetzea. Nazio-



ondarearen ondasunak besterenezinak, preskribaezinak eta enbargaezinak dira, eta, oro har, Estatuaren jabari publikoko ondasunen onura-bideak dituzte.

Ondasun publikoak eta interes publikoko ondasun pribatuak ez dira gauza bera. Interes publikoko ondasun pribatuak titulartasun pribatuko ondasunak dira, baina, haietan interes publikoren bat dagoenez, administrazioaren esku-hartzeak gertatzen dira (ondasun pribatu horien babesa eta erabilera erabat arauturik egoten da); adibidez, naturagune babestuetan integratzen diren jabego pribatuko ondasun higiezinetan edo lurretan, edo kultura-intereseko ondasunetan (Bilboko burtsa-etxean, kasu).

## B. ONDASUN PUBLIKOEI BURUZKO LEGE ERRESERBA

Konstituzioak lege-erreserba jaso du jabari publikoa eta erakunde publikoen ondarea arautzeko. Honako hau xedatzen du EK-ko 132. artikulua:

“Legeak arautuko du jabari publikoko ondasunen eta komunalen araubide juridikoa. [...] Legez arautuko dira Estatuaren Ondarea eta Nazio Ondarea”.

Autonomia-erkidegoetako autonomia-estatutuek ere legearen esku utzi dute erkidegoko ondarea arautzea. Euskal Autonomia Erkidegoko Estatutuak, 43.e artikuluan, honela ezarri du ondareari buruzko lege-erreserba:

“Eusko Legebiltzarreko lege batek arautuko ditu Euskal Herriko ondarearen administrazioa, babesa eta artapena (kontserbazioa)”.

Konstituzioak ondare-ondasunak arautzeko lege-erreserba ezartzen duenean, ez du inolako muga edo irizpiderik jaso; aldiz, jabari publikoko eta auzo-ondasunen lege-erreserba ezartzearekin batera irizpide batzuk aurreikusi ditu. Konstituzioaren aginduz, legeak, jabari publikoko ondasunen (eta auzo-ondasunen) erregimena ezartzean, besterenezintasun, preskribaezintasun eta enbargaezintasun printzipioei jarraitu behar diete (132.1 artikulua).

Konstituzioa eta autonomia-estatutuetako azaleko aurreikuspen horiek kontuan hartuz, legegilea ahalmen zabalaren jabe da ondasun publikoen erregimena ezartzeko. Konstituzioak (eta autonomia-estatutuek) ondasun publikoei buruz jasotako lege-erreserba ez da lege-erreserba zurruna. Litekeena da legeak ondare-erregimenaren oinarriko alderdiak arautu baino ez egitea: Hala, lege-araubidea erregelamendu exekutiboen bitartez garatu ahal izango da.

Hona hemen administrazioaren ondasunak arautzen dituzten arauak:

- Kode Zibila; jabari publikoko ondasunak zein ondare-ondasunak definitu ditu (338.-345. art. bit.).
- Administrazio Publikoen Ondareari buruzko Legea (33/2003 Legea, azaroaren 3koa). Lege horrek administrazio publikoen ondarearen erregimen juridikoaren oinarriak arautu ditu. 2. azken xedapenak oinarriko artikulua zerrendatu ditu.
- Autonomia-erkidegoek onartu dituzten legeak: EAERI dagokionez, ikus 2/2007 Legegintzako Dekretua, azaroaren 6koa, Euskadiko Ondareari buruzko Legearen testu bategina.

- Toki-legeak (1985ko Oinarrien Legea, eta 1986ko testu bategina; baita Toki Korporazioen Ondasunei buruzko Erregelamendua ere, 1372/1986 Errege Dekretua, uztailaren 13koa).
- Foru-lurraldeetan: 8/1996 Foru Araua, uztailaren 9koa, Ondareari buruzkoa (Gipuzkoa); 3/2006 Foru Araua, azaroaren 16koa, Bizkaiko Lurralde Historikoaren Ondareari buruzkoa (Bizkaia); 5/1998 Foru Araua, otsailaren 23koa, Arabako Lurralde Historikoaren Ondareari buruzkoa.
- Koroari loturiko ondasunei buruzko araua (23/1982 Legea, ekainaren 16koa).
- Jabetza berezietarako arau zehatzak: uretarako, portuetarako, meatzetarako, hidrokarburoetarako, mendietarako, historia-ondarerako, eta abarrerako.
  - Ura: 1/2001 Errege Dekretu Legegilea, uztailaren 20koa, Ur Legeari buruzko testu bategina
  - Kostaldea: 22/1988 Legea, uztailaren 28koa, Kostaldeari buruzkoa.
  - Portuak: 27/1992 Legea, azaroaren 24koa, Estatuko Portuei eta Merkataritza Nabigazioari buruzkoa.
  - Meatzeak: 22/1973 Legea, uztailaren 21ekoa, meatzeei buruzkoa.
  - Errepideak: 25/1988 Legea, uztailaren 29koa, errepideei buruzkoa.
  - Mendiak: 43/2003 Legea, azaroaren 21ekoa, mendiei buruzkoa.

### C. ONDASUN PUBLIKOEN GAINEKO ESKUMENAK

Ondasun publikoei buruzko eskumen-banaketa konplexutasun handikoa da. Gainerako arloekin gertatzen den bezala, ondasun publikoei buruzko erregimen juridikoa ezartzeko titulartasuna Konstituzioko eta erkidegoetako estatutuetako artikuluetan finkatu da; Konstituzioko 148.1 eta 149.1 artikuluetan, eta artikuluekin bat datozen estatutuetako xedapenetan, hain zuzen ere. Zehazki, Euskal Autonomia Erkidegoko Estatutuko 10.7, 10.8, 10.11, 10.19, 10.20 eta 10.34 artikuluek ondasun publikoei buruzko eskumen-banaketa ezarri dute.

Ondasun publikoen gaineko eskumen-banaketa ez da banaketa orokorra, ondasun berezi bakoitzari egokitua baizik. Hots, ondasun bakoitzaren gaineko eskumenak bere berezitasunak ditu: ur kontinentalak (149.1.22), kostaldea (autonomia-estatutuek erkidegoei egotzen diete itsasbazterreko antolakuntzari buruzko eskumena: Gernikako Estatutuko 10.31 art.), itsas jabariko beste alderdi batzuk (149.1.19 eta 20 art.), meatzeak (149.1.25 art.), mendiak eta abelbideak (149.1.23), garraio- eta komunikabide-azpiegiturak (149.1.21) eta abar. Adibide horiek erakusten digutena zera da: ondasun publikoen gaineko eskumen-banaketa ondasun mota bakoitzari egokitua dela, eta ez banaketa orokorrari.

Edozelan ere, eskumen-banaketaren titulu orokorrek ondorioak izaten dituzte. 149.1.18 artikulua arabera, Estatuak, administrazio publikoek aplikagarri duten erregimen juridikoaren oinarriak ezartzeko eskumena duenez, Estatuak ondasun publikoen oinarritzko araubidea ezarri ahal izango du (jabari publikoko zein ondare-ondasunei buruzko oinarritzko arauak ezarri ahal izango ditu, baita auzo-ondasunei dagokienez ere, horiek toki-araubidean ezarririk). Artikulu bera oinarritzat hartuz, administrazio-emakidei buruzko oinarritzko araubidea ezartzea Estatuaren eskumena dela ulertu behar denez, ondasun-emakidak ere Estatuko oinarritzko araubidearen menpe egongo dira.

Bukatzeko, kontuan izan behar dira zeharka ondasun publikoetan eragin juridikoak dituzten beste eskumen-titulu batzuk, ingurumenari edo lurralde-antolakuntzari buruzko eskumenak, kasu. Ingurumenari dagokionez, Estatuari dagokio oinarrizko legedia xedatzea (149.1.23). Ingurumenari buruzko oinarrizko legediaren bitartez, Estatuak ondasun publiko zein pribatuei buruzko arauak ezarri ahal izango ditu. Gauza bera esan genezake autonomia-erkidegoen esku dagoen lurralde-antolakuntzari buruzko eskumenez (Estatutuko 10.31 art.); izan ere, lurralde-antolakuntzaren arloan erkidegoak izandako esku-hartzeek ondasun higiezinetan (lurzoruan) eragina izan dezakete.

#### D. ESTATUKO JABARI PUBLIKOAREN ZEHAZTAPENA

Konstituzioko 132. artikulua Estatuko jabari publikoa identifikatzeko bi bide aurreikusi ditu. Batetik, Konstituzioak berak *zuzenean* zenbait ondasun aipatu ditu, Estatuaren jabari publikoko ondasuntzat harturik; honako hauek, hain zuzen ere: itsas lehorreko eremua, hondartzak, jurisdikziopeko itsasoa, ekonomia-eremuko eta kontinente-plataformako baliabide naturalak. Bestetik, artikulua *zeharkako* bidea aintzat hartu du Estatuaren jabaria ezartzeko. Hain zuzen ere, Konstituzioaren aginduz, aurrekoaz gain, Estatuaren jabaria osatzen dute “legeek zehazten dituzten ondasunek”. Konstituzioak zuzenean aipatu zein Estatuko legegileak ezar ditzakeen ondasunek “natura-demanioa” osatzen dute. “Naturademanioa”ren barne, beraz, Konstituzioak aurreikusitako lege-erreserbaz baliatuz, Estatuko legegileak demanializatzen dituen ondasun kategoria edo generoak ere integratuko lirateke.

Konstituzioak aipatzen dituenak Estatuko jabari publikoko ondasunak dira *ex Constitutione*, baina, ondasun horiez gain, beste ondasun batzuk ere (edo ondasun mota orokor batzuk) Estatuaren jabari publikoko ondasuntzat jo ahal izango dira, legeak hala aitortuz gero. Edozelan ere, Legeek ez dute erabateko askatasunik nahi beste ondasun mota demanializatzeko. Konstituzio Auzitegiak baieztatutakoari jarraiki, legegileak duen ahalmena ondasunak demanializatzeko “*no puede, sin infringir la constitución, ejercerse desproporcionadamente, con sacrificio excesivo e innecesario de los derechos patrimoniales de los particulares*” (227/1988 KAE, azaroaren 29koa, Uraren Legeari buruzkoa).

Konstituzio Auzitegiak hitz horiekin zera adierazi nahi du: ondasunak *ex Lege* demanializatuak izan daitezten, arrazoi objektiboak izan beharko direla. Arrazoi objektibo horiek jabari publikoko ondasunetarako helburuei lotuak egon beharko dute, eta, gainera, demanializazioak neurri proportzionatua eta arrazoizkoa izan beharko du inguruabarrak kontuan izanik. Bestalde, azpimarra dezagun ondasunak *ex lege* demanializatzean, lehengo jabe pribatuei beren ondare-eskubide kontsolidatuak kenduko zaizkiela; eta horrek kalte-ordainak ordaindu beharra ekarriko du, EK-ko 33. artikuluari jarraiki.

Estatua ez da jabari publikoko ondasunen titular bakarra. Autonomia-erkidegoak zein toki-administrazioak jabari publikoko ondasunen jabe izan daitezke. Hori horrela izanik, argi dago Estatuak ez duela izango nahi beste ondasunak demanializatzerik, gainerako administrazioen kaltetan. Legegileak ondasunak Estatuaren jabari publikoko ondasuntzat eman ditzan (ondasunok “natura-demanioa”n integra ditzan), Estatuak ase behar dituen oinarrizko betebeharrak kolektiboek lotuta egon beharko dute; bestela, gehiegikeria litzateke.

### III. JABARI PUBLIKOKO ONDASUNAK: HEDAPENA ETA EZAUGARRIAK

Jabari publikoko ondasunak identifikatzeko legeak hiru irizpide erabili ditu:

- legearen bidez (edo Konstituzioaren bidez) haren demaniotasuna aitortzea;
- ondasuna erabilera orokorrari atxikita izatea;
- eta ondasuna zerbitzu publikoari atxikita izatea.

Azken biek Kode Zibilak jasotakoari jarraitzen diote; izan ere, KZko 339. artikulua arabera, jabari publikoko ondasunak “erabilera publikoari atxikitakoak” baitira, baita “zerbitzu publikoren bati lotuak edo nazio-ondasuna suspertzeko helburua dutenak” ere. Edozelan ere, bi kategoria horien zehaztapena ez da dirudien bezain argia. Lehen irizpideak, aldiz, ez du inolako arazorik sortzen, legeak berak berariaz identifikatzen baititu bere indarrez demanializatutako ondasunak. Baina jabari publikoko ondasunak identifikatzeko irizpide gisa legeak aipatzen duen xedea (erabilera orokorra izateak edo zerbitzu publikoari lotua egoteak) ez du zehaztasun askorik agertzen.

Jabari publikoko ondasunak identifikatzeko irizpide horiek ondasunaren xedea edo helburua aintzat hartzen dute (Kode Zibileko 339. art., APOLeko 5. art.; TEOLeko 79.3 art.; Toki Korporazioen Ondasunei buruzko Erregelamenduko 2.2 art.). Baina kontuan hartzekoa da ondasun askok helburu bat baino gehiago dituztela. Urak, adibidez, erabilera publikoa ez ezik (edatea, nabigazioa, eta abar), Estatuaren aberastasuna suspertzeko helburua ere badu (energia elektrikoa ekoiztea, kasu).

*Erabilera publikoari loturiko ondasunak* identifikatzeko arauak zerrendak agertu ohi dituzte. Zerrenda horiek ez dira zerrenda itxiak. Multzo nagusi horren barruan ditugu, itsas eta ur-jabari publikoa osatzen duten ondasunetaz gain (ibaiak, uharrak — ubideak—, itsas hondoa, hondartzak, arradak, kanalak eta abar), bideak, plazak, kaleak, zubiak, pasealekuak, parkeak eta “ororen aprobetxamendurako edo erabilera orokorreko gainerako ondasunak” (TKOeko 3.1). Kode Zibilaren 339.1 artikulua honako zerrenda hau jaso du “bideak, kanalak, errekek, portuak, Estatuak eraikitako zubiak, itsasbaterak, arradak eta horien antzekoak”; eta kode bereko 344.1 artikulua udalerrien eta probintzien jabari publikoko ondasunen adibide hauek agertzen ditu: “probintzia-bideak eta auzo-bideak, plazak, kaleak, iturri eta ur publikoak, pasealekuak, udalek edo probintziek ordaindutako zerbitzu orokorreko herri-lanak”.

Zerrenda horien erabilgarritasuna nahiko mugatua da, ez baitute argitzen jabari publikoko ondasunen hedapen zehatza. Horregatik arloko legetara jo behar da jabari publikoaren mugez jabetzeko (ikus Errepideen Legeko 2., 3. eta 21. art.; Uraren Legeko 2. art.; Portuei buruzko Legeko 14. eta 15. art.; Kostaren Legeko 3.-5. art.).

*Zerbitzu publikoari loturiko ondasunak*. Multzo horretan, Estatuaren, autonomia-erkidegoen edo toki-erakundeen egoitzak diren eraikinak daude, baita zerbitzu publikoak eskaintzeko erabiltzen diren eraikinak ere (adibidez, hiltegiak, merkatuak, lonjak, ospitaleak, zaharren egoitzak, museoak, eskolak, hilerriak, igerilekuak, kirol-instalazioak, garraio-instalazioak, eta abar). Zerbitzu publikoko ondasunen barne, administrazioak zerbitzuak emateko erabiltzen dituen ondasun guztiak daude.

Kategoria hori oso kategoria zabala izan daiteke, zerbitzu publikoaren kontzeptu zabala aintzat hartzen bada. Horiek horrela, askotan ondare-ondasunak eta zerbitzu publikoko ondasunak bereizteko zalantza ugari sortzen dira. Bi kategorien arteko mugak zehazteko arau berezirik ez badago ere, honako irizpide hau izan behar

da kontuan: zerbitzu publikoko ondasunek lotura berezia izan behar dute eskaintzen den zerbitzuarekin. Hots, zerbitzu publikoko ondasunek zerbitzu publikoarekin erabateko lotura edo atxikimendua izan behar dute.

Bestalde, kontuan hartzekoa da kasu askotan erabilera publikoaren eta zerbitzu publikoaren arteko bikoizketak muga zehatzik ez duela. Adibidez, portua edo bidea, erabilera publikoko ondasunak izateaz gainera, zerbitzu publikoak eskaintzeko bitartekoak ere badira.

Zerbitzu publikoko ondasunik gehienak ondasun higiezinak diren arren, ez dago arazorik ondasun higikorrek zerbitzu publikoko kategoriaren barnean integratzeko. Zerbitzu publikoko ondasunak zerrendatzen dituzten arauak ondasun higiezinak besterik ez dute jasotzen, baina, hala eta guztiz ere, zerrenda horiek zerrenda itxiak ez direnez, zerbitzu publikoari erabat atxikita dauden ondasunak zerbitzu publikoko ondasuntzat jo ahal izango dira (adibidez, seinaleak, artxiboetako dokumentuak,...)

Honako hauek dira legearen bidez jabari publikoko ondasuntzat jo diren ondasunak:

- itsaso-lehorreko jabari publikoa (Konstituzioko 132. art. eta Kostaren Legeko 3.-5. art.),
- ur-jabari publikoa (Uraren Legea 2. art.),
- jabari publikoko mendiak (Mendien Legeko 12. art.)
- abelbideak (3/1995 Legea, matxoaren 23koa, Abeldideena, 2. art.)
- meatzeak (Meatzeen Legeko 2. art.).
- errepideak, autobideak, autobiak eta haien albo-eranskinak (Errepideen Legeko 21. art.)
- portuko jabari publikoa (48/2003 Legea, azaroaren 26koa, Interes Orokorreko Portuetako Ekonomia Erregimena eta Zerbitzuei buruzkoa).
- aireportuetako jabari publikoa
- trenbide-jabari publikoa (39/2003 Legea, azaroaren 17koa, Trenbide Sektoreari buruzkoa).
- espektro irrati-elektroa (Telekomunikabideen Legeko 43. art.).
- eraikin publikoak; hau da, administrazioaren zerbitzuak, bulegoak edo egoitzak jasotzen dituzten ondasun higiezinak (APOLeko 5.3 art.)
- zerbitzu publikoak baliatzeko ezinbesteko ondasun higikorrek, eta egoitza ofizialak atontzen dituzten ondasunak (APOLeko 66.1.e artikulua).

Jabari publikoko ondasunek *hiru ezaugarri* dituzte:

- Jabari publikoko ondasunen titulartasuna: titulartasun publikoa da.
- Jabari publikoko ondasunen xedea edo helburua: legeak aurreikusitako erabilgarritasun publikoko xede edo helbururen bati lotua egon behar du. Hori da jabari publikoak agertzen duen ezaugarri nagusia. Ondasunen titularra, erakunde publikoa izateaz gain, ondasunak helburu publikoren bati loturik egon behar du (estatuaren aberastasuna suspertzeari, zerbitzu publikoari edo erabilera publikoari).
- Jabari publikoko ondasunek administrazio-zuzenbidearen arabera araubidea dute aplikagarri, ondasun horien babesari eta erabilerari dagokienez behintzat.

#### IV. ONDASUNAK HELBURU PUBLIKOEI LOTZEA ETA ONDASUN HORIEI JAREGITEA: DEMANIASUNAREN HASIERA ETA AMAIERA

Ondasun publikoei buruzko teoriaren ardatz nagusia ondasunen xedeari edo helburuari lotutakoa da. Administrazioaren jarduera orok interes orokorra bilatu behar duen bezala, ondasun publikoak ere interes orokorren menpe daude. Ondasun publiko guztiek helburu publikoren bati lotuta egon behar dute. Demanio-ondasunek, legearen aginduz, erabilera orokorrari edo zerbitzu publikoari lotuta egon behar dute. Ondare-ondasunek ere helburu publikoren bat izan behar dute, nagusiki horiek ustiatuz diru-sarrerak lortzea. Ustiaezinak diren ondare-ondasunak besterentzeko gai izango dira, APOLeko 105.1 artikulua dioenari jarraiki.

Bi ondasun kategoria nagusien aeteko joan-etorria “atxikiz” eta “jareginez” gauzatzen da. Ondare-ondasuna erabilera publikoren bati edo zerbitzu publikoren bati atxiki edo lotzen zaionean, jabari publikoko ondasun bihurtuko da (APOLeko 65. art.). Aldiz, jabari publikoko ondasunak bere helburu edo xedea baztertzeko, “jaregite”-prozesua abian jarri behar da, eta horren ondorioz ondare-ondasun bihurtuko da (69. art.).

Jabari publikoko ondasunek hiru aldakuntza izan ditzakete:

- Demaniasunaren hasiera: ondasuna helburu publikoari atxikitzean gertatzen da; hori “atxikitze”-prozesuaren bitartez gauzatzen da.
- Mutazio demaniala: jabari publikoko ondasunaren xedea aldatzea izango litzateke, erabilera orokorreko edo zerbitzu publikoko beste xede bati lotuz.
- Demaniasunaren amaiera: ondasunak erabilera orokorrarekin edo zerbitzu publikoarekin zuen lotura hautsiz gauzatzen da, eta, ondorioz, ondare-ondasun bihurtzen da; jaregite-prozesuaren bitartez demaniasunari amaiera ematen zaio.

##### A. DEMANIASUNAREN HASIERA

Ondasuna demanio-ondasun dela esateko, helburu publikoren bati loturik dagoen ala ez ikusi behar da. Horretarako aztertu behar da ea ondasuna legeak aurreikusten dituen zerbitzu edo erabilera publikoei atxikita (edo lotuta) dagoen ala ez; lotua badago, demanioaren barne izango da, ez bestela.

Ondasuna administrazio-egintza formal baten bitartez atxikitzen edo lotzen zaio helburu publikoari. Edozelan ere, hainbat bide daude horretarako (APOLeko 65. art.). Azter ditzagun:

1. *Ex lege* atxikitzea: Jabari publiko naturala osatzen duten ondasunen kasuan, helburu publikoekiko lotura *ope legis* gertatzen da. Hots, erreketan eta ubideetan, lurrazpiko uretan, itsaso-lehorreko eremuan, hondartzetan, baliabide mineraletan, hidrokarburoetan... horietan guztietan atxikitzea zuzenean gertatzen da. Legeak berak ondasun mota horiek guztiak jabari publikokotzat jotzen dituenez, ez da bestelako izendatze formalik behar. Ondasun kategoria horien guztien demaniasuna legeak ezartzen duenez, argi dago jabego pribatuaren esku ezin izango direla egon (ezta administrazioaren ondare-ondasun izan ere)

Besterik da ezinbestean jabari publikoak izan behar duten ondasun horien demaniasuna noraino luzatzen den. Adibidez, ez dago zalantzarik errekek eta

ubideak (*cauce*) jabari publikoko ondasunak direla, legeak hori ezarri baitu, baina jabari publikoko erreka edo ubidearen luze-zabalera argitu beharko da, errekek bulartuta datorrenean eta urik gabe dagoenean ez baitu zabalera bera. Beste adibide bat aipa dezagun: geologia-baliabideak jabari publikokoak dira, legeak hori hala dela esaten duelako, baina argitu beharko da lur-jabeak garrantzi ekonomiko gutxiko baliabide bat lur-azpitik ateratzen badu (harriak, kasu), hori jabari publikoko ondasuna izango ote den.

Kasu horietan demaniotasunaren norainokoa ezartzeko, legeetara jo beharko da (ikus Errepideen Legeko 2., 3. eta 21. art.; Uraren Legeko 2. art.; Portuen Legeko 14. eta 15. art.; Kostaren Legeko 3.-5. art.). Legeetan argibiderik ez badago, administrazio-egintza zehatzak onartu beharko dira, "mugatze- egintzak" hain zuzen ere (*actos de deslinde*), demanioaren muga zehatzak argitzeko. Argi izan behar da mugatze-egintza horiek ez direla izango ondasunak helburu publikoei atxikitzeko edo lotzeko egintzak; izan ere, demaniotasunaren hedadura ezarri baino ez dute egingo.

2. *Gainerako ondasunen kasuan*, jabari publikoan integratuak egon daitezten, helburu publikoekiko atxikimendua edo lotura erabaki beharko da.

Eraikinak, parkeak, bideak,... pribatuak zein publikoak izan daitezke. Ondasun horiek ez dira nahitaez jabari publikoko ondasunak. Kasu horietan, administrazio-jarduera baten bitartez hasten da demaniotasuna, eraikinak, parkeak edo bideak jabari publikoan integratuz. Hots, ondasun mota horiek jabari publikoko ondasunak izango dira, erabilera publiko bati edo zerbitzu publiko bati lotuak egon badira, ez bestela.

Ondasunak helburu publikoei atxikitzeko moduak honako hauek izan daitezke:

a) *Berariaz* : Ondasuna erabilera edo zerbitzu publiko bati *berariaz* (berez edo zehazki) lotzea (APOLeke 66.1 art. eta TAOLeko 81.1 art.). Hori administrazio-egintza baten bitartez egiten da, aurrez espedienteak izapidetu ondoren. Zera dio APOLeke 66.1 artikulua: "*deberá hacerse en virtud de acto expreso por el órgano competente, en el que se indicará el bien o derecho a que se refiera, el fin al que se destina, la circunstancia de quedar aquél integrado en el dominio público y el órgano al que corresponda el ejercicio de las competencias demaniales, incluidas las relativas a su administración y defensa y conservación*". Espedienteak egiaztatu beharko du ondasuna erabilera publikoari nahiz zerbitzu publikoari lotzea egokia eta legez bidezkoa dela.

Estatuko administrazioaren esparruan, prozedura Estatuko Ondarearen Zuzendaritza Nagusiaren ekimenez hasi behar da (bere ekimenez edo ministerio-sail interesdunaren eskariz). Espedienteak ogasun-ministroak ebatzi behar du, eta erabakia ministro-aginduen forma erabiliz argitaratuko da. Atxikimenduak ondorio juridikoak izango ditu, ordea, dagokion ministerio-sailak ondasuna bereganatzen duen unean (hori akta bidez gertatzen da).

Euskal Autonomi Erkidegoan, "ondasunaren edo eskubidearen titularra den erakundeari dagokio, bere kasa edo sail edo erakunde interesdunaren eskariz, egin beharreko berariazko lotze-egintzak egiteko erabakia hartzea (EOLeko 51.2 art.). Berariazko lotzeko egintzan adierazita geratu beharko da, gutxienez, zein ondasun edo eskubide lotzen den, zertarako den eta jabari publikora bilduta geratuko dela (52.1).

Toki-administrazioetan udaleko osoko bilkurari dagokio espedienteak izapidetzea eta ebaztea. Ebazpena eman aurretik jendaurrean adierazi behar

da hilabeteko epean; akordioa, esan bezala, osoko bilkurak onartu behar du, toki-korporazioko kideen legezko kopuruaren gehiengo osoz.

b) Ondasuna erabilera edo zerbitzu publiko bati *implizituki* lotzea. Hala gertatzen da administrazioak erabaki jakin bat hartzen duenean eta, nahiz eta zuzenean adierazi ez, bertatik ondoriozta daitekeenean ondasuna erabilera orokorrari edo zerbitzu publikoari lotzen zaiola. Beste helburu bat duten erabakien edo administrazio-jardueren ondorioz sortzen da lotura hori. Horregatik hitz egiten da berariazko loturaz, edo implizituaz.

Estatuko administrazioaren esparruan, desjabetzearen ondorioz eskuratutako ondasunen kasua litzateke, baita Gobernuak jarduera orokorreko planak onartzearen ondorioz edo obretako eta zerbitzuetako plangintzak onartzearen ondorioz gerta daiteke, plangintzotatik ondoriozta badaiteke ondasunak erabilera orokorrari edo zerbitzu publikoari lotuta geratu behar direla.

Euskal Autonomia Erkidegoko Ondare Legeari buruzko Testu Bateginak (EOL) lotze implizituak 54. artikuluko b), c) eta e) letretan aratu ditu. Hots, ondasunak edo eskubideak nahitaezko desjabetze bidez eskuratzean, jabari publikora biltzea dakarren erabilera edo zerbitzu baterako (54.b); Ondasunak edo eskubideak edozein bide erabiliz eskuratzean, jabari publikora biltzea dakarren erabilera edo zerbitzu baterako dela adierazten badu bide horrek (54.c); eta Gobernu Kontseiluak jardun orokorreko programak edo planak onartzean, edo obra- edo zerbitzu-planak onartzean, horien ondorioz ondasuna jabari publikora biltzea dakartenean (54.e)

Toki-administrazioaren esparruan, hiri-antolamenduko planak eta obren nahiz zerbitzuen proiektuak behin betiko onesten direnean gertatzen da (adibidez, planek agertzen dituzten bideak erabilera orokorrekotzat berariaz jotzen dira).

c) Ondasuna erabilera edo zerbitzu publiko bati *ustez* lotzea. Lotura hori inolako egintza formalik gabe gauzatzen da. Ondasun jakin batek, inolako adierazpen formalik gabe, izatez, erabilera orokorra duenean edo zerbitzu publikoko zereginetarako erabiltzen denean.

Estatuko administrazioaren esparruan honela definitzen da kasua "*utilización pública, notoria y continuada por la Administración General del Estado o sus organismos públicos de bienes y derechos de su titularidad para un servicio público o para un uso general*" (APOLeke 66.2.a art.). Lege horrek ez du zehazten erabilera horren iraupena; adierazten duen bakarra zera da: erabilera publiko, jarraitu eta agerikoaren xedeak zein izan behar duen (zerbitzu publikoa edo erabilera orokorra). Haatik, legeak bigarren hipotesi bat aurreikusi du: *usukapioaren bidez ondasunaz jabetzea*, edukitza-egintzak erabilera publikoari edo zerbitzu publikoari lotuta egon direnean (66.2.b art.).

Toki-administrazioen esparruan ere, bi kasu horiek aurreikusi dira:

- Lehenbizi, ondare-ondasunak hogeita bost urte baino luzarago atxikitzen zaizkionean erabilera edo zerbitzu publikoren bati.
- Bigarrenez, toki-erakundeak Zuzenbide Zibilaren arabeko usukapioaren bitartez eskuratzen duenean ondasun pribatuaren jabaria. Usukapioa gerta dadin, ondasunak auzo-erabilerari edo zerbitzuari loturik egon behar du. (ikus TKOeko 8. art.).



Euskal Autonomia Erkidegoan ustezko lotzeak honako kasu hauetan gerta daitezke:

- Euskadiko ondareko ondasunak eta eskubideak denen aurrean eta nabarmen jabari publikora biltzea dakarren erabilera edo zerbitzuren baterako erabili badira gutxien-gutxienez *urtebete* jarraian (EOLeko 54.a)
- Ondasunak edo eskubideak usukapio bidez eskuratzean, baldin eta eskuratze-preskripzioa ekarri duten edukitza-egintzek dena delako ondasuna edo eskubidea jabari publikora biltzea dakarren erabilera edo zerbitzu batera loturik izan badira (EOLeko 54.d)

3. *Bigarren mailako edo aldi baterako lotzeak* gerta daitezke. Helburuak bateraezinak ez badira, jabari publikoko ondasunek bigarren mailako (*secundaria*) edo aldi bereko (*concurrente*) lotzeak izan dezakete. Bigarren mailako edo aldi bereko lotze hori erabakitzen duen ebazpenak zerbitzu bakoitzeko ardura duten organoei zein ahalmen dagokien zehaztu behar du. Edozelan, aldi berean lotze bat baino gehiago izateak ez du lotze nagusiak eskatzen duen atxikipen organikoa aldatzen (EOLeko 55. art).

## B. DEMANIOTASUNAREN AMAIERA

Demaniotasunaren amaiera *jaregite*-prozesuaren bidez gertatzen da; hau da, atxikitzearen kontrako bidetik. Prozesu horren bitartez, erabilera edo zerbitzu publikoari lotua izan den ondasunak jabari publikokoa izateari uzten dio, eta administrazioaren ondare-ondasun bihurtzen da (beraz, administrazioak saldu ahal izango du). Ikus APOLeko 69. art. EOLeko 56. art. eta KZko 341. art.

Jabari publikoko ondasunei jaregiteko bideek harreman estua dute ondasunak helburu publikoei atxikitze bideekin, baina ezaugarri berezi batzuk badira. Esan daiteke jaregite-prozesuak izaera mugatuagoa duela atxikitze-prozesuak baino, legeek kautela bereziak aurreikusi baitituzte jabari publikoko ondasunak beren izaerari uzteko (ondare-ondasun bihurtzeko).

1. Berez, ondasunaren jaregitea *berariazkoa* baino ezin daiteke izan (APOLeko 69.2 art.). Jaregitea gerta dadin, prozedura formal bat izapidetu behar da, atxikitzea gauzatzeko abiatu behar denaren antzekoa. Estatuko administrazioan 3 izapide nagusi gauzatu behar dira: Ondare Zuzendaritza Nagusiak instrukzio-egintzak gauzatu behar ditu; gero, Ekonomia eta Ogasun Ministroak ebazpena eman behar du, eta, azkenik ondasunak bereganatzeko akta bat (*acta de recepción*) landu behar da (APOLeko 70. art.). Euskadiko Ondareari buruzko Legearen Testu Bateginak ere zera dio 51.4 artikuluan “ondasunak edo eskubideak dagoeneko ez badira hasierako helbururako beharrezkoak, jaregitea edo desatxikitzea eskatu beharko da”. Jarduera horiek sail edo erakunde eskuratzailerak ondasunak edo eskubideak formalki eskuratzen dituenetik aurrera sortuko dituzte ondorioak. Jaregindako jabari publikoko ondasunak ondare-ondasun bilakatzen dira. Alabaina, aparteko arrazoiengatik Euskal Autonomia Erkidegoko administrazioko ondare-interesetarako hala komeni bada, ondasunak jaregitea eta gero besterentzea erabakitzeko aukera ere badago (EOLeko 56.1.2 art.).

Toki-administrazioetan, ondasunari jaregitea egokia eta legez bidezko dela egiaztatu behar da, eta horretarako espedientea instruitu. Erabilera edo zerbitzu publikotik jaregindako ondasunak, administrazioaren ondare-ondasun bihurtzeko, administrazioak ondasun horiek formalki jaso (bereganatu) beharko ditu. Bereganatze

formala “jasotze-akta” (*acta de entrega*) edo “edukia hartzeko akta” ren (*acta de toma de posesión*) bitartez gauzatzen da.

Administrazio Publikoen Ondareari buruzko Legeak, berez, jaregite implizituak zein ustezkoak baztertzeko ditu. Horrekin bermatu nahi da jabari publikoko ondasunek beren izaera automatikoki ez dutela galduko; hau da, berariazko erabakirik gabe beren demanio-izaera galdu ez eta norbanakoek usukapioaren bitartez ondasunok bereganatuko ez dituztela.

2. *Ustezko jaregiteak* debekaturik badaude ere, zenbait kasutan zalantza juridikoak sor daitezke. Gorago esan bezala, ondasun bat erabilera orokorrari edo zerbitzu publiko bati lotuta egon bada, nahiz eta administrazio-erabakirik izan ez, jabari publikokoa bihur daiteke, baina zer gertatzen da alderantzizko kasuan? Adibidez, errepideetako bihurguneak zuzendu ondoren errepide zaharraren trazatuak jabari publikokoa izaten jarraitu behar du, nahiz eta inork erabili ez? Legearen arabera, kasu horietan berariazko jaregiteak eskatzen dira, baina izatez ez dira gertatzen.

Toki Erakundeen Ondasunei buruzko Erregelamenduak ere *ustezko jaregitea* debekatzen du. Erregelamendu horren aurretik indarrean egon zenak ondasunaren ustezko jaregitea ahalbidetzen zuen erabilera edo zerbitzu publikoari atxikitako ondasuna 25 urtez erabili ezean. Gaur egun indarrean dugun erregelamenduak, ostera, ez du aukera hori jaso; beraz, ustezko jaregitea ezin gerta daiteke.

3. Legeak *berariazko jaregitea, edo implizitua*, baztertzeko badu ere, zenbait kasutan onargarri da (salbuespen gisa eta kontu handiz). Jaregite implizitua zenbait kasutan gerta daiteke:

- Desjabetzearen ondorioz, administrazioak, helburu publiko batzuk oinarri hartuz, ondasun pribatuak eskuratuko ditu. Kasu horietan, ondasunak implizituki lotuta geratuko dira desjabetzea egitean administrazioak kontuan izandako helburu publikoei (APOLeko 66.2.c art.). Baina geroago administrazioak desjabetzearen oinarriko arrazoietan atzera egiten badu, ondasunok helburu publikoekin zuten lotura hautsiko da, eta desjabetutako jabe pribatuei itzultzeko bidea ematen da. Kasu horretan jaregite implizitua gertatuko da. Legeak jaregite implizituaren aukera hori onartu du, eta itzulketa onartuta jaregitea gauzatzen dela aurreikusi (APOLeko 24.4 art.). Hipotesi hori EOLEko 56.2 artikuluan ere aurreikusi da.
- Jabari publikoko ondasuna mugatu ondoren, jaregite implizitua onartzen da, mugarte horren barnean sartzen ez diren ondasun zatietan. Hori gauza logikoa da; izan ere, ondasuna mugatu ondoren, ondasunaren zati batzuk jabari publikokotzat joko badira ere, gainerako zatiak jabaritik kanpo geratuko dira; azken horiek inoiz jabari publikokoak izan badira ere, aurrerantzean izaera hori galduko dute.
- Hirigintza-planak, lurraren kalifikazioa aldatuz, jabari publikoko ondasunari izaera hori kentzen badiu, ondare-ondasun bihurtuko da.
- Jaregite implizitua gerta daiteke jabari publikoko ondasunaren ezaugarriak edo baldintzak, berez, aldatzen badira (adibidez eraikin bat berez erori ondoren). Edozelan ere, Kosta Legeak, adibidez, jabari publikoaren natura-ezaugarriak aldatzen direnean ere, berariazko jaregitea baino ez du onartzen (Kosta Legeko 4.5 eta 18. art.).

- Kode Zibilak, 370. artikuluan, jaregite-kasu berezia bat arautu du. Berez, jabari publikoko ondasunari jaregin ondoren, ondare-ondasun bihurtzen bada ere, artikulua horrek jaregindako jabari publikoa jabe pribatuen esku uzten du. Kasua hauxe da: ibaiaren ibilgua aldatzen den kasua. Kode Zibilaren arabera ibaiak bere bidea aldatzen duenean, ibaiertzeko lurren jabeek dagokie ibilbide zaharraren jabetza, eta ibaiaren ibilgu berria jabari publikokoa bihurtzen da. Kasu horretan, bestalde, jaregitea ez da administrazio-erabaki baten bidez gauzatzen (hori da arau nagusia), naturako gertakari baten ondorioz baizik (“*accesión*”).

EOLek lau kasutan aurreikusi du jaregite inplizitua (58. art.): a) Jabari publikoko ondasunak mugatzeko espedienteetan sobera geratu diren zati edo jabetzetan, mugaketa onartzeko erabakian halakoak direla zehazturik baldin badago; b) nahitaez desjabetzeko espedienteetan soberakotzat jo diren zati edo jabetzetan; c) ondasun higigarriak besterentzeko erabakietan; d) desjabetutako ondasunak edo eskubideak itzultzeko erabakietan.

## V. DEMANIOTASUNAREN MUTAZIOAK

Demaniotasunaren mutazioez hitz egiten denean, jabari publikoko ondasunaren estatutu juridikoan gerta daitezkeen aldakuntzei erreferentzia egiten zaie. Kasu horietan, ondasunak jabari publikokoa izaten jarraituko du, baina aldaketaren bat izango du; aldaketa horiek subjektu titularrari edo atxikitze-helburuari (xedeari) buruzkoak izango dira.

1. *Subjektu titularraren aldakuntza*: subjektu titularraren aldakuntza-kasu nagusiak bi dira.

a) Jabari publikoko ondasuna administrazio batetik beste batera igaro daiteke, atxikitze-helburua aldatu gabe. Horren adibideak erakunde publikoen arteko ondorengotzak dira (*sucesión*); hau da, bi udalerrik bat egitean, edota udal-mugartearen zati bat beste udal-mugarte bati eranstean. Gauza bera gertatzen da Estatuak autonomia-erkidegoari eskumenak eskualdatzen dizkionean eskualdatze horiei loturiko bitarteko materialekin (eraikinekin,...). Beste adibide bat aipa daiteke: administrazio instituzionala deuseztatu ondoren, haren ondasunak ama administrazioari itzuliko zaizkio.

Administrazio Publikoen Ondareari buruzko Legeak Estatuaren jabari publikoaren eskualdatzeak arautu baino ez du egiten, bai beraren menpeko autonomiadun erakundeei atxikiz (73.-79. art.), bai beste administrazio publiko batzuei atxikiz (71.4 art.). Euskadiko Ondareari buruzko Testu Bateginak, aldiz, aurreikusi du EAEko ondasunak Estatuko Administrazioaren (edo haren erakunde publikoen) eta, oro har, edozein erakunde publikoren eskumeneko erabilera edo zerbitzu publiko batzuei lotu ahal izango zaizkiela, elkarrekotasunaren arabera (*reciprocidad*) eta erregelamenduz ezarritako moduan (EOLeko 59. art.).

b) Jabari publikoko ondasunaren titulartasuna administrazio berean edukita, organo batetik beste organo batera igaro daiteke. Administrazioen barne-antolakuntza aldatzen denean maiz gertatzen dira zerbitzu publikoko ondasunen atxikitze-aldaketak (ikus APOLeko 71.3 art.)

2. *Ondasunaren xedea aldatzea*: demanio-mutazioa, berez, jabari publikoko ondasunek beren helburu publikoa aldatzen dutenean gertatzen da, baina horiek jabari publikoko ondasunak izaten jarraitzen dute. Hau da, erabilera publikoa edo zerbitzu publikoarekiko atxikitzea aldatzen denean, izaera bereko beste erabilera edo zerbitzu publiko bati atxikirik. APOLeke 71.1 artikulua modu honetara definitzen ditu: *“la mutación demanial es el acto en virtud del cual se efectúa la desafectación de un bien o derecho del Patrimonio del Estado, con simultanea afectación a otro uso general, fin o servicio público de la Administración General del Estado o de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella”*. Adibidez, Carlos III unibertsitateko eraikinak aurrez instalazio militarrek ziren. Kasu horretan demanio-mutazioa gertatu da.

3. *Ondasunari bigarren atxikitzea ezartzea*. APOLeke 67. artikulua konkurrentziazko atxikitzeak aurreikusi ditu. Hona hemen konkurrentziazko atxikitzeen adibide batzuk: autoz ibiltzeko eginak dauden hiriko bideetan tranbia-bideak ezartzea, edo museoetan jabetxe pribatuak ezartzea.

Estatuko administrazioaren kasuan, jabari publikoko ondasunaren xedea aldatzen bada, Ekonomia eta Ogasun Ministroak plazaratu beharko du horren inguruko ebazpen arrazoitua, interesaturik dauden ministerioei entzun ondoren (lehen aipatutako adibidean, Defentsa Ministerioari, eta Hezkuntza eta Kultura Ministerioari entzun ondoren, Ekonomia Ministerioak ebazpen arrazoitua plazaratuko du). Prozeduraren gorabeheraz jabetzeko, ikus APOLeke 72. art.

Demanio-mutazioak direla eta, agertu da jabari publikoko ondasunen nahitaezko desjabetzearen arazoa. Galdera da ea lurraldedun administrazio batek desjabetzea erabil ote dezakeen beste lurralde-erakunde bati demanio-ondasunak kentzeko? Espainiako zuzenbidearen arabera, lurraldedun administrazio batek ezin dio kendu beste lurralde-administrazio bati (udalerrri bati, kasu) demanio-ondasunik, azken horrek ondasuna eman nahi ez badio. Bi hitzetan, jabari publikoen titulartasun-aldaketak legearen bidez edo administrazioen arteko adostasunaz egin ahal izango dira, ez desjabetzearen bitartez. Gauzak horrela, administrazio batek beste batek duen jabari publikoa eskuratzeko demanio-mutazioa erabili behar da.

## VI. JABARI PUBLIKOAREN ERABILERA

Jabari publikoko ondasunen erabilera-erregimena ondasun kategoria bakoitza arautzen duten xedapenetan jasota dago. Erabilera-erregimena jabari publikoko ondasun kategoria bakoitzari egokitutakoa da, eta, beraz, sektoreetako arauetara jo behar da horretaz jabetzeko. Edozelan ere, Administrazio Publikoen Ondareari buruzko Legeak ordezkio izaera duen araubide orokorra ezarri du. Beraz, araubide bereziak ezer aurreikusten ez duen kasuetan, hura aplikatu behar da (ordezko erregimen orokorra, alegia).

Kontuan izan behar da, bestalde, erregimen orokorrak oinarrizko bikoizketa bat barneratu duela: batetik, erabilera orokorreko jabari publikoko ondasunen erregimena arautu da, eta, bestetik, zerbitzu publikoren bati lotutako ondasunen erabilera-erregimena ezarri da. Azter ditzagun banaka.

## A. ERABILERA OROKORREKO XEDEA DUTEN ONDASUNEN ERABILERA ERREGIMENA

Jabari publikoaren erabilera-erregimena sailkatzeko, zenbait irizpide hartzen dira kontuan. Sailkapena Toki Korporazioen Ondasunei buruzko Erregelamenduak aurreikusi zuen, eta, gero, Administrazio Publikoen Ondareari buruzko Legeak sailkapena barneratu zuen. Sailkapenaren ondorioz, honako erabilera mota hauek bereiz daitezke.

1. *Erabilera erkidea*. Herritar guztiek modu berean gauzatu behar dutena. Herritar batzuen erabilerak ezin du gainerako interesdunena eragotzi (APOLeke 85.1 art.; EOLeke 68. art.). Erabilera erkidea, bere aldetik, honela azpisaailka daiteke:

a). *Orokorra*. Inguruabar berezirik ez dagoenean (kaletik paseatzea, kasu).

b) *Berezia*. Erabilera erkidea erabat alboratzen ez bada ere, inguruabar bereziak daudenean, hau da, arriskua, erabileraren intentsitatea eta antzeko ezaugarriak direnean eta, horien ondorioz, norbanako batzuen gehiegizko erabilera gertatzen denean (APOLeke 85.2 art.). Adibideak: pelikula bat filmatzeko bide publikoa okupatzea, baita tona handiko (edo zabalera bereziko) kamioiak errepidetik igarotzea ere. Halako inguruabar berezirik ezean, erabilera erkideak izaera orokorra duela ulertzen da. Erabilerak jabari publikoaren abrobetxamendu berezi bat dakar. Ez du erabilera erkidea eragotzen, baina tartean diren gorabehera batzuen ondorioz, guztiei dagokien erabileraren gainetik gehiegizko erabilera edo harentzako traba izatea gertatzen da.

2. *Bakarreko erabilera*. Jabari publikoaren zati bat okupatzen denean. Kasu horietan gainerako interesdunen erabilera mugatu edo baztertzen da (85.3 art.).

3. *Ohiko erabilera*. Jabari publikoko ondasunaren xede nagusiarekin bat datorrena (bidetik abiatu,edo itsasoan igeri egin)

4. *Ezohiko erabilera*. Jabari publikoko ondasunaren xede nagusiarekin bat ez datorrena da (adibidez, bide publikoan terrazak jartzea).

5. *Administrazioaren zuzeneko erabilera*. Hau da, hain zuzen ere, zerbitzu publikoei loturiko ondasunen ohiko kasua.

6. *Norbanakoen zuzeneko erabilera*. Norbanakoek jabari publikoa erabiltzen dutenean.

Azter ditzagun, bada, horiek banan-banan.

## 1. Erabilera erkidea

### a) Erabilera erkide orokorra

Erabilera erkide orokorra edonork jabari publikoko ondasuna berdintasunez erabil dezakeenean gertatzen da (bereizkeriarik gabe). Erabilera erkide orokorra ez da erabilera bazterzailea, guztien esku dagoena baizik. Gainera, erabilera erkide orokorra ondasunaren izaerarekin bat datorrena da. Bi hitzetan esanda, erabilera erkide orokorra erabilera publiko arrunta da. APOLeke 85.1 artikulua honela definitzen du erabilera erkide orokorra *“el que corresponde por igual y de forma indistinta a todos los ciudadanos, de modo que el uso por unos no impide el de los demás interesados”*. Adibide hauek aipa genitzake: errepideen, kaleen, plazen, pasealekuen, ibaiertzen, itsasbazterren... eta antzeko ondasunen xede nagusiaz baliatzea, hots, ibiltzea, egonalditxo bat egitea... Horiek erabilera erkide orokorrak dira.

Erabilera erkide orokorraren *izaera juridikoaz* teoria ugari izan dira. Doktrina pandektistak “titulartasun kolektiboko eskubide erreal” gisa definitu zuen (GIERKE). Beste autore batzuek, Konstituzioaren babesa duen askatasun gisa (MAYER eta HAURIOU). DUGUITek, bestalde, ez zuen eskubidetzat jotzen, erregelamenduzko egoeratzat baizik; egoera horren eraginez norbanakoa bidezko interes baten jabe bihurtzen da, eta hura balia dezake interes orokorrak ezartzen duen modu eta norabidean. Baina, jabari publikoa, administrazioaren titulartasuneko jabetza eskubide erreal gisa definituz gero, norbanakoek eskubide horretaz baliatzeko duten eskubidea *“mugatutako eskubide erreala”* izango da (*ius in re aliena*). Titulartasun publikoa duen jabetza batez baliatzeko eskubidea izango da. Norbanakoek eskubide horretaz baliatzeko duten eskubidearen izaera Kode Zibileko 531 artikuluko “zortasun pertsonalena” izango da; pertsona elkartearen aldeko zortasuna, alegia. Hortik sortzen da erabilera erkide orokorra, norbanako bakoitzari eta guztiei aitortutakoa.

Erabilera erkide orokorraren *printzipioak* honako hauek dira:

- Askatasuna.
- Berdintasuna.
- Doakotasuna.
- Bateragarritasuna: norbanako baten erabilerak ezin du gainerako norbanakoen erabilera alboratu edo ekidin.
- Denbora-aurrenekotasuna: erabilera erkide orokorra aurrez dagoen erabiltzailearen eskubidea bermatu behar du.
- Kalte-ordaingarritasuna: ondasuna erabili behar da besteen eskubiderako kalterik gabe.
- Antolagarritasuna: ondasunaren titularra den administrazioak erabilera erkidea arautu dezake (adibidez, trafikoa antolatzeko araubidea onartzeko ahalmen publikoa).

Printzipio horiek honako xedapen hauetan agertzen zaizkigu:

- Toki Korporazioen Ondasunei buruzko Erregelamenduko 76. artikulua askatasun printzipioari egiten dio erreferentzia zuzena: *“el uso común y general de los bienes de dominio público se ejercerá libremente, con arreglo a la naturaleza de los mismos, a los actos de afectación y apertura al uso público y a las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones generales”*.

- Portuen Legeko 12. artikuluan, esaten denez: *“... askatasunez erabiltzen dira itsasbazterrak, itsasertzak, arradak, badiak eta itsas golkoak”*, baita ere *“nabigatzea,*

arrantza egitea, ontziratzea, lehorreratzea, ainguratzea eta antzekoak egitea". Hondartzen kasuari dagokionez, Portuen Legeak honako eskubide hauek jaso ditu: "biltzeko, bainatzeko, arropa eta sareak garbitzeko eta zabaltzeko, ontziak lehorreratzeko, karenatzeko eta eraikitzeko, abelburuak bainatzeko, eta maskor, landare eta moluskuak biltzeko askatasuna".

- Uren Legearen 48. artikulua araberan "lurrazaleko urak beren ibilbideetatik doazenean, guztiek erabil ditzakete ur horiek, edateko, bainatzeko, etxeko beste erabilera batzuetarako, edota abelburuei edaten emateko. Kasu horietan ez da administrazio-baimenik behar, baina legeekin eta araudiekin bat etorri behar du erabilera horrek. Erabilera erkideak ezin ditu uren kalitatea eta emaria aldatu".

Erabilera erkide orokorreko printzipioetatik bat askatasunaren printzipioa bada ere, jabari publikoko ondasunen erabilera bateragarria izan behar du honako hauekin: ondasunen izaerarekin, ondasunok helburu publikoei lotzeko egintzekin (*actos de afectación*), ondasunon erabilera jendeari zabaltzeko egintzekin, legeekin, erregelamenduekin eta gainerako xedapen orokorrek. Bi hitzetan esanda, erabilera erkide orokorraren babesean ezin da zuzenbidezko gehiegikeria egin.

Ildo horretatik, erabilera erkide orokorra administrazio eskudunak ezar ditzakeen polizia-erregelamenduekin bateragarria da. Hots, administrazioak jabari publikoko ondasunen erabilera egokia dela eta ondasun horiek behar bezala kontserbatzen direla bermatzeko emandako xedapenak erabilera erkide orokorrek bateragarriak dira. Erabilera erkide orokorraren kasuan, jabari publikoko ondasunen erabilera erabilera askea da, baina horrek ez du esan nahi baldintzarik gabekoa denik.

EOLeko 69.1 artikulua araberan, erabilera erkide orokorrak ez du inongo baimenen beharrik, eragozpenik gabe egin daiteke, eta muga bakarrak hauek ditu:

- beste pertsona batzuek erabiltzeak dakartzanak,
- ondasunen izaera errespetatu beharra,
- ondo zaindu beharra,
- polizia-arauak zein zentzuz erabiltzeko emandako argibideak nahitaez bete beharra.

Zirkulatzeko xedea duten *bideetako jabe mugakideek* abantaila berezi batzuk dituzte. Hauexek dira:

- Jabetzan sartzeko eskubidea. Eskubide horrek aparkatzeko erabilera orokorra debekatzea ekar dezake.
- Bistarako eskubidea.
- Euri-urak isurtzea.

Ez dago argi zer izaera juridiko duten errepideetako jabe mugakideen mesederako abantaila horiek. Abantaila horiek administrazio-eskubide errealtzat har daitezke. Hona hemen eskubide horien titularrei dagozkienak:

- Edukitza-akzioak abian jar ditzakete, gainerakoen aurka.
- Herri-lanengatik (obra publikoengatik) kalte-ordainak jasotzeko eskubidea dute, baldin eta auzotar izateak dakartzan ohiko arazoak gainditzen baditu kalteak.
- Ondasunari jaregitean, abantaila garrantzitsuren bat ken dakiekeen neurrian, pertsona horiek kalte-ordaina eskatzeko eskubidea izango dute. Adibidez, kale bati jaregin eta ixten bada, eta kale horretako jabeen beren

jabetzan sartzea oztopatu, jabeek izango dituzte bidea erosteko lehentasuna eta atzera eskuratzeko eskubideak.

b) Erabilera erkide bereziak

Erabilera erkide bereziak erabilera erkide orokorraren salbuespenak dira. Kasu horietan, erabilera ez da askea, ezta berdina ere, eta kasu askotan ez da doakoa. Erabilera erkide bereziek ez dute ondasunaren erabilera orokorra erabat alboratzen, nahiz eta hartan eragin negatiboa izan. Erabilera erkide bereziaren kategoriaren barnean, honako ezaugarri hauek dituzten erabilerak daude: arriskua, intentsitate berezia edo antzeko inguruabarren bat. Erabilera erkide bereziaren adibidea da errepide-bazterretan autoak aparkatzea (baita erreka-nabigazioa, erreketara edo atmosferara substantzia kutsagarriak isurtzea, eta abar).

EPOLen arabera, erabilera erkide berezia administrazioaren *baimenaren* menpe dago, 4 urtetik beherako iraupena baldin badu; eta 4 urtetik gorako iraupena duten erabilera erkide bereziak, *emakidaren* menpe (APOLeko 86.2 art.). Erabilera erkide bereziari lotutako baimena eta emakidaren erregimena “bakarreko erabilerek” duten erregimen bera da.

Aldiz, Euskadiko Ondareari buruzko Testu Bateginaren arabera, “erabilera erkide bereziak bai behar du baimena, non eta hasierako iraupena bost urte baino gehiagokoa den edo iraupen osoa, luzapenak barne, zortzi urte baino gehiagokoa den, halakoetan administrazio-emakida beharko baita” (EOLeko 69.2 art.). Azpimarratu behar da lege horrek 5 urtez goragoko iraupena duten erabilerei emakida ezarri diela; Estatuko legeak, aldiz, 4 urtez goragokoei.

Baimenak zuzenean ematen dira, horien kopurua mugatua denean izan ezik. Kopuru mugatua denean, berdintasunaren printzipioa bermatzeko lizentzioaren teknika erabiltzen da lizentzia emateko, edo bestela, zozketaren bitartez erabakitzen da lizentzia nori eman. Toki Korporazioen Ondasunei buruzko Erregelamenduko 77.1 artikulua arabera: “*el uso común especial normal de los bienes de dominio público se sujetará a licencia,...*” eta 77.2 artikulua arabera: “*las licencias se otorgarán directamente, salvo si por cualquier circunstancia se limitare el número de las mismas, en cuyo caso lo serán por licitación y, si no fuere posible, porque todos los autorizados hubieran de reunir las mismas condiciones, mediante sorteo*”.

Automobilien zirkulazioaren esparrua erabilera erkide bereziaren adibide argia dugu. Autoen zirkulazioari dagokionez, zirkulazioaren arriskuak eragina du gidatzeko eskubide orokorrean. Hots, autoak gidatzeko gidariak bere gaitasuna erakutsi beharko dio administrazioari, gidatzeko *lizentzia* bat (gidabaimena) eskuratzuz. Bestetik, ibilgailuak akatsik ez duela frogatzeko lizentzia behar da (zirkulatzeko baimena). Kasu horietan administrazioak eman behar dituen baimenak ez daude zuzentziari loturik. Aldiz, administrazioak lege eta erregelamenduetan jasotako baldintzak aintzat hartu beharko ditu, lizentzia horiek emateko edo ukatzeko (jarduera arautuak dira, beraz).

Aparkamendua, esan bezala, erabilera erkide bereziaren adibidea da. Kasu horretan ez da lizentziarik behar, baina askotan aldi batera mugatu edo tasa bat ezarri da.

Beste adibide bat taxiarena da. Taxi-lizentzien titularrek beren merkataritza-jardueraren egoitza bihurtu dituzte bide publikoak. Hori dela eta, zerbitzu horiek zerbitzu publikotzat jo ohi dira; eta, bide publikoetara baliatzen diren neurrian, zerbitzu horiek administrazioak ezarritako mugei loturik daude (lizentziei, zonei, tarifaei, eta abarrei).



Azken adibide batzuk aipa ditzagun: museoak bisitatzeko tasa bat ordaindu behar denean; arrantza- edo ehiza-jarduerei lizentzia lotzen zaienean (edo debekualdiak ezartzen direnean); nabigatzeko ontziak gidatzeko lizentzia eta tituluak (patroi-titulua, adibidez), edo ontzien amarralekuei loturiko baldintzak.

## 2. Bakarreko erabilerak

Jabari publikoko ondasunen helburu nagusia erabilera erkideari loturik badago ere, kasu batzuetan jabari publikoaren bakarreko erabilerari bide ematen zaio. Hori da, hain zuzen ere, kaleetako eta plazetako kioskoekin gertatzen dena (egunkariak saltzeko, adibidez), edota tabernetako jabeek mahaiak eta aulkiak kalean jartzen dituztenean. Kasu horietan demanio-ondasunak bakarreko erabilera izango du; hots, norbaiten erabilerak gainerakoen erabilera baztertuko du.

Bakarreko erabilera *ezohiko erabileratzat* jotzen da. Ezohikoa izan arren, bakarreko erabilera onartzen da, demanio-ondasunaren zati bati soilik eragiten diolako, eta bete egin daitekeelako ondasunaren helburu nagusia, hau da, erabilera orokorra.

Bakarreko erabilerak “mugatutako eskubide errealaren” izaera juridikoa du, ondasunaz baliatzeko ahalmena eskaintzen duena (ondasunaren izaerari egokituak, instalazioaren ezaugarriei egokituak, administrazioak ondasunaz baliatzeko ezarritako baldintzei egokituak edota gaitasun-tituluari egokituak). Bakarreko erabilerak duen izaera juridiko horrek bide emanda, erabiltzaileak hirugarrenen erabilera ekiditeko ahalmena izango du; bestalde, erabiltzailearen eskubidea trafikiko juridikorako gai bihurtzen da (Jabetza Erregistroan inskribatu daiteke, baita eskualdatu ere).

Bakarreko erabilerak gainerako norbanakoen erabilera zokoratu edo mugatzen duenez, ondasunaren titularra den administrazioak bakarreko erabiltzaileari titulu juridikoa eskaini beharko dio. Gaitasun-tituluak *baimena* edo *emakida* izan daitezke, kasuan kasu. Administrazio Publikoen Ondareari buruzko Legeak, 86. artikuluan, baimena edo emakida noiz den beharrezko ezarri du, eta bi irizpide jaso ditu.

- *Baimena* lortzea beharrezkoa izango da bakarreko erabilera “instalazio desmuntagarrien bitartez edo ondasun higikorren bitartez gauzatzen denean”, betiere haren iraupena *lau* urtetik goragokoa ez bada (86.2). Euskal Autonomia Erkidegoan, EOLeko 69.3.a artikulua araberan, *bost* urte baino gehiagorako ez diren okupazioek baimena behar dute.
- *Emakida* lortzea ezinbestekoa izango da bakarreko erabilera “obra edo instalazio finkoen bitartez gauzatzen denean”, eta, edozelan ere, erabilerak *lau* urtetik gora irauten badu (86.3). Euskal Autonomia Erkidegoan, EOLen indarrez, hasierako epea *bost* urte baino gehiagorako denean emakida behar da (EOLeko 69.3.b art.)

Salbuespeneko kasuetan, bakarreko erabilerak “lege indarrez” bereganatu daitezke (hots, administrazio-titulurik gabe). Horixe da Ur Legeko 52.2 artikulua aurreikusitako duena; haren indarrez, jabe pribatuei beren lurretako iturburuak edota lurrazpiko urak aprobetxatzeko eskubidea aitortu zaie (urteko gehienezko ur-bolumena ezin daiteke 7.000 metro kubikotik gorakoa izan).

Baimena edo emakida noiz den beharrezkoa ikusita, doktrinak honako sailkapen hau egin ohi du:

- *Kokapenak*: erabilera publikoko ondasuna (kalea, kasu) itxuraldatzen duten obrak beharrezkoak ez dituztenak dira. Bakarreko erabilera horiek ez dute aldatzen jabari publikoa. Horietan nahikoa da *lizentzia* bat izatea.
- *Okupazioak*: okupazioak obrak egitea dakar. Kasu horietan, administrazioak *emakida* baten bidez baimena eman beharko du horietarako.

Sailkapen hori agertzen zaigu, besteak beste, Toki Korporazioen Ondasunei buruzko Erregelamenduan (77. eta 78. art.); eta baita Portuei buruzko 1928ko urtarrilaren 19ko Legean ere.

a) Kokapenak:

Jabari publikoko bakarreko erabilerak dira. Kasu horietan ez da obra garrantzitsurik egiten, eta demanio-ondasunaren itxura ez da asko aldatzen. EPOLen arabera lau urtetik beherakoak izan behar dute, eta EOLen arabera bost urtetik beherakoak. Adibideak: kafetegietako jabeek bideetan jartzen dituzten mahaiak eta aulkiak, azoketarako eta jaietarako instalazio mugikorak, zirkoetako karpak, bainu-garaietan hondartzetan jartzen diren kabinak.

Kokapenen kasuetan baimena behar da. Kasu horietan, administrazioak ahalmen handiak ditu, zuhurtzia erabil baitezake. Bestalde, administrazioak baimenaren edukia finka dezake, eta askotan prekario hutsean (hots, tolerantzia hutsean) oinarritzen dira. Beraz, administrazioak nahi duenean ezeztatu ahal izango ditu lizentzia horiek (babestu beharreko beste interes publikoekin bateragarri ez direnean). Kokapenen lizentziak ezeztatzeak ez dakar kalte-ordainik. Kokapenak behin-behinekoak dira.

Kokapenen ezaugarri nagusiak honako hauek dira:

- *Titulua eskuratzeko erregimena*. Baimenak, berez, eskatzaile guztiei eman behar zaizkie. Baimen kopurua mugatua denean (esan bezala), konkurrentzia- edo lehia-erregimena bermatu behar da. Edozelan ere, eskatzaileen baldintzak balioestea bidezkoa ez denean, zozketaz eman beharko dira (APOLeke 92.1 art./ EOLeke 79. art.)
- *Bermeak*. Baimena ematean, administrazioak bermea eskatu beharko dio erabiltzaileari, ondasunak izan ditzakeen kalteei erantzun diezaien (APOLeke 96.2 art.)
- *Dokumentatzea*. Baimena administrazio-dokumentu baten bitartez formalizatu behar da, eta 92.7 artikulua aurreikusituen zehaztasunak jaso beharko ditu.
- *Besterentzea*. Baimenak besterengarriak dira, baldin eta haien ematea ez bada pertsona-ezaugarri zehatzei lotu edo horien bitartez baldintzatu, eta erabiltzaileen kopurua mugatua ez bada izan. Baimenak besterentzeko, baimena eman zuen organoak oniritzia eman beharko du (EPOLeke 100.b art. / EOLeke 80.1 art.)

- *Iraupena.* Baimenen iraupenak zehatza izan behar du, eta inola ere ez lau urtetik gorakoa (luzapenak barne). Euskal Autonomia Erkidegoan, EOL aplikagarri duten administrazioetan, gehienezko iraupena 5 urtekoa da (EOLeko 80.2 art.)
- *Ezeztagarritasuna.* Administrazioak libreki baimenaren kontra egin dezake, ezeztatu egin dezake, “edozein momentutan, interes publikoko arrazoiak tarteko, eta kalte-ordainak jasotzeko eskubideari biderik eman gabe” (APOLeke 92.4 / EOLeko 80.3 art.). Baimenak ezeztatu daitezke, baimena eman eta gero onar litezken baldintza orokorrekin bateragarriak ez badira, jabari publikoari kalterik egiten badiote, interes publiko handiagoa duten beste jarduerara batzuetarako oztopo izan badaitezke, edo erabilera orokorra zapuzten badute.
- *Kontraprestazioa.* Baimenak tasa bat ordaintzeari lotuta egon daitezke. Doakoak izan daitezke, ordea, jabari publikoaren erabilerak norbanakoarentzat errentagarritasunik ez duenean edo oso errentagarritasun txikia denean.
- *Hutsaltzea.* APOLeke 100. artikulua baimenak eta emakidak hutsaltzeko zioak ezarri ditu: erabiltzailea hiltzea, bere nortasun juridikoa hutsaltzea, ondorengo ezgaitasuna, tituluaren indarraldia bukatuta iraungitzea, adostasunez hutsaltzea, ondasuna desagertzea, baimendu gabeko besterentzea, “kanona” ez ordaintzea, betebeharrak larriki ez gauzatzea, administrazioak baimena ezeztatzea, ondasunari jaregitea (kasu horretan baimenaren titularrak ondasuna eskuratzeko erosle-lehentasuna izango du), emakida erreskatatzea...

#### b) Okupazioak

Ondasunaren bakarreko erabilera ezohikoa dakarte. Okupazioen kasuan, demanio-ondasuna aldatzen da, behin betiko obrak egiten baitira. Horregatik, gaitasun-titulua emakida da, eta ez baimena. Okupazioak iraunkorrak izaten dira (4 urtetik gorakoak / EOLen arabera 5 urtetik gorakoak) eta instalazio finkoen bitartez gauzatzen dira. Adibide garbiak dira itsasbazterretako klub nautikoak.

Demanio-ondasunen gaineko okupazioak emakiden bidez gauzatzen dira. Ondasunen gaineko emakidak administrazio-kontratutzat jo ohi dira. Alegia, demanio-emakidek kontratu-izaera dutela ulertu ohi da (erabateko adostasunez onartzen ez bada ere). Toki Korporazioen Ondasunei buruzko Erregelamenduak honako hau aipatzen du “*las concesiones se otorgarán previa licitación, con arreglo a los artículos siguientes y a la normativa reguladora de la contratación de las Administraciones locales* (78.2 art.); ikusten den bezala, horrek ere kontratazioaren araudira jotzen du, emakida eman aurreko lizitazioari dagokionez.

Demanio-ondasunaren gaineko emakidak eskubideak sorrarazten ditu. Eta hori horrela izanik, administrazioaren erruz eskubide horiei kalte eginez gero, administrazioak kalteak ordaindu beharko ditu. Hots, emakida, epemuga bete aurretik, ezeztatzen bada (erreskateaz baliatzen bada, alegia) administrazioak kalte-ordainak ordaindu beharko ditu (ikus TKOEko 80.10 art.).

## Ezaugarriak:

- *Titulua eskuratzeko erregimena.* Emakidak lehia-sistema edo konkurrentzia-erregimena aplikatuz eman behar dira. Salbuespenak hiru dira: eskatzailea beste administrazio publiko bat denean, irabazi-asmorik gabeko erakunde bat denean edo erlijio-sineste bat denean (APOLeko 93.1 art.). Prozesua iragarri behar da administrazioari dagokion aldizkari ofizialean, eta 30 eguneko epea zabalduko da eskabideak aurkezteko. Ebazpena eman eta jakinarazi beharko da sei hilabeteko epean gehienez; eta isiltasunak ezeztatu egingo du (APOLeko 96. art.).
- Emakida ematerakoan administrazioak bermea eskatuko dio erabiltzaileari, ondasunak izan ditzakeen kalteei aurre egiteko (baimenen kasuan bezala). Emakidaren kasuan, gainera, legeak beste baldintza orokor bat aurreikusi du: Kontratuei buruzko Legeko 20. artikulua ezarri dituen kontratatze debeku-kasuak aplikatu behar zaizkie emakidadunei.
- *Dokumentatzea eta erregistratzea.* Emakidak administrazio-dokumentu batean jaso behar dira (EPOLeko 93.2 art. / EOLeko 84. art.). Emakidak Jabetza Erregistroan erregistra daitezke. Emakida jaso duen administrazio-dokumentua bera erregistratzeko titulu baliagarria da.
- *Besterentzea.* Legeak ez du argi adierazi emakidak besterengarriak ote diren, nahiz eta badirudien 100.b artikulua aukera hori ontzat hartzen duela (beraz, emakida eman duen administrazioaren baimenez besterengarriztat jo daitezke). Emakida osorik ez ezik, enpresa emakidadunaren kapitalaren zati bat ere besterendu liteke, eta beste norbaitek enpresaren kontrola eskuratzeari bide eman.
- *Iraupena.* Emakidaren iraupenak zehatza izan behar du. Gehienezko iraupena 75 urtekoa da, luzapenak barne (ikus, orobat, EOLeko 82.1 art.). Toki Korporazioen Ondasunei buruzko Erregelamenduak 99 urte ezarri zituen gehienezko iraupen gisa (79. art.).
- *Ezeztagarritasuna.* Emakidak hutsaldu daitezke “erreskate” bidez, baina kasu horretan emakidadunari emakida ezeztatzeak eragin dizkion kalte-galerak ordaindu beharko zaizkio (APOLeko 100.d art.).
- *Kontraprestazioa.* Emakidaduna emakida-kanona ordaintzera behartua izango da.
- *Hutsaltzea.* APOLeko 100. artikulua ezarri ditu (baimenak hutsaltzeko zio berak dira). Kasu horretan ere, ondasunari jareginez gero, emakida hutsalduko litzateke, baina emakidaduna ondasuna erosteko lehentasuna izango luke.

### 3. Administrazioaren bakarreko erabilera: demanio-erreserbak

Bakarreko erabileraren kasu berezia dugu, norbanakoa izan beharrean, administrazioa bera denean demanio-ondasunaren erabiltzailea. Hots, jabari publikoko ondasunaren titularrak den administrazioak beretzat gorde dezake ondasunaren erabilera edo ustiapena, eta hirugarrenek erabiltzea ekidin. Horri demanio-erreserba deritzo.

Demanio-erreserben lehen agerpenak meatzeen arloan gertatu ziren, Estatuak beretzat gorde zuenean garrantzi ekonomiko edo estrategiko berezia zuten mineralen ustiapena (gatz potasakoak); gaur egun erradiazio-mineralen ustiapena Estatuari dagokio soilik.

Demanio-erreserben gaineko araubidea APOLen jaso da. 104. artikulua erreserba ezar dadin zenbait baldintza betetzeko galdatzen du: erabilgarritasun publikoko arrazoiak edo interes orokorreko arrazoiak egotea, eta erreserbaren iraupena mugarik gabekoa ez izatea; aldiz, erreserba ezartzean kontuan izandako helburuak gauzatzean erreserbak hutsik geratu beharko du. Ministroen Kontseiluari dagokio erreserbaren deklarazioa egitea, hura Estatuko Aldizkari Ofizialean argitaratzea eta Jabetza Erregistroan inskribatzea. Erreserba norbanakoen esku izan litezkeen erabilera-eskubide guztien gainetik jartzen da. Erreserbari erabateko lehentasuna ematen zaio. Hala, desjabetze-prozeduren bitartez norbanakoen esku izandako bakarreko erabilera-eskubideak ken daitezke.

EOLeko 87. artikulua jaso du EAEko administrazioak bere titulartasunpeko ondasunak bere erabilera eskusiborako gorde ditzakeela. Demanio-erreserbak ezar daitezke bere eskumeneko helburuak betetzeko, baldin eta tartean onura publikoko edo interes orokorreko arrazoirik badago. Eusko Jaurlaritzari dagokio erreserba jasotzea, aldizkari ofizialean argitaratuz eta jabetza-erregistroan inskribatuz. Haatik, lehenagotik zeuden eskubideetaren bat ez bada erreserbarekin bateragarria, erreserbak berez dakar eskubide hori onura publikokoa dela eta okupatu egin behar dela aitortzea, desjabetzeari ekin ahal izateko.

Demanio-erreserbei buruzko arau bereziak honako lege hauetan aurki daitezke: Kosta Legeko 47. artikuluan: *“La Administración del Estado podrá reservarse la utilización total o parcial de determinadas pertenencias del dominio público marítimo-terrestre exclusivamente para el cumplimiento de fines de su competencia ... La reserva podrá ser para la realización de estudios o investigaciones, o para obras, instalaciones o servicios ... La declaración de zona de reserva se hará por acuerdo del Consejo de Ministros. Prevalecerá frente a cualquier otra utilización y llevará implícita de declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación, a efectos expropiatorios de los derechos preexistentes que resulten incompatibles con ella”*. Ikusi, halaber, Ur Legeko 41.1 eta 53.3 artikulua, baita Meatzei buruzko Legeko 7.-15. artikulua (“el Estado podrá reservarse zonas de cualquier extensión en el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental en las que el aprovechamiento de uno o varios yacimientos minerales y demás recursos geológicos pueda tener especial interés para el desarrollo económico y social o para la defensa nacional” MLko 7. art.).

#### 4. Ohiko erabilerak eta ezohiko erabilerak

Jabari publikoko ondasunen erabilera sailkatzeko beste modu bat dugu ohiko erabilerak eta ezohikoak bereiztea. Toki Korporazioen Ondasunei buruzko Erregelamenduko 75. artikulua era honetan definitzen ditu:

- *Ohiko erabilerak*: jabari publikoko ondasunaren xede edo helburu nagusiarekin bat datozenak dira.
- *Ezohiko erabilerak*: jabari publikoko ondasunaren xede edo helburuarekin bat ez datozenak.

Edozelan ere, jabari publikoko ondasunen erabilera ohikoen eta ezohikoen arteko mugak ez dira oso argiak. Adibidez, bide publikoen eta plazen xede nagusia

(ohiko erabilera) bertatik zirkulatzea izanik ere, badira zenbait plaza ikuskizunetarako erreserbatuak daudenak. Sailkapen horrek dituen eragin juridikoak garrantzitsuak dira; izan ere, TKOeko 78.1.b) artikulua arabera, jabari publikoko ondasunen ezohiko erabileretarako administrazio-emakida eskatzen baita. *“Estarán sujetos a concesión administrativa: a) el uso privativo de los bienes de dominio público. b) el uso anormal de los mismos”*.

Erregelamenduak *okupazioez* dihardu artikulua horretan; izan ere, badira zenbait ezohiko erabilera, lizentzia bat nahikoa dutenak (hondartzetako instalazio desmuntagarriak, kasu).

Sailkapen horrek duen eragin nagusia hau da: ezohiko erabilera erabat bateragarria ez bada ondasunaren xede edo helburuarekin, ezohiko erabilera baztertu beharko da.

## B. ZERBITZU PUBLIKOETAKO ONDASUNEN ERABILERA ERREGIMENA

### 1. *Administrazioaren zuzeneko erabilera*

Administrazioak, bere ondasunen titularra izanik, jabetza-eskubideak dakartzan ahalmenak baliatu ahal izango ditu libreki. Berez, esan daiteke jabe pribatuek beren ondasunekiko balia ditzaketen ahalmen berberak balia ditzakeela administrazioak ere. Bere ondasunak libreki erabili ahal izango ditu. Edozelan ere, kontuan izan behar dugu administrazioa ez dela jabe arrunta, eta ez duela erabateko askatasunik bere ondasunak erabiltzean. Hain zuzen ere, administrazioak bere ondasunak erabiltzen dituenean bi irizpide izan behar ditu ardatz:

Batetik, administrazioak bere ondasunak zaintzeko (kontserbatzeko) betebeharra izango du, eta haiek zentzuz erabiltzera behartua dago. Kontuan izan behar da administrazioak ondasunak eskuratzen dituela herritarron elkartearen funtsak erabiliz. Beraz, zuzeneko administratzaileari eska dakiokkeen bezain agudo jardun beharko du (APOLeko 129.1 art.).

Bestetik, ondasun publikoen erabilera-erregimenak ondasunon helburuei egokitutakoa izan behar du. Ondasunok erabiliko dira kasuan kasuko zerbitzu publikoa edo jarduera publikoa behar bezala gauzatzeko xedez. Beraz, zerbitzu publikoa edo jarduera publikoa arautzen duten xedapenen arabera erabili beharko dira ondasunak. Arau horiek administrazioaren jabetza-eskubidearen edukia zehaztuko dute. Printzipio hori APOLeko 87. artikuluan ezarri da: *“zerbitzu publikoak emateko xedea duten ondasun publikoen erabilera zerbitzua arautzen duten xedapenen menpe egongo da”*. Gauza bera xedatzen du Toki Korporazioen Ondasunei buruzko Erregelamenduko 74.2 artikulua: *“el uso de los bienes de servicio público se regirá, ante todo, por las normas del Reglamento de Servicios de las Entidades Locales y subsidiariamente por las del presente”*.

### 2. *Zerbitzu-erabiltzaileen erabilera eta hirugarrenen erabilera*

Zerbitzu publikoei loturiko ondasunen kasuan, norbanakoon erabilera-eskubidea zabalagoa edo murriztagoa izan daiteke, dagokion zerbitzu publikoak edo jarduerak duen izaeraren arabera. Izatez, hiru kasu bereiz daitezke:

- Kasu batzuetan, administrazio-jardueraren izaerak berak norbanakoon erabilera-eskubideak baztertuko ditu (adibidez, tiro-eremu militarretan norbanakoen erabilera-eskubideak erabat baztertzen dira).

- Beste batzuetan, administrazioaren zuzeneko erabilera bateragarria izan daiteke norbanakoen erabilera murriztarekin (adibidez, udalaren lokaletara joaten garenean espediente bat aztertzeko).
- Badira, halaber, norbanakoen erabilerarako ondasunak (autobusak, metroa, ikastetxeak, osasun-zentroak, kirol-zentroak...). Kasu horietan norbanakoak, zerbitzuak jasotzean, zerbitzu publikoko ondasunez baliatzen dira.

Norbanakoek ondasun publikoak erabil ditzaketenean, erabilera-erregimen horrek bi irizpide bermatu beharko ditu.

- Alde batetik, besteena den jabetza pribatua errespetatzea.
- Bestetik, zerbitzu-arauak errespetatzea. Zerbitzu publikoko ondasunen erabilerak zerbitzu publikoa arautzen duten xedapenen arabera izan beharko du. Zerbitzuaren berezko arauak —barne-erabilerari buruzkoek alegia— lehenetsuna dute herritar guztien erabilerari dagozkion arauen gainetik.

Gerta daiteke norbanakoren bat zerbitzu-hartzaile izan gabe zerbitzu publikoko ondasunez baliatzea bere interesa propioan. Bi kasu izan daitezke. Alde batetik, eraikin publikoetako langileei edo bisitariei beste zerbitzu batzuk eskaintzeko jabaria erabil daiteke. Horren adibideak dira eraikin publikoetan dauden kafetegiak, kutxazain automatikoak, kafe-makinak,... Erabilera horiek administrazio-titulua behar dute, dela emakida, dela baimena (aurrez aipaturiko irizpideak aplikatzen zaizkie). Edozelan ere, ezin izango dira traba edo kalte, higiezin horretan kokatuta dauden organo edo unitateek hura erabiltzeko. Bigarren kasuan, funtzio publikoak zein konferentziak, mintegiak, aurkezpenak eta antzekoak gauzatzeko erabiltzea dugu jabari publikoa. Kasu horietan, administrazio titularrak jarduera edo erabilera horietarako baimena eman beharko du (APOLeko 90. art. eta EOLeke 69.5 artikulua).

## BIBLIOGRAFIA

ÁLVAREZ GENDÍN, S., *El dominio público. Su naturaleza jurídica*. Bartzelona, 1956; BARCELONA LLOP, J., *La utilización del dominio público por la Administración: las reservas dominiales*. Aranzadi, Iruñea, 1996; BOCANEGRA, R.; ALONSO, M.R.; FERNÁNDEZ, J.F., *Lecciones de dominio público*. Colex, Madril, 1999; BOBES SÁNCHEZ, M.J., *La teoría del dominio público y el derecho de carreteras*. Iustel, Madril, 2007; CALVO SANCHEZ, L. (koor.), *Comentarios sistemáticos a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes*. Civitas, Madril, 2005; CASTÁN, S., "De la romana institución de la publicatio a la actual noción de afectación" REDA 96, 1997; CHINCHILLA MARÍN, C (zuz.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*. Civitas, Madril, 2004; CLIMENT BARRERA, J., *La afectación de bienes al uso y servicio público*. Valentzia, 1979; COBO OLVERA, T., *Régimen jurídico de los bienes de las Entidades Locales*. Bayer Hnos, Bartzelona, 1992; DESDENTADO DAROCA, E., *El precario administrativo. Un estudio de las licencias, autorizaciones y concesiones en precario*. Aranzadi / Thomson, 1999; DÍAZ FUERTES, A., *Montes vecinales de mano común*. Bosch, 1999; DÍEZ PICAZO, L.M., "Breves reflexiones sobre el objeto del demanio: los *iura in re aliena*" REDA 35, 1982; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "Aproximación al concepto de dominio público inmaterial en los derechos sobre invenciones y creaciones" RAP 146, 1998; FERNÁNDO PABLO, M.M., "Sobre el dominio público radioeléctrico: espejismo y realidad" RAP 143, 1997; GALLARDO CASTILLO, M.J., *El derecho de bienes de las entidades locales*. La Ley / el Consultor, Madril, 2007; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Dos estudios sobre la usucapión en derecho administrativo*. 4. arg., Thomson / Civitas, Madril, 2007; GODFRIN, P.; DEGOFTE, M., *Droit administratif des biens. Domaine, travaux, expropriation*, 8. arg., Sirey Université, Paris, 2007; GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., *La titularidad de los bienes de dominio público*. Marcial Pons, Madril, 1998; GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Los derechos reales administrativos*. Civitas, Madril,

1989; GONZÁLEZ RÍOS, I., *Dominio público municipal*. Comares, 2004; MARTÍN MATEO, R., “La cláusula de precario en las concesiones de dominio público”, RAP 56, 1968; MARTÍN REBOLLO, L., *La afectación de bienes al servicio público*. Madril, 1973; MESTRE DELGADO, J.F., *Régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones Públicas*. El Consultor, Madril, 2004; MORAND-DEVILLER, J., *Droit administratif des biens*. Montchestien, 5. arg., Paris, 2007; MOREU, E., “Desmitificación, privatización y globalización de los bienes públicos: del dominio público a las “obligaciones de dominio público” RAP 161, 2003; MORILLO VELARDE, J.I., *Dominio público*, Trivium, Madril, 1992; PAREJO ALFONSO, L., “Dominio público: una reflexión sobre su concepto y naturaleza” RAP 150, 2000; SÁINZ MORENO, F., “Bienes de las entidades locales” in S. MUÑOZ MACHADO (arg.), *Tratado de derecho municipal*, II. lib., Madril, 1988; SÁINZ MORENO, F., “Dominio público estatal de las playas y zona marítimo terrestre” RAP 99, 1982; SALA ARQUER, J.M., *La desafectación de bienes de dominio público*. INAP, Madril, 1980; SÁNCHEZ ISAAC, J., *Teoría y práctica de las concesiones de dominio público*. Bayer Hnos, Bartzelona, 1994; SÁNCHEZ MORÓN, M. (zuz.), *Los bienes públicos. Régimen jurídico*. Tecnos, Madril, 1997.



## 9. gaia: ONDARE ONDASUNAK

### I. KONTZEPTUA

Zuzenbideak ondare-ondasunak edo jabari pribatuko ondasunak definitzeko *irizpide negatiboa* erabili du. Botere publikoen jabegoko ondasunak ondare-ondasuntzat jotzen dira, baldin eta horiek erabilera orokorrari edo zerbitzu publikoren bati atxikiak ez badaude, edo legearen indarrez jabari publikoko ondasuntzat jotzen ez badira. Administrazio Publikoen Ondareari buruzko Legeak, 7.1 artikuluan, “demanio-izaerarik ez duten” ondasun publikoak ondare-ondasun direla ezarri du. Bide beretik abiatu du Euskadiko Ondareari buruzko Testu Bateginak (EOL) jabari pribatuko ondasunen definizioa: “...erakundeen titulartasunpekoak diren baina jabari publikokoak ez diren ondasunak eta eskubideak dira jabari pribatukoak”. Halaber, irizpide negatiboa erabili dute toki-erregimenari buruzko arauak eta gainerako autonomia-erkidegoetako ondareari buruzko legeak ere. Kode Zibilak, 340. artikuluan, Estatuko jabetza pribatua identifikatzeko aparteko argibiderik ez du eskaintzen: “Estatuari dagozkion gainerako ondasunetan ez badira betetzen aurreko artikuluan adierazitako inguruabarrak, ondasun horiek jabetza pribatuko izaera dute”. Beraz, jabari publikoko ondasuntzat jo ez direnak ondare-ondasunak izango dira.

Kategoria horren barnean, hainbat ondasunek dute tokia, eta multzo heterogeneo zabal bat osatzen dute (adibidez, administrazioek erabiltzen dituzten ondasun higigarriak —bulego materiala, kasu—, eskubide errealak eta alokatze-eskubideak, jabetza intelektualeko eskubideak, administrazioetako merkataritza-baltzuen akzioak, baso-ondarea osatzen duten ondasunak, udalerrietako lurzorua, eta abar). Berez, jabari publikoko ondasunak identifikatzea ez da erabat zehatza (aztertu behar baita erabilera orokorrari edo zerbitzu publikoari atxikirik ote dauden); hori hala izanik, ondare-ondasunak identifikatzeko klausula negatiboa erabiltzen denez, zailtasun ugari egon litezke ondare-ondasunak zeintzuk diren identifikatzeko. Arazo horiek gainditzeko Administrazio Publikoen Ondarea arautzen duen Legeak, 7.2 artikuluan, zerrenda bat jaso du. Zerrenda hori ez da zerrenda itxia; zerrenda argigarria baino ez da, adibideak jaso dituenak. Artikuluak honako 5 kategoria hauek bildu ditu:

- Alokatzeko eskubideak.
- Merkataritza-baltzuetako akzioak edo partizipazioak.
- Jabetza intelektuala eta industria-jabetza.
- Ondasunen titulartasunari eta ondare-eskubideei lotu dakizkieken eskubide mota guztiak
- Administrazioak bereganatu dituen ondasunak: jaberik gabeko higiezinak, kreditu-erakundeetan utzitako gordailuak, jaraunspen-legatu edo dohaintza bidez eskuratutakoak, preskripzioz edo okupazioz eskuratutakoak, eta betearazte-prozeduren ondorioz eskuratutako ondasunak. Administrazioak horiek guztiak eskuratzean ondare-ondasunen izaerarekin jasoko ditu, gero erabilera orokorrerako edo zerbitzu publikorako balia badaitezke ere (16. art.).

Ikus, halaber, 2/2007 Dekretu Legegilea, azaroaren 6koa, Euskadiko Ondareari buruzko Legearen Testu Bategina onartzen duena, 5. artikuluan.

Ondare-ondasunen erregimen juridikoaren ezaugarri nagusiak honako hauek dira:

- Batetik, araubide berezirik ezean (subsidiarioki, beraz) zuzenbide zibila edo merkataritza-zuzenbidea aplikagarria dute. Hots, ondare-ondasunari buruzko araubideak aurreikusi ez dituenak araubide zibilaren edo merkataritza-araubidearen arabera arautuko dira.

- Bestetik, ondasun horiek jabetza publikoa izanik, araubide berezia aplikagarri izango dute; araubide berezi hori arduratuko da, batez ere, ondasun horien eskuratzeaz, saltzeaz, erabiltzeaz eta babesaz. Hurrengo epigrafeetan horietaz jardungo dugu.

## II. ONDARE ONDASUNEN ESKURATZEA

Ondare-ondasunak eskuratzeko, administrazioak bost bide ditu: legearen aginduz (edo legearen bidez) eskuratzea; kostu bidez eskuratzea (*a título oneroso*), doako tituluz eskuratzea (*a título gratuito*), preskripzioz edo okupazioz eskuratzea, eta esleipenez eskuratzea.

Bost kategoria horiek ezaugarri komun bat dute: administrazioak ondasunak eskuratzen dituenean ondare-ondasun gisa eskuratu dituela ulertu behar da. Berez, eskuratutako ondasunek izaera hori dutela ulertu behar da. Edozelan ere, behin eskuratuta administrazioak bidezko du ondasuna erabilera orokorrerako edo zerbitzu publikorako baliatzea, eta, hala, jabari publikoko ondasun bihurtuko du. Salbuespen bakarra desjabetzeen bitartez eskuratutako ondasunak dira; izan ere, legearen aginduz, ondasun horiek desjabetzeko prozeduraren helburu publikoei atxikita geratzen baitira (APOLeko 24.2 art.).

Administrazioak honako bide hauek erabil ditzake, ondare-ondasunak eskuratzeko:

### A. ONDARE ONDASUNAK LEGEAREN BIDEZ ESKURATZEA

Zuzenbidearen indarrez, administrazioak ondasunak *ex lege* eskuratzen ditu honako kasu hauetan.

#### 1. Jaberik gabeko ondasun higiezinak edo jabe ezagunik ez dutenak:

Jaberik gabeko ondasun higiezinak lege bidez eskuratzek tradizio luzea du Espainiako zuzenbidean. Ondasun horien ondasun "jabegabe" (*mostrenco*) deritze. Jaberik gabeko ondasun higiezinak nola eskuratu Administrazio Publikoen Ondareari buruzko Legeak ezarri du (17.1 artikuluan), honako hau xedaturik: "jaberik gabeko ondasunak Estatuko Administrazio Orokorraren jabegokoak dira".

Arau horren aurrekari historikoa 1836ko maiatzaren 9ko Jabegabeei buruzko Legea da. Lege horrek Karlos III.ak onartutako dekretu bat (1785eko azaroaren 27koa) berrezarri zuen (Novísima Recopilación, 10, 22, 6). Legearen aplikazioa gatazkatsua gertatu zen; izan ere, zuzenbide erromatarraren *derelictio* printzipioarekin ez zen bateragarria. Printzipio hori foru-zuzenbidera ekarri zen, eta haren indarrez jabe ezagunik ez zuten ondasun higiezinak lehen edukitzaileari egozten zitzaizkion. Gatazka hori konponbidean jartzeko Erregistroen eta Notarioen Zuzendaritza Nagusiaren ebazpen bat onartu zen, erdibidetik jotzen zuena: Estatuak du jaberik gabeko ondasun higiezinaren jabetza-titulua; beraz, ondasun horien edukitza hartu ahal

izango du; edozelan ere, hirugarren batek ondasunaren edukitza urte batez bereganatu duenean, Estatuak ez du izango higiezin horren edukitza hartzerik eta auzitegietara jo beharko du errebindikazio-akzioa aurkeztuz hirugarren edukitzailearen aurka.

Gaur egun ere, formula hori indarrean dago. Administrazio Publikoen Ondareari buruzko Legeak zera xedatzen du: jabe ezagunik gabeko ondasunak legearen indarrez eskuratzen dira, eta Administrazioak ez du zertan inolako egintza edo adierazpenik egin (17.2). Beraz, administrazioa ondasun horien edukitza jabetu ahal izango da. Edukitza administrazio-bidetik hartuko da, epaile-deklaraziorik gabe, alegia (17.3). Baina hirugarren batek jabetza-tituluz ondasun horren edukitza bereganatu duenean, Estatuak jurisdikzio zibilean dagokion akzioa aurkeztu beharko du (17.4). Hots, norbaitek ondasunaren edukitza urtebete baino gehiagoz izan eta Estatuaren aurka jotzen badu, Estatuak auzitegi zibiletan egikaritu beharko du akzioa eta bere eskubidea frogatu, eta bitartean norbanakoak ondasunaren edukitza izaten jarraituko du. Kontuan izan behar da "errebindikazio-akzioa" aurkezteko epea 30 urtekoa dela (usukapio unibertsalaren epe bera, alegia), eta epe horren buruan edukitzailea jabe bihurtzen da.

Jaberik gabeko ondasunak lege bidez eskuratzea Estatuak Administrazio Orokorrari dagokio, eta ez gainerako lurralde-administrazioei. Ezin zaio, beraz, aitortu jabe ezagunik gabeko higiezinaren jabetza erkidegoari erkidegoko lege baten bitartez (Estatuko legeren batean aukera hori aurreikusi ez bada, behintzat). Ikus 58/1982 KAE.

## 2. *Finantza-erakundeetan (bankuetan) bertan behera utzitako gordailuak*

Hori ere ondasunak *ex lege* bereganatzeko aspaldiko hipotesi bat da. Norbanakoek finantza-erakundeetan dituzten diru eta ondasunekin inolako mugimendu edo egintzarik egin ez badute epe jakin batean, bertan behera utzitako gordailuak direla ulertzen da, eta, beraz, Estatuaren jabegora igaroko dira. Hipotesi hori Aurrekontuen Lege Nagusiko 29.2 artikulua eta Administrazio Publikoen Ondareari buruzko Legeko 18.1 artikulua arautu dute. Azken horrek zera dio: "*corresponden a la Administración General del Estado los valores, dinero y demás bienes muebles depositados en Caja General de Depósitos y en entidades de crédito, sociedades o agencias de valores o cualesquiera otras entidades financieras, así como los saldos de cuentas corrientes, libretas de ahorro u otros instrumentos similares abiertos en estos establecimientos, respecto de los cuales no se haya practicado gestión alguna por los interesados que implique el ejercicio del derecho de propiedad en el plazo de veinte años*".

Finantza-erakundeetan (bankuetan) dauden gordailuak, hogeitau urtean mugimendurik izan ezean, bertan behera utzitako ondasuntzat jotzen dira, eta *ex lege* Estatuari jabegoa aitortzen zaio. Araua eraginkorra izan dadin, bankuei eta gainerako kreditu-erakundeek halako saldo edo gordailuak dituztela Ekonomia eta Ogasun Ministerioari jakinarazteko beharra ezarri zaie. Bankuei ezarri zaien betebeharrak hori benetan gauzatzen dela ziurtatzeko, Espainiako Bankuari ikuskapenak egiteko eskumena aitortu zaio; auditoreek ere horrelako saldirik ote dagoen jaso behar dute beren txostenetan (APOLeko 18.3-5 art.).

Finantza-erakundeetan 20 urtez utzitako objektu fisikoak (balioak, bitxiak, eta abar) ondare-ondasun bihurtuko dira, baina epe horretan utzitako dirua Estatuak Altxortegira joango da, Ondareari buruzko Legeak ez baitu dirua ondarearen partetzat hartu.

## B. KOSTU BIDEZ ONDASUNAK ESKURATZEA

Erakunde publikoek negozio juridikoen bitartez ondasunak eskuratu ditzakete. Ondasunak kostu bidez eskuratzeko (*a título oneroso*) hiru modu daude:

### 1. Desjabetzeen bidez eskuratzea

Lehenik eta behin, *desjabetzeen bidezko eskuratzea* aipa daiteke. Kasu horren barnean, Nahitaezko Desjabetzeari buruzko Legeak ezartzen duen prozeduraren ondorioz administrazioak eskuratu ondorengo ondasunak daude. Gogora dezagun Administrazioak desjabetze bidez eskuratutako ondasunak ez dituela ondare-ondasun gisa jasoko. Administrazioak ondasunak eskuratzen dituenean, berez, ondare-ondasun gisa eskuratzen dituela ulertu behar bada ere, ez da hala gertatzen desjabetzeen bidez eskuratzean. Izan ere, desjabetutako ondasunak desjabetze-prozeduraren oinarriko helburu publikoei lotuta geratzen dira. Ondasunak jabari publikokoak bihurtzen dira desjabetzearen ondorioz; eta ondasunei jareginez gero, ez dira ondare-ondasun bihurtuko, lehengo jabe pribatuei egokituko baitzaie ondasun horien jabetza (horri lehengoratzea deritzo, *reversión* gaztaniaz). Edozelan ere, lehengoratzeari salbuespenak ezarri zaizkio (ikus EOLeko 48.4 art.).

### 2. Esleipen bidez eskuratzea

Bigarren bidea esleipen bidezko eskuratzea da. Premiamendu-prozedura administratibo edo judizialen ondorioz, administrazioek ondasunak bereganatu ditzakete. Administrazioak epailearen edota administrazio-ebazpenaren bidez eskuratu ondorengo ondasunak, ondasun hori norbanakoak dituen zorren ordaintan Administrazioari esleiturik; adibidez, zerga-zorrak, administrazio-isunak edota bestelako zorrak. Premiamendu-prozedurak zabaltzen dira norbanako zordunek dituzten diruzko zorrak betearazteko. Administrazio-prozedurei dagokienez, Administrazioaren eta Prozeduraren Legeak egintzak nahitaez betearazteko baliabideak aurreikusi dituenean “ondarearen gaineko premiamendua” aipatu du. Baliabide hori erabiltzen da, betearazi beharreko egintzaren edukia dirua ordaintzea denean. Diru Bilketari buruzko Erregelamendu Orokorrek ezarritako prozedurari jarraitu behar zaio premiamendua abian jartzeko. Bizkaian, indarrean dugu 2/2005 Foru Araua, martxoaren 10ekoa, Foru Zergei buruzkoa. Ondarearen inguruko premiamendu-prozedurak, labur esanda, badakar enbargoa, enkante bidezko salmenta eta, azkenik, kobratzea edo ondasunaren esleipena (enkante publikoan salgai jarritakoa esleitzerik izan ez denean).

Nahiz eta kredituaren zenbatekoa esleituriko ondasunaren tasazioa baino txikiagoa izan, zordunak ez du alde hori kobratzeko eskubiderik Estatuko Administrazioaren esparruan, ezta toki-administrazioek aplikagarria duten araubidearen arabera ere. EOLeko 50. artikulua arabera, zorrek ordaintze aldera EAEko Ogasun Nagusiari administrazio-bidean ondasunak eman behar zaizkionean, bete behar da 8/1996 Legeak, Euskal Autonomia Erkidegoaren Finantzei buruzkoak, hirugarren xedapen gehigarrian jasotzen duena..

### 3. Kontratu bidez eskuratzea

Hirugarren bidea kontratu bidez eskuratzea da. Administrazio Publikoen Ondareari buruzko Legeak ondasunak eskuratzeko kontratuen erregimena arautu du. Administrazioak ondasunak eskuratzeko kontratu tipikoak zein atipikoak landu ditzake

(azken horien adibidea “erosteko aukera hutsa” hitzartzea litzateke). Kontratuen erregimen juridikoa bitarikoa da:

- Prestaketari eta esleipenari dagokienez, APOL dute aplikagarri (eta, ordezkotza, Estatuko Kontratuei buruzko Legea)
- Kontratuaren edukiari, eraginari eta hutsaltzeari dagokienez, APOL eta zuzenbide pribatuko arauak (zuzenbide zibila edo merkataritza-zuzenbidea) (ikus APOLeko 19. eta 110. art.)

Esan bezala, APOL, bereziki, kontratuen prestaketa eta esleipen-arauak ezartzeaz arduratu da. Arau horiek eskuratu nahi den ondare mota bakoitzari egokitutakoak dira. Beraz, aldeak egon daitezke eskuratu nahi denaren arabera. Hona hemen Estatuko Administrazioan eskuraketek aplikagarria duten erregimen juridikoa:

-Eskuratu nahi dena *ondasun higiezin*a bada, eskuratzeko *lehiaketa publiko* bidez gauzatu behar da. Lehiaketa publikoetan, Estatuko Administrazioaren esparruan, Ekonomia eta Ogasun Ministroak deialdia egin eta erabakiak hartzen ditu. Aurretik, memoria bat landu behar da, erosketaren egokitasuna egiaztatzeko; gero, Estatuko Abokatzuek erosketaren baldintzei buruzko txostena landu behar du; merkatu-ikerketak bat eta balizko ondasunen tasazioa landu behar dira; azkenik, lehiaketa gauzatu behar da. Edozelan ere, salbuespen gisa, APOLeko 116.4 artikulua aipatzen dituen kasuetan bidezkoa da *zuzeneko eskuratzeko* (merkatu-urritasuna dagoenean, premia nabarmena dagoenean, ondasun jakin batek aparteko egokitasun-ezaugarriak dituenen, eta abar).

Toki-korporazioek ondasun higiezinak erosi behar dituztenean, beren araubide propioari jarraitu behar diote. Aurrena, perituak txostena egin beharko du, eta, balio historikoa edo artistikoa duten ondasunak direnean, Estatuko zein autonomia-erkidegoko organo eskudunaren txostena beharrezkoa izango da, baldin eta ondasunaren balioa udal-aurrekontuaren % 1 gainditzen bada. Kontratu eskritura publiko bidez gauzatu behar da (ikus Toki Erakundeen Ondasunei buruzko Erregelamenduko 10. eta 11. art.).

- *Administrazioak ondasun higiezinak alokatu behar dituztenean*, lehiaketa publiko bidez gauzatu beharko dira kontratu horiek. Edozelan ere, higiezinaren merkatu-baldintzek, premia handiak, edo ondasun jakin baten aparteko egokitasunak zuzeneko kontrataziorako bide eman dezake (APOLeko 122. eta 124. art.)
- *Ondasun higikorrek eskuratu behar direnean*. Ondareari buruzko Legeak kontratazio-araudira bidaltzen gaitu. Beraz, Kontratu Legeak arautzen duen hornidura-kontratu erabili beharko da, ondasun higikorrek eskuratzeko.
- *Gorputzik gabeko jabetza-eskubideak eskuratzeko* (jabetza intelektuala edo industria-jabetzako eskubideak bereganatzeko) ez da arau berezirik ezarri. Estatuko administrazioaren esparruan, Ekonomia eta Ogasun Ministroari dagokio kontratu horiek gauzatzeko. Eskubide horien berezitasunak kontutan izanik, uler liteke zuzeneko eskuratzeko baina ezin izango dela erabili.

Euskal Autonomia Erkidegoan eskuratzeak zein errentamenduek honako erregimen hau dute aplikagarri:

Euskadiko Ondareari buruzko Legeak xedatzen duenez, ondasun higiezinak zein higikorrek eskuratu aurretik espedientea izapidetu behar da, eta espedienteari honako hauek erantsi behar zaizkio:

- Eskuratzea beharrezkoa edo komenigarria dela azaltzen duen memoria,
- Kreditua badagoela egiaztatzen duen agiria,
- Txosten juridikoa (prozedura eta baldintzei buruzkoa),
- Oinarrien plegua (*pliego de bases*) eta gastuaren onarpena (organo eskudunak eginda),
- Eta ondasunaren tasazioa (merkatu-azterketa ere jasota).

Kontratu txikietan, espedientea izapidetzeko nahikoa da gastua onartzea eta dena delako kontratua lantzea. Hogeita hamar mila euro baino gehiagokoa ez bada kontratu txiki gisa izapidetu daiteke.

Ondasun higikorrek zein higiezinak eskuratzeko lehia-prozeduraren bat gauzatu behar da, kontratazio-araudiak aurreikusitako bideren bat erabiliz (erosi beharrekoaren izaerari egokitua). Salbuespen gisa kontratu txikia eta zuzeneko esleipena onartzen dira. Zuzeneko esleipena onar dadin, gorabehera hauetako bat bete behar da:

- Eskuratzea urgentziazkoa izatea, ustekabekoren bat ondoriozkoa (kasu horretan, Eusko Jaurlaritzaren baimena beharrezkoa da);
- Ase beharrezkoa berezia izatea;
- Merkatuko baldintzak;
- Ondasuna bereziki egokia izatea;
- Saltzailea beste administrazio bat izatea edo sektore publikoko erakunderen bat;
- Aurretiaz izan den lehia-prozedura emaitzarik gabe bukatu bada (kasu horretan Eusko Jaurlaritzaren baimena beharrezkoa da);
- Jabekidetzakasuetan, jabekide bati ondasunaren kuota erostea;
- Lehentasunez eskuratzeko eskubidea erabiltzea.

Zuzeneko eskuratzetan, gutxienez hiru eskaintza eskatu behar dira, aukeratu baino lehen.

Lehiaketa-prozeduretan, deialdiaren iragarkia Euskal Herriko Agintaritzaren Aldizkarian argitaratu behar da. Kontratatzeko gaitasuna duten pertsona guztiek esku har dezakete eta izan daitezke esleipen-hartzaile, Kode Zibilak arautu duen gaitasun orokorraren jabe badira eta kasuan kasuko kontratu motaz araturik dagoena betetzen badute. Kontratazio-organoak kontratazio-mahai baten laguntza izan behar du (zuzeneko kontratazioan aukerazkoa da). Haatik, prezioaren ordainketa, aldeak ados jartzen badira, zatitu ahal izango da aurrekontu-ekitaldi batean baino gehiagotan ordaintzeko. Eskuraketa oro zama edo karga orotatik aske egiten dela ulertzen da.

Hornigai-izaera duten ondasunak eskuratu behar badira, hornigai-kontratua aplikagarria izango da; hots, halako kontratuetarako zehazturik dagoena bete behar da.

## C. ONDASUNAK DOAKO TITULUZ ESKURATZEA: JARAUNSPENA, LEGATUA, DOHAINTZA ETA KOMISOA

### 1. Jaraunspen bidez eskuratzea

Administrazioak ondasunak eskuratu ditzake jaraunspen, legatu eta dohaintza bidez. Ondasunak eskuratzeko hiru modu horiek Kode Zibilaren arabera arautzen dira. Administrazio-zuzenbideak ñabardura batzuk ezarri baino ez du egin.

Jaraunspen-, legatu- edo dohaintza-kasuetan, administrazioaren organo eskudunak eskuratze hori onartu beharko du:

- Estatuko administrazioan, organo eskuduna Ekonomia eta Ogasun Ministroa da, edo erakunde publikoetako presidenteak edo zuzendariak (haien alde egindako eskuzabaltasun-kasuetan) (APOLeke 21. art.).
- Euskal Autonomia Erkidegoan organo eskuduna honako hau da: ondasunaren titularra. Hots, titulartasuna zer pertsona juridikori dagokion, hark erabakiko du jarauntsiak, legatuak eta dohaintzak onartzea. Titulartasuna Euskal Autonomia Erkidegoko administrazio orokorrari baldin badagokio, ondareari buruzko eskumenak dituen sailak onartu beharko du (EOLeko 38.2 art.). Halere, aurretiaz Eusko Jaurlaritzaren baimena beharko da, honako kasu hauetan:
  - o Zamak edo kargak (*gravámenes*), guztira, ondasunaren tasazio-prezioaren ehuneko hogeita bost baino handiagoak badira,
  - o Eskuratzeak baldintza edo erabilera-konpromiso bereziren bat badakar eta horrek gasturik badu,
  - o Ondasunak enpresa-ondare badira (EOLeko 38. art.).

Jaraunspenak inbentario-onuradunaren arabera onartuko dira soilik. Arau horrek administrazioaren erantzukizuna mugatzen du; izan ere, jaraunspenak izan ditzakeen zorrei jaraunspenaren aktiboaren bidez aurre egin beharko zaie soilik. Kode Zibileko 1023. artikulua inbentario-onuradunak jaraunspenaren dakartzen mesedeak ezarri ditu "jaraunspenak jarauntsitako zorrak eta gainerako zamak ordaindu behar ditu jaraunspenaren horretako ondasunekin ahal den beste bakarrik". Administrazioaren aldeko jaraunspenak, lege aginduz, inbentario-onuradunaren arabera soilik onar daitezkeenez, Administrazioak ezin du jaraunspenik onartu, horien pasiboa (zorrak, alegia) jaraunspenaren aktiboa baino handiagoa denean, perituen tasazioaren arabera (APOLeke 21.3 art/ EOLeko 39.3 art.).

Dena delako eskuzabaltasunak helburu publiko bat duenean, zer administraziori eskaintzen zaion aipatu gabe, helburu publikoarekiko eskumena duen administrazioren alde egindakotzat joko da, eta, hainbat administrazio eskudun izanez gero, lurralde-esparru zabalena duenaren alde (APOLeke 20.3 art.).

Bestalde, gogora dezagun, zuzenbide zibilak agindurik, Estatua (edo foru-aldundia) jaraunspen delakoa, kausatzailea testamenturik gabe eta laugarren mailako ahaiderik gabe hil denean (*legezko oinordetza edo abintestato oinordetza*). Kode Zibileko 956. artikulua zera dio:

"Aurreko ataletan ezarritakoarekin bat etorritik ez badago jaraunspen izateko eskubidea duten pertsonetatik bat ere, Estatua izango da jaraunspen. Estatuak, hildakoaren egoitzako udal-erakundeei, ongintza, heziketa, gizarte-ekintza edo lanbideko direnei, jaraunspenaren herena esleituko die, erakundeok publikoak zein pribatuak izan; eta beste heren bat hildakoaren probintzian ezaugarri berekoak diren erakundeei. Beste herena Zor Publikoaren Amortizazio

Kutxarako destinatuko da, salbu eta, jarauntsitako ondasunaren izaera dela medio, Ministroen Kontseiluak erabakitzen duenean jarauntsiko ondasunei, oso-osorik zein zati batez, beste erabilera bat ematea”.

Jaraunspena eskuratzen da administrazioa judizialki oinorde dela adierazi ondoren. Kode Zibileko 958. artikulua araber: “Estatua jarauntsiko ondasunaz jabetu ahal izateko, aurretiaz jaraunse-adierazpena egin behar da epaiketa bidez; horretan Estatuari adjudikatuko zaizkio ondasunak, jaraunse legitimorik ez izateagatik”. Adierazpen judiziala egin ondoren, administrazio-prozedura bat izapidetu behar da jaraunspenaz jabetzeko. Administrazio-prozedura hori, Estatuko administrazioa jaraunse denean, honako erregelamendu honetan arautu da: 2091/1971 Dekretuan, abuztuaren 13koan, Estatuaren Aldeko *Abintestato* Oinordetzaren Administrazio Erregimenari buruzkoan.

Kontuan izan behar da foru-zuzenbideak erregimen berezia arautu duela kausatzailea foru-zuzenbidearen jurisdikzioaren menpekoa denerako. Hain zuzen ere, legezko oinordetzaren (edo *abintestato* oinordetzaren) jaraunselea ez da izango Estatua kasu horietan, foru-lurraldeko gobernua baizik. Honela:

- Nafarroako Foru Berriak (Foru Zuzenbideari buruzko Konpilazioak, 1973. urtekoak), tronkalak ez diren ondasunen oinordetzari lotuta, seigarren mailarainoko ahaiderik ez dagoenerako, zera xedatu du 304.7 artikuluan (legean):
 

“Aurreko zenbakietan aipaturiko ahaiderik izan ezean, Nafarroako Foru Komunitatea izanen da oinordeko; horrek jaraunse erabiliko du ongintza, irakaspen, gizarte-ekintza nahiz lanbideko erakundeen mesederako, Nafarroako Komunitateko eta udalerrietako erakundeen artean erdi bana”

Erregimen bera aplikagarria da ondasun tronkaletarako, baldin eta laugarren mailara arteko ahaiderik ez badago (ikus 307.3 *in fine*).
- Bizkaiari dagokionez, Euskal Herriko Foru Zuzenbide Zibilari buruzko Legeak (3/1992 Legeak, uztailaren 1ekoak), laugarren belaun-mailaraino ahaiderik ez dagoenerako, zera xedatu du 73. artikuluan:
 

“Testamenturik gabeko oinordetzan, alboko seniderik ez badago, oinordetzailearen auzotasunari dagokion lurraldeko foru-aldundiari dei egingo zaio”

## 2. Konfiskatze bidez eskuratzea

Konfiskazioak administrazioaren eskuratze behartuak dira, zigor-prozedura edo administrazio-prozedura zehatzaileen ondorioz gertatzen direnak. Konfiska daitezkeen ondasunak merkataritzaz kanpo dauden ondasunak dira, baita norbanakoentzat kaltegarri edo arriskugarriak izan daitezkeenak edo legea urratzeko erabilitakoak (arrantza-tresneria, arrantza-arloko legeak urratzen direnean).

Konfiskazioa gerta dadin, lege-indarra duten arauetan aukera hori aurreikusitako behar da. Hala aurreikusi ondoren, administrazioak konfiskatzeko jarduera materialari ekin ahal izango dio, eta, lege indarrez, jabetza eskualdatuko da administrazioaren ebazpena irmo bihurtutakoan.

Zigor Kodeko 127. artikulua araber, “dolozko delitu edo faltarengatik ezarritako zigor guztiek ekarriko dute [...] delitu edo falta egikaritzeko erabili diren tresnen galera [...]. Horiek konfiskatuko dira. Konfiskatzen direnak saldu egingo dira, merkataritza zilegiko objektuak badira eta salmentan lortzen denarekin zigortuaren



erantzukizun zibilak ordainduko dira; aldiz, halakoak ez badira, erregelamenduen arabera xedatutakoa egingo da, eta, ezer xedatu ezean, deuseztatuko dira”. Beraz, zigor-prozeduren ondorioz atzemandako ondasunak, berez, saldu beharko dira; administrazioak ez ditu ondasun horiek bereganatuko, ezta salmentaren ondorioz lortutako dirua ere, zigortutakoaren erantzukizuna ordaintzeko erabili behar baita diru hori.

#### D. PRESKRIPZIOZ ETA OKUPAZIOZ ONDASUNA ESKURATZEA

Eskuratze horiek Kode Zibilak ezarritakoaren arabera arautzen dira (APOLeke 22. art., “*Las Administraciones Públicas podrán adquirir bienes por prescripción con arreglo a lo establecido en el Código Civil y en las leyes especiales*”; EOLeke 38.7 artikulua arabera “usukapio bidezko eta kostu gabeko beste bide batzuetatik egiten diren eskuratzeetan, Kode Zibila edo kasuan-kasuan aplikatu beharreko legeak bete beharko dira; ikus, halaber, TKOeko 14. art.). Eskuratzeko modu horri dagokionez, administrazioak ez du arau berezirik aplikagarri, eta administrazioak ere bete beharko ditu gainerako pertsona fisiko nahiz juridikoei galdatzen zaizkien baldintzak. Baldintza horiek (fede ona, titulua, preskripzio-epaia,...) Kode Zibileko 1940.-1960. artikuluetan ezarri dira. Ondasun higiezinaren preskripzio unibertsala 1959. artikuluan arautu da: “ondasun higiezinaren gaineko jabariaren eta gainerako eskubide errealeen preskripzioa gertatzen da, horien edukitza geldiarazpenik gabe hogeita hamar urtean izanez gero; ez da titulurik ez onusterik behar, [...] 539. artikuluan agindutako salbuespenari kalterik egin gabe” (azken hori agerikoak ez diren zortasun etengabekoez eta etenakako zortasunez arduratu da, eta horiek titulu bidez soilik eskuratu daitezkeela ezarri du).

APOLeke 23. artikulua ezartzen duenari jarraiki, ondasun higikorren kasuan administrazioak horien jabetza okupazioz har dezake. Artikulu horrek ez du inolako baldintza berezirik ezarri, eta Kode Zibilak aurreikusitakoa zein “lege berezi”ek ezarritakoaren menpe jarri du okupazioaren erregimen juridikoa. Kode Zibileko 610. artikulua zera dio: “Okupazioaren bidez eskuratzen dira, berez atzemateko modukoak izanik, jaberik ez duten ondasunak, besteak beste, ehizako eta arrantzako animaliak, ezkutuko altxorra eta bertan behera utzitako gauza higigarriak”. Azken horien eskuratzeari dagokionez, ikus 615. artikulua.

Okupazioari dagokionez, beraz, alde batetik, Kode Zibilak 609. eta 610. artikuluetan izaera orokorrez ezarritakoa bete beharko da, eta, bestetik, ondasun jakinetarako legezko berezitasunak ezarri badira, administrazioak berezitasun horiek kontuan hartu beharko ditu okupazioa gauzatzeko. “Lege berezi”ei lotuta, kontuan hartzeak dira:

- Batetik, Estatuko lurretan (haren jabegoan) atzemandako altxorrei dagokienez, Kode Zibileko 351.2 artikuluan ezarritakoa (erdia aurkitzaileari emango zaio, eta beste erdia Estatuarentzat izango da).
- Bestetik, itsasontzi hondoratuen, itsasoan utzitako itsasontzien edo galdutako itsasontzien okupazio erregimenari dagokionez, 60/1962 Legea, abenduaren 24koa, Salbamendu, Sorospen, Aurkikuntza eta Atoiei (*remolque*) buruzkoa.

#### III. ONDARE ONDASUNAK ATXIKITZEA, ETA HAIEN ERABILTZEA ETA USTIATZEA

Ondare-ondasunak administrazioako sailei atxikitzen zaizkie, dagozkien eginkizunak bete ditzaten. Euskal Autonomia Erkidegoan, ondarearen gaineko eskumenak dituen sailari dagokio atxikitzeak gauzatzeko (Ekonomia eta Ogasun Saileko Ondare Zuzendaritza). Ondarearen gaineko eskumenak dituen sailak, beraz,

administrazio-sail bakoitzari atxikiko dizkio ondare-ondasunak, baita autonomiadun erakundeei ere. Bestalde, sail bati atxikitako ondasunak sail horrek behar ez baditu, atxikitzea kendu egingo da. Sailaren proposamenez gertatzen da hala, eta Ekonomia eta Ogasun Sailak erabakitzen du.

Atxikitzearen ondorioz, erakundeak bere gain izango ditu ondasuna erabiltzeko, administratzeko, mantentzeko eta zaintzeko ahalmenak. Berariazko atxikitzea gertatzen denean, atxikitze-egintzak honako datu hauek argitu behar ditu: zein erakunderi atxikitzen zaion, zer ondasun edo eskubide atxikitzen diren, eta ondasun edo eskubidea zertarako erabili behar den. Atxikitze inplizituak gertatzen dira, aldiz, sailak sortu edo aldatzen direnean eta ondasunak sail berrien esku geratzen direnean, baita sailek beren erabilerarako ondasunak eskuratzen dituztenean ere (EOLeko 63. art.).

Administrazioen ondare-ondasunen heterogenotasuna dela eta, ondare-ondasunen erabilerari buruz ez dago gauza orokor askorik esaterik. Edozelan ere, ondare-ondasunen erabilera-erregimenari dagokionez bi hipotesi bereizi behar genituzke: batetik, ondasunen titularra den administrazioak berak ondare ondasunak erabiltzea; bestetik, hirugarrenek erabiltzea eta horren truke administrazioak etekin ekonomikoa lortzea.

#### A. ADMINISTRAZIOAREN ZUZENENKO ERABILERA

Lehen aukerari helduz, gogoratu behar dugu aurreko ikasgaien zerbitzu publikoko ondasunei buruz esandakoa. Zerbitzu publikoei destinaturik dauden ondasunak jabari publikokoak badira ere, zerbitzu publikoaren ikusmolde hertsia erabiltzea hobesten da, jabari publikoko ondasunak identifikatzeko. Bestelakoan, zerbitzu publikoaren ikusmolde zabala aintzat hartuko balitz, administrazioak baliatzen duen ondasun mota oro jabari publikokotzat jo behar genuke, eta hori gehiegikeria litzateke. Zerbitzu publikoak bete ahal izateko, ezinbestekoak diren ondasunak baino ez baditugu jabari publikokotzat hartzen, ondorioztatu beharko dugu administrazioak ondare-ondasunak balia ditzakeela administrazio-jarduerak egiteko. Berez, legearen aginduz, jabari pribatuko ondasunak besterentzeko edo haiekin beste xedatze-egintza juridiko-pribatu batzuk egiteko, ondasun horiek “ezin izango dira beharrezkoak erakunde titularraren eskumenak eta eginkizunak baliatzeko” (EOLeko 88.2 art.). APOLe ez du zehaztu nola erabili behar dituen administrazioak bere ondare-ondasunak. Beraz, jabari publikoko ondasunen erabilera-erregimena aplikatu dakiekeela uler daiteke (zaindu beharra, zentzuzko erabilera, zerbitzu-arauen menpeko erabilera, eta abar).

#### B. HIRUGARRENEK ERABILTZEA

Ondare-ondasunen ohiko erabilera hirugarrenen bidezkoa da. Ondare-ondasunak, ustia daitezkeen ondasunak izanik, administrazioak hirugarrenen esku jarri ahal izango ditu, prezio baten truke. Adibiderik garbiena alokairu bidezko etxebizitza publikoak dira, edota enpresa pribatuei eskaintzen zaienean nekazaritza- edo baso-lur publikoaren ustiapena. Hipotesi horri dagokionez, araubideak hiru alderdi arautu baino ez du egiten:

- *Eskumena*. Administrazio bakoitzaren ondarea arautzen duen legeak ondare-ondasunen ustiapena erabiltzeko erakunde eskuduna nor den zehaztu behar du. Estatuko administrazioaren kasuan, Ekonomia eta Ogasun Ministroari dagokio (edo Ondare Zuzendaritzari, ustiapenaren epea urte batetik beherakoa denean). Euskal Autonomia Erkidegoaren kasuan, EOLEk bi hipotesi bereizi

ditu: alde batetik, kostu bidezko xedatze-egintzak (97. art.) eta, bestetik, doako xedatze-egintzak (104. eta 105 art.).

- *Kontratu mota.* Administrazioek edozein kontratu mota erabil dezakete ustiatzeko, kontratu tipikoa izan zein atipikoa izan (APOLeke 106.1 art. / EOLeke 93.1 art.). Kontratu horiek zuzenbide pribatuaren arabera kontratuak izango dira (errentamendua, kasu), baina kontratua gertatzeko egintzak eta esleipena administrazio-zuzenbidearen arabera izango dira. APOLeke 106.3 artikulua arabera, kontratu horien gehienezko iraupena hogeiturotekoa da (luzapenak barne), ongi justifikatutako salbuespen-kasuetan salbu. Artikulu horrek ez du oinarritzko izaerarik; beraz, autonomia-erkidegoek bestelakorik ezar dezakete. Euskal Autonomia Erkidegoko EOLeke 107.2 artikulua arabera, ondasunaren jabetza edo eskubidearen titulartasuna eskualdatzen ez duten xedatze-egintzak baldin badira, iraupen-epea ezin izango da *hamar urtetik* gorakoa. Luzapenak egin daitezke, baina luzapen bakoitza ezin izango da hasierako iraupena baino luzeagoa. Luzapenek eta hasierako iraupenak, orotara, ezin hartuko dituzte *hogeita hamar* urte baino gehiago Zenbait kasutan, Legebiltzarrari eman beharko zaio luzapenen berri (106. art.)..
- *Esleipena.* Ondare-ondasunen kontratu bidezko esleipenak *lehiaketa* bidez gauzatu behar dira (APOLeke 107.1 art., oinarritzko izaera). Edozelan ere, artikulua berak *zuzeneko* esleipenari bide eman diezaioketen kasu batzuk aurreikusi ditu:
  - o ondasunak ezaugarri bereziak dituenen,
  - o demanda mugatua denean,
  - o oharkabeko gertaeren ondorioz urgentzia larria gertatzen bada,
  - o edo eragiketa bakana eta berezia bada.

Zuzeneko esleipena gerta dadin, zio horiek behar bezala justifikatu beharko dira espedientean.

EOLeke 99.3 artikulua arabera, ondare-ondasunen ustiaketa esleitzeko *lehiaketa* erabili behar da. Batzuetan, zuzeneko esleipena izan daiteke (99.4 artikulua zerrendatu dituen kasuetan, hain zuzen ere).

Kontuan izan behar da, esleipen-sistema ohikoa *lehiaketa* bada ere, etxebizitzaren kasuan prezioa ez dela eskaintzak balioesteko irizpide bakarra. Xedatze-egintza edo lagapena etxebizitzak sustatzeko baldin bada, eskaintzak balioesteko irizpide anitz erabil daitezke (ez soilik prezioa, beraz) (ikus EOLeke 99.1 art.).

Toki-korporazioei dagokienez, esleipena kontratazio publikoaren arabera gauzatu behar da (prestaketari eta esleipenari dagokienez behintzat). Eta esleipena *enkante* bidez egin behar da, iraupena bost urtetik gorakoa denean, edo prezioak Udal-aurrekontuko baliabide arrunten % 5 gainditzen badu (TKOeko 92.1 art.).

#### IV. ONDARE ONDASUNAK ESKUALDATZEA ETA LAGATZEA

Jabari publikoko ondasunak besterenezinak eta preskribaezinak dira, merkataritzaz kanpo daudelako (KZko 1271. art.). Arau hori, esan bezala, Konstituzioko 132. artikulua jaso du. Ondare-ondasunak, aldiz, besterendu egin daitezke; hots, administrazioak ondare-ondasunak besterendu ahal izango ditu, betiere araubideak ezarritako eskumen- eta prozedura-baldintzak beterik. APOLeke ondare-ondasunen alienagarritasuna aitortu du (30.2), eta horretarako erregimen juridikoa ezarri. Bi dira araubidearen printzipio nagusiak, batetik, besterenduz ahalik eta

onurarik handiena sortzea (altxortegi publikoari bereziki), eta, bestetik, norbanakoei berdintasun printzipioa bermatzea.

Legeak besterentzearen forma-askatasuna aitortu du, edozein kontratu tipiko zein atipiko erabiliz formaliza baitaiteke, betiere prezio baten truke (132.1). Legeak aintzat hartu ditu erabili arren orain artean arautu gabe zeuden zenbait forma juridiko. Adibidez, 134. artikuluko ordainketa atzeratuzko salerosketak (salerosketa horietan prezioaren ordainketa hamar urtera atzeratzen da, baina erosleak bermea aurkeztu beharko du); edo 131.2 artikuluko *lease-back* kontratua (hau da, besterentzea erabiltzeko eskubidearekin batera gauzatzen da).

Bide beretik abiatu da EAEko EOL berria. Horko 90. artikulua xedatu duenez, kontratuak, hitzarmenak eta gainerako negozio juridikoak itun-askatasunaren mendean daude, eta administrazioak komenigarriak iruditzen zaizkion klausula eta baldintzak jar ditzake, baldin eta ez badira interes orokorraren aurkakoak, ordenamendu juridikoaren aurkakoak edo "administrazio egokia"ren printzipioaren aurkakoak (90. art.).

## A. SALMENTA

### 1. Ondasun higiezinak

Ondare-ondasun higiezinak saltzeko, aldez aurreko baldintza bat eskatzen da: ondasuna "besterentzeko gai" dela adierazi beharko da. Hori adierazpen formal bat da, Euskal Autonomia Erkidegoan, Ondarearen gaineko eskumenak dituen sailburuari (Ekonomia eta Ogasun Sailburuari) dagokiona (EOLeko 89.3. art.). Halaber, besterentzea erabaki aurretik, espedientea izapidetu behar da, eta hor agiri hauek jaso beharko dira: a) besterentzearen beharrezkotasuna edo komenigarritasuna agertzen duen memoria (esleipena egiteko zer prozedura proposatzen den azalduz); b) txosten juridikoa, erabili asmo den prozedurari eta baldintzei buruzkoa.

Ondasuna besterentzeko akordioa hartzeko, aurrez ondasun higiezinaren egoera argitu behar da, bai juridikoki bai fisikoki (mugatzea beharrezkoa bada, hortik hasita), eta Jabetza Erregistroan inskribatu beharko da, aurrez ez bazegoen behintzat.

Izapide horren ondoren, ondasun higiezinak saltzeko *eskumena* nori dagokion jakin behar da. Saldu nahi den ondasunak duen balioaren arabera, organo eskudun bat edo bestea izango da; eta horretarako kontuan hartzen da perituaren tasazioaren emaitza. Horrenbestez:

- Estatuko administrazioari dagokionez, salmenta erabakitzeko organo eskuduna Ekonomia eta Ogasun Ministroa da, Ondare Zuzendaritzaren proposamenez, edo autonomiadun erakundeetako presidente edo zuzendariak. Bi kasuetan, Ministroen Kontseiluko baimena behar da, saldu nahi den ondasunaren balioa 20 milioi eurotik gorakoa denean.
- Euskal Autonomia Erkidegoari dagokionez, ondarearen gaineko eskumenak dituen sailari dagokio erabakia hartzea (96.2). Edozelan ere, xedapen-erabakia hartu aurretik, ondasunak balio handia bada, aurretiazko baimena eskatzen da. Aurretiazko baimena eman behar duen organoa hauetako bat izan daiteke:
  - o Ondasunaren balioa 1.200.000 eurotik gorakoa denean, Eusko Jaurlearitzak aurretiazko baimena eman beharko du.
  - o Ondasunaren balioa 3.000.000 eurotik gorakoa denean, Eusko Legebiltzarraren baimena behar da, Jaurlearitzak hala eskatuta.

Salmenta gauzatzeko eta besterentzeko, administrazio-kontratuei buruzko arauetan jasota dauden prozedurak eta esleipen moduak erabil daitezke. Lehia-prozedurak, bai irekiak bai mugatuak, abian jartzean, prozedura hasteko erabakia argitaratu behar da, eta argitaratu, hain zuzen ere, administrazio jabeari dagokion aldizkari ofizialean eta ondasuna kokatuta dagoen udalerriko iragarki-taulan (EOLeko 100.1 art.)

*Eskualdatzeko sistema:*

- Estatuko administrazioari dagokionez, ondare-ondasunak eskualdatzeko ohiko sistema *lehiaketa da* (APOLeko 137.2 art.). Lehiaketa salmenta-pleguak ezarritako irizpideak balioetsiz egin behar da. Salbuespen moduan, APOLe besterentzeko beste bi modu aurreikusi ditu:
  - o *Enkantea*. Erregelamenduak adierazitako kasuetan baino ezin daiteke erabil. Berez, etxebizitzari buruzko politika orokorra bideratzeko ez dago enkantearen sistema erabiltzerik (137.3). Enkantea goraka zein beheraka egin daiteke, eta eskaintzak gutun-azal itxietan aurkeztu behar dira (sistema elektronikoak ere erabil daitezke). Eskaintzarik handiena egiten duenari esleitzen zaio.
  - o *Zuzeneko esleipena*. APOLek, 137.4 artikuluan, agertzen dituen kasuetan baino ezin erabil daiteke. Hots, eskuratzailerak beste administrazio bat denean, irabazi-asmorik gabeko erakunde pribatua denean (onura publikokotzat jo dena), eliza edo erlijio-sinesteren bat denean, aurrez izandako lehiaketa edo enkantea emaitzarik gabe bukatu denean, dimentsioa dela-eta ezin ustia daitekeen higiezina denean, salmenta jabekideren baten alde izan daitekeenean, erabiltzaileraren baten aldekoa edo eskuratzeko lehentasun-eskubideren baten jabe denaren alde izan daitekeenean.
- Euskal Autonomia Erkidego administrazioan, besterentzeko ohiko sistema *lehiaketa da* (99.3 art.).
  - o Oro har, prezioa da eskaintzak balioesteko irizpide bakarra. Edozelan ere, legeak aurreikusitako kasuetan eskaintzak balioesteko prezioaz gain beste irizpide batzuk ere kontuan har daitezke: xedatze-egintza edo lagapena etxebizitzak sustatzeko baldin bada, eta, organo esleipen-emailearen ustez, prezioa alde batera utzita, esleipenerako beste gorabehera batzuk ere kontuan hartu behar diren kasuetan.
  - o Zuzeneko esleipena egitea erabaki daiteke honako kasu hauetan: esleipenduna izaera publikoko pertsona denean edo sektore publikoan txertatzen bada; esleipenduna onura publikokotzat jotako fundazioa edo elkarte baldin bada; pertsona juridiko-pribatua izanik, zerbitzu publikoko eginkizun bat edo interes orokorreko helburu bat betetzeko beharrezkoa bada; lehia-prozeduraren bat esleitu gabe utzi denean (eta prozedura hori egin zenetik urtebete baino gehiago pasatu ez bada); orubeen tamaina txikiagatik ezinezkoa baldin bada eraikin egitea, eta onuraduna mugakidea bada; nekazaritza-finkek ez badute ekonomikoki ustiatzeko adinako azalerarik, eta onuraduna mugakidea bada; salmenta lehentasunezko eskuratzeko eskubidea duenaren alde egiten bada; aparteko arrazoiak direla-eta, salmenta higiezina okupatzen

duenaren alde egitea komeni dela uste denean, eta abar (ikus 99.4 art.).

- Prezio-tipoa edo oinarritzko prezioa organo eskudunak ezarri behar du, egindako tasazioarekin bat. Esleipenean, prezioaz gain beste irizpide batzuk kontuan hartu behar badira, klausula agirietan zehatz ezarri beharko dira. Lehia-prozeduretan esku hartzeko klausula-agiriek hala eskatzen badute, prezio-tipoaren ehuneko hogei kontsignatzeko eska daiteke.
- Enkanteak goranzkoak zein beheranzkoak izan daitezke. Gehienez ere hiru izan daitezke, lehenengoa esleitu gabe geratu ondoren. Lehenengoaren ondoko enkanteetan, salmenta-tipoaren beherapen metatuak ezin gaindituko du lehenengo enkanteko tipoaren ehuneko hogeita bost. Lehenengo enkantea egin zenetik urtebete pasatuta, ondasunak oraindik ez badira esleitu, ondasunak berriro tasatuko dira.
- Toki-administrazioetan, alkateak edo osoko bilkurak erabaki behar du ondare-ondasun higiezinak saltzea. Alkatearen eskumenekoa da ondare-ondasunak saltzea, baldin eta haien balioa aurrekontuko baliabide arrunten % 10 gainditzen ez badu, ezta 3 milioi euroko muga ere, betiere, higiezina izanez gero, udal-aurrekontuan salmenta aurreikusia badago edo, higigarria izan ezean, balio historikoa edo artistikoa badu eta salmenta aurrekontuan aurreikusita ez badago. Gainerako kasuetan, eskumena osoko bilkurari dagokio. Osoko bilkurak gehiengo osoz hartu behar du erabakia, baldin eta ondasunaren balioa udal-aurrekontuko baliabide arrunten % 20 gainditzen badu.

Gainera, korporazioak autonomia-erkidegoaren baimena beharko du, saldu nahi den ondasun higiezinaren balioak udal-aurrekontuko baliabide arrunten % 25 gainditzen badu. Edozelan ere, ondare-ondasun higiezin oro saltzean, autonomia-erkidegoari horren berri eman beharko zaio (TKOEko 109.1 art.). Bestalde, saldu nahi den higiezinak monumentu-izaera duenean edo balio historiko edo kulturala duenean, autonomia-erkidegoaren txostena beharko da (Kultura Sailarena).

Salmentaren prestaketa zein esleipena toki-korporazioen kontratazio-araubidearen arabera egin behar dira. Berez, *enkantearen* sistema erabili behar da, baina *trukaketa*-sistemaren bitartez ordezkia daiteke. Salmenta gertatu aurretik, ondasunaren balioespen teknikoa egin behar da, prezio zuzena (*justiprecio*) zein den justifikatzeko.

## 2. Ondasun higikorrak

Ondare-ondasun higikorrek saltzeko, ondasunak erabili dituen sailak edo ministerioak du ondasunok besterentzeko eskumena. Saltzeko erabakia hartzeak berez dakar ondasunoi sailetik jaregitea.

Ondasun horiek besterentzeko *enkantearen* sistema erabiltzen da, eta ondasun soltetan zein lotetan egin daiteke. Halere, zuzeneko besterentzea gerta daiteke honako kasu honetan: enkantea egin ondoren, hartzailek izan ez bada (*subasta desierta*). Estatuko administrazioan, zuzeneko besterentzea erabil daiteke ondasuna zaharkitua edo narriatua denean (hau da, tasazio-balioa erosketa-prezioaren laurdenera heltzen ez denean); zuzeneko esleipenaz gain bidezko da, halere, beste

administrazioei edo irabazi-asmorik gabeko erakunde pribatuei horiek doan lagatzea (APOLeko 143. art / baita EOLeko 92. art.).

### 3. Eskubideen salmenta

Enpresa ondarea osatzen duten ondasun eta eskubideak kostu bidez besterentzea, ondareari buruzko eskumenak dituen sailari dagokio. Edozelan ere, besterentzeko erabakia hartu aurretik, ondasunak balio handia badu, aurretiazko baimena eskatzen zaio Jaurlaritzari (1.200.000 euroko balioa gainditzen badu) edo Legebiltzarrari (3.000.000 euroko balioa gainditzen duten salmenten kasuan). Salmenta horiek bigarren mailako merkatu antolatuetan edo merkatu horietatik kanpora egin daiteke. Salmenta zuzeneko esleipenen bitartez egin daiteke, eta baita sozietate publikoren bati eskualdatu, horrek salmenta egin dezan. Tituluak hirugarrenen alde saltzeko tresna juridikoa zehazteko, trafiko pribatuan eskuarki erabiltzen diren tresnetatik edozein erabil daiteke (EOLeko 113. art.).

Estatuko administrazioan, Ekonomia eta Ogasun Ministroari dagokio gorputzik gabeko eskubideen salmenta (tituluaren, akzioen edo dena delako eskubidearen administrazioaz arduratu den ministerio-sailaren proposamenez). Estatuko autonomiadun erakundeetako presidente eta zuzendariak ere, eskumen horren jabe dira. Estatuan eskubideak besterentzeko *enkantea* erabili behar da; salbuespenkasuetan soilik bidezko da zuzeneko esleipen erabiltzea. APOLren arabera ondasun higikorren zuzeneko salmenta bidezkoa den kasuetan eskubideak saltzeko ere erabil daiteke (APOLeko 144.3 art.).

## B. ESKUBIDEEN ETA ONDASUNEN DOAKO LAGAPENA

### 1. Estatuko administrazioaren eremuan

Estatuko administrazioari dagokionez, APOLek ondare-ondasunen eta eskubideen doako lagapena jaso du, bi horiek besterentzeko modu gisa. Lege hori indarrean sartu aurretik ez zegoen argi doako lagapena ondasunak besterentzeko modua zen edo ez. Hau da, ez zegoen argi doan lagatakoa ondasunaren erabilera hutsa ote zen edo ondasunaren jabetza bera. APOLek, esan bezala, zalantza horiek argitu ditu, bi hipotesi horiek zilegitzat jotz. Horrela, doako lagapenaren bitartez, ondasun publikoaren erabilera soila eskualda daiteke (preziorik gabe), baita ondasun publikoaren jabetza ere. Honela dio APOLeko 145.3 artikulua "lagapenaren objektua ondasunaren edo eskubidearen jabetza izan daiteke, baita haren erabilera hutsa ere". Ondorioz, doako lagapena bi motatakoa izan daiteke.

Lagapenaren bi mota horietaz den bezainbatean, Legeak lagapen-hartzaile izateko baldintza zehatzak ezarri ditu. Honela:

- Doako lagapenaren objektua ondasunaren gaineko jabetza bada, lagapen-hartzaile hauek baino ezin izango dira izan: autonomia-erkidegoak, toki-erakundeak edo fundazio publikoak.
- Aldiz, doako lagapenaren objektua ondasunaren gaineko erabilera den kasuetarako, honako hauek izan daitezke lagapen-hartzaile: aurrekoen gain, erabilera publikokotzat jotako elkarteak, eta atzerriko Estatuak eta nazioarteko erakundeak (bake-operazioak tarteko lagapenak gertatzen direnean; eta polizia-laguntza, giza laguntza eta antzekoak ematean lagapenak gertatzen direnean).

Lagapenen ezaugarri nagusia honako hau da: helburu zehatz bati lotua egon behar duela. APOLeke 145.1 artikulua araberako doako lagapenak "erabilera publikoko helburuak edo giza intereseko helburuak" betetzeari lotu behar zaizkio. Beraz, lagatzen diren ondasunak lagapenaren helburuekin estu lotuta geratuko dira, akordioak ezar ditzakeen era eta baldintzetan (148.1). Lagapen-hartzaileak ondasunon erabilera aldizka justifikatu beharko du; eta erabilera bete ezean, lagapena hutsalduko da, eta ondasunak Estatuko administrazioari itzuliko zaizkio (150).

Lagapena egiteko prozedura: lagapena gauzatzeko organo eskuduna Ekonomia eta Ogasun Ministroa da; aldiz, lagapena fundazio publikoen alde edo erabilera publikoko elkarten alde egiten denean, Ministroen Kontseilua da eskudun.

## 2. Euskal Autonomia Erkidegoko administrazioaren eremuan

Euskal Autonomia Erkidegoko Ondareari buruzko Legeak, doako lagapeneko bi kasu aurreikusi ditu, izaera juridiko zeharo desberdinak dituztenak. Lehen kasuan, ondare-ondasunaren jabetza eskualdatzen da, eta bigarrenetan, erabilera baino ez, denbora jakin baterako.

### a) Doako besterentzea:

Doako besterentzea EOLEko 101.-108. artikuluetan arautu da. Honako kasu hauetan ondasunen eta eskubideen gainean doan xedatzeko egintzak dira onargarri:

- Helburua onura publikokoa, interes publikokoa edo gizarte-interesekoa izanik, administrazio publikoei, erakunde publikoei, sektore publikoa osatzen duten erakundeei, edota onura publikokotzat jotako fundazio edo elkarteei luzatzen zaienean. Kasu horietan xedatzeko erabakia Jaurlaritzari dagokio.
- Fundazio pribatuen aldeko fundazio-zuzkidura modura. Kasu horretan ere Jaurlaritza da eskuduna.
- Ondasun higigarri galkorrak edo zerbitzurako baliorik ez dutenak direnean. Eskuraketa egiteko eskumena duen organoari dagokio doako xedatze-egintza erabakitzea.
- Industria sustatzeko eta antzeko planen esparruan sortutako zorrak ordaintzeko administrazioari emandako ondasunak edo eskubideak direnean. Erakunde eskuduna izango da laguntza eta diru-laguntza publikoetarako arauetan ezarritakoa.
- Mila eta bostehun euro baino gehiago balio ez duten ondasunak edo eskubideak direnean. Kasu horretan ere, erakunde eskuduna laguntza eta diru-laguntza publikoetarako arauetan ezarritakoa izango da.
- Nahitaezkoak eta doakoak diren jabetza-mugaketak eta eskualdaketak. Erakunde titularrari dagokio xedatze-egintza erabakitzeke eskumena.
- Gehienez ere 30 egun arteko erabilera-baimenak edo lagapenak direnean, edo hitzaldiak, aurkezpenak, mintegiak eta abarrak direnean, onuradunaren aldeko erabilera ekonomikorik ez badago edo erabilera ekonomikoa hutsala bada. Kasu horretan erakunde titularrak erabakiko ditu.
- Legebiltzarrak salbuespen modura baimendutako kasuak direnean. Doako besterentze horiek erabakitzeke eskuduna Jaurlaritza da.



- Lege-indarra duten xedapenek aurreikusitako bestelako kasuak. Jaurlaritzak erabakiko ditu, arauak besterik ezartzen ez badu behintzat.

Dohainik xedatzen diren ondasunak eta eskubideak, betiere, xedatzen diren horretarako erabili behar dira. Erabakiak baldintzak zehaztu baditu, horiek ere bete beharko dira. Ondasun higigarrien kasuan, eta erabakiak besterik zehazten ez badu, eskualdaketa garbia bihurtuko da bost urtean zehar ondasunak ezarritako xederako erabili izan badira. Halaber, xedapen-erabakietan hala zehazturik dagoen kasuetan, ondasun eta eskubideak Administrazioa itzuliko dira (*reversión*). Itzuli egingo dira, jarritako epean ezarritako helbururako baliatzen ez direnean, helburu horretarako erabiltzea geroko uzten denean, edo xedapen-erabakian zehazturiko epea amaitu denean.

Doako xedatze-egintzen prozedurari dagokionez, kostu bidezko xedatze-egintzetarako behar diren kasu berberetan behar dira Jaurlaritzaren eta Legebiltzarraren aurretiazko baimenak (hots, doan besterendu beharrekoak duen balioaren arabera). Esleitzeko ohiko prozedura *zuzeneko esleipena* da (105.3), eta salbuespen modura beste bi bide aurreikusi dira:

- Alde batetik, diru-laguntza publikoei buruzko araubideak ezartzen dituen bideak (diru-laguntza izaera duten kasuetan aplikagarria dena);
- Beste alde batetik, higigarri galkorren edo zerbitzurako balio ez dutenen kasuetarako, ofizioz prozedura publiko bati emango zaio hasiera. Prozedura hasteko erabaki hori aldizkari ofizialean iragarri behar da, interesdunek eskariak egin ditzaten. Iragarkiak esleitzeko prozedura zehaztu beharko du. Esleipendunak aukeratzeko sistema zozketa edo banaketa izan daitezke, edo agirian zehazturiko irizpide neurtu jakin batzuk erabiliz egin daiteke (105.4 *in fine*).

Salbuespenak salbu, Eusko Legebiltzarrari doako xedatze-egintzen berri eta (eta egintza horien luzapenen berri) jakinarazi behar zaio (106. art.)

#### b) Doako lagapena:

Ondare-ondasun higiezinaren erabilera doan laga daiteke, baldin eta administrazioak horien zuzeneko ustiapena aurreikusten ez badu. Ondasunaren jabetza edo eskubidearen titulartasuna eskualdatzen ez duten xedatze-egintzei dagokienez ez da eskumen-arau berezirik ezarri, beraz, arau orokorrak aplikagarri izango dira. Lagapenaren helburuak erabilgarritasun publikoko xedeak betetzea izan behar du.

Azpimarratu dezagun doako lagapenen gehienezko epea 10 urtekoa dela. Epeak luzatu daitezke, baina luzapen bakoitza ezin da hasierako iraupena baino luzeagoa izan, eta orotara (luzapenak barne) gehienezko iraupena ezin da hogeita hamar urtetik gorakoa izan. Luzapenak betiere esanbidezko erabakiz egin behar dira (ez, beraz, ustezko egintzen bitartez). Bigarren luzapenetik aurrera, Legebiltzarraren baimena beharrezkoa izango da.

Doako lagapena gertatuz gero, edo iraupena luzatzen bada, Legebiltzarreko Ekonomia Batzordeari horren berri eman beharko zaio.

Azkenik, lagatako ondasunaren edukitza administrazioari itzuliko zaio, gorago aipatu ditugun kasu berdinetan, hots jarritako epean zehaztutako helbururako erabili

ez bada, lagapenaren erabakian ezarritako helburua betetzen ez bada, ezarritako helbururako erabilera geroratzen bada, edota lagapenaren epemuga edo luzapena bukatzen direnean.

### 3. Toki-administrazioen eremuan

Toki-administrazioek doan laga diezazkiekete ondare-ondasun *higiezinak* erakunde publikoei eta irabazi-asmorik gabeko interes publikoko erakunde pribatuei. Lagapena gauzatu aurretik, toki-korporazioak bere asmoaren berri jakinarazi beharko dio autonomia-erkidegoari.

Erakunde publikoei lagatzen zaizkien ondasunak xede publikoetarako erabili behar dira, eta xede horiek udal-mugarteko biztanleen onerako izan behar dute. Lagapena erabaki aurretik, beharrezkoa da espedientea instruitzea, eta erabakia osoko bilkuraren gehiengo osoz hartu beharko da (TKOeko 110.1 art.). Espedienteari dagokionez, idazkariaren eta udaleko kontu-hartzailearen txostenez gain, memoria bat landu behar da onuradunaren jardueraren bitartez zer udal-interes bermatu nahi den argituz. Espedientea jendaurrean agertu behar da, hamabost egunez, eta azkenik osoko bilkurak erabakia hartuko du, gehiengo osoz, esan bezala.

Lagatako ondasunak erabilera publikorako ez erabiltzea, edota hala erabili ondoren, erabilera hori baztertzen bada, orduan lagapena deuseztatu egiten da, eta ondasunok toki-korporazioari itzultzen zaizkio. Kasu horietan, korporazioak ondasunek galdutako balioa berreskuratzeko eskubidea izango du, eta lagapen-hartzaileak ordaindu beharko dio kalteen balioa (perituak kalteok tasatu eta gero).

Lagapenak besterik adierazi ezean, lagatako ondasunak bost urteren buruan ez bazaizkio aurreikusitako xede publikoari atxikitzen, ondasunok toki-korporazioari itzuliko zaizkio. Eta gauza bera gertatuko da, ondasunak bere erabilerari eusten ez badio lagapena izan eta hurrengo 30 urteetan (TKOeko 111.2 art.).

### C. TRUKAKETA

Euskal Autonomia Erkidegoko administrazioak ondasun higiezinak beste batzuen truke aldatzen ahal ditu (*permuta*). Horretarako zenbait baldintza bete behar dira. Lehena hau da: "besterentzeko gai dela" jo behar da, eta espediente bat egin behar da, trukaketaren arrazoiak eta komenigarritasuna frogatzeko.

Bigarren urratsa trukaketa nork erabaki dezakeen jakitea da. Horretarako, ondasunak saltzeko ezarritako baldintzak trukatzeko-kasuetarako ere erabiliko dira. Beraz, autonomia-erkidegoak trukatu nahi duen ondasuna tasatu ondoren, aurretiazko baimenik behar ote den eta, beharrezkoa izanez gero, Jaurlaritzak edo Legebiltzarrak esku hartu behar ote duten jakingo dugu.

EOLeko 97.3 artikulua baldintza bat ezarri du trukaketari ekin dakion: ikusi beharko da trukean emango diren bi ondasunen arteko balio-aldeak ez duela gehien balio duenak daukan balioaren ehuneko berrogeita hamar gainditzen.

Trukean emandako ondasunen artean ehuneko hamar baino balio-alde handiagoa baldin bada, balio-alde hori diruz berdindu ahal izango da, beste ondasun edo eskubide bat emanda.

Etorkizunean egin beharreko obraren bat trukagai izateko aukera ere badago.

Estatuko Administrazioak bere ondasun higiezinak beste batzuen truke aldatzen ahal ditu, interes publikoko arrazoi argiak daudenean (APOLeke 153. art.). Baldintza bakarra da: trukatu nahi diren ondasunen arteko balio-aldeak % 50 ez gainditzea. Bi ondasunen balioaren arteko aldeak portzentaje hori gainditzen badu, besterentzeko espedientea instruitu eta prezioaren zati bat espezietan ordaintzeari ekingo zaio.

Estatuko administrazioko trukaketa-prozedurei besterentzeko prozeduren araubidea aplikatzen zaie, esleipen-arauak izan ezik (zuzenean egiten baita trukaketa). Edozelan ere, iragarki bidez ondasunetarako eskaintzak jasotzeko epea zabaldu daiteke. EAEn gertatzen den moduan, trukean emandako ondasunen artean balio-alderik balego, balio-alde hori diruz berdindu liteke.

Toki-korporazioetan ondasun higiezinaren trukaketei ondasun higiezinaren salmentarako aurreikusitako baldintza berak aplikatuko zaizkie. Ondare-ondasunak trukatzeko, toki-araubideak bi ondasunen balioespen teknikoa egitea (bakoitzaren prezio zuzena zehazturik) galdatzen du (TKOeko 118. art.).

#### D. PRESKRIPZIOA

Dakigunez, jabari publikoko ondasunak preskribaezinak badira ere, ondare-ondasunak preskribagarriak dira. Ondare-ondasunen preskripzioak bi modutan joka dezake:

- Administrazioak preskripzioz ondasun pribatuak bereganatu ahal izango ditu, ondare-ondasun bihurtuz.
- Administrazioak, preskripzioz, ondare-ondasunak galdu ahal izango ditu.

Bata zein bestea arautuko dira zuzenbide zibilak edo merkataritza-zuzenbideak preskripzioari buruz ezarritakoaren arabera (baldintzak, tituluak, epeak, eta abar). Gogora dezagun preskripzio unibertsalaren epea 30 urtekoa dela.

#### V. BESTE ONDASUN PUBLIKO BATZUK

##### A. AUZO ONDASUNAK (*bienes comunales*)

###### 1. Ezaugarriak eta izaera juridikoa

Auzo-ondasunen sorrera historikoa antzinakoa da. Jabetza kolektibo zaharren aztarnak dira, larre- eta baso-ustiapenei lotua. Auzo-ondasunen jabetza auzo-elkarteei egozten zitzairen, udal gisa eratu gabeko giza elkarteei hain zuzen ere. Izan ere, udalaren sorrera historikoa askoz ere berriagoa da auzo-ondasunen sorrera baino. Ez ziren norbanakoen jabetzako ondasunak, ezta jabetza publikoko ondasunak ere (erakunde publikoaren jabetza gisa ulertuta, alegia). Auzo-ondasunak "ondasun-elkarte"tzat jotzen ziren, esku bakarrekoak (edo kuotarik gabekoak); haien jabetza familiaburuei eta, gero, auzotarrei eman zitzairen.

1855eko Desamortizazio Legeak auzo-ondasunei buruzko lehenengo araubideetariko bat ezarri zuen. Lege horrek ondasun publikoak saltzeko joera agertu bazuen ere, 2. artikuluan, zenbait ondasun saltzetik salbuetsi zituen: "*los terrenos que hoy son de aprovechamiento común, previa declaración de serlo, hecha por el Gobierno, oyendo al Ayuntamiento y Diputación provincial respectivos*". Artikulu horrek agertzen zuen salbuespenaren ondorioz, auzo-ondasunak definitzen hasi ziren, eta gero toki-legedira ekarri zen auzo-ondasunaren kategoria bera.

Auzo-ondasunen bilakaera historikoak erakusten du, halaber, haien hedapena gutxituz joan dela eta, neurri berean, jabetza kolektibotik udal-jabetzara igarotzeko joera gertatu dela. Auzo-ondasunen lurak txikituz joan dira, ogasun publikoaren premiei aurre egitearren, eta, bestalde, lur horien titulartasuna auzotarren kolektibotik udal-administrazioetara igaro da neurri handi batean.

Azpimarratu behar da Konstituzioak berak auzo-ondasunen bereizgarritasuna jaso duela eta, kategoria bera barneratu ez ezik, jabari publikoko ondasunei aitortutako bermeak zabaldu ere egin dizkiela auzo-ondasunei. Auzo-ondasunak udalerrietan baino ez daude, eta horregatik toki-administrazioari buruzko araubidea arduratu da ondasun horien erregimena ezartzeaz. Ondasun kategoria horrek ez du parekorik Estatuaren ezta autonomia-erkidegoen esparruetan: toki-administrazioaren esparruan bakarrik agertzen zaigu.

Doktrina-zalantza ugari izan dira ondasun mota horren izaera juridikoari dagokionez, eta bereziki haren titulartasunari lotuta. Hasiera-hasieran, ondasun horien izaera pribatuaren aldeko bozak nagusi baziren ere, gaur egungo araubideari begira, auzo-ondasunen izaera publikoa dugu irizpide nagusia. Toki Korporazioen Ondasunei buruzko Erregelamenduak zera dio 2.4 artikuluan: “auzo-ondasunak udalaren jabetzakoak eta udalerrri-azpiko toki-erakundeek baino ezin daitezke izan”. Artikuluak badirudi administrazio-ondasuntzat jotzen dituela, eta auzo-elkartearen titulartasuna alboratu. Edozelan ere, doktrina ia osoak eta baita jurisprudentziak ere irizpide bitarikoa darabilte auzo-ondasunen izaera zehazteko. Hots, auzo-ondasunen titulartasuna auzo-elkartearena eta neurri berean udalerriarrena dela esaten ohi da. Titulartasuna bikoitza da, beraz. Eta horrek honako ondorio hau ekartzen du: alde batetik, udalaren eskumenekoa izango da ondasun horien babesaz arduratzea, baita haien zainketaz eta administrazioaz arduratzea ere. Aldiz, auzo-elkartearen esku izango da lur horien aprobetxamendua (TKOEko 2.3 art.).

## 2. Babes-erregimena

Konstituzioak auzo-ondasunen babes-erregimenaren oinarriak ezarri ditu, eta ondasun horien besterenezintasuna, preskribaezintasuna eta enbargaezintasuna aitortu (132.1). Ezaugarri horiek jabari publikoko ondasunen ezaugarri berdinak dira. Izatez, TEOLek auzo-ondasunak, *jabari publikoko* ondasunen artean sailkatu ditu (79.3 eta 80.1). Toki Erakundeek Ondasunei buruzko Erregelamenduak, esan bezala, udalei eta udal-azpiko erakundeek ekoizten dituzten auzo-ondasunen titulartasuna (2.3 art.).

Auzo-ondasunak erabilera publiko kolektibo bati atxikiak daude. Hori horrela izanik, auzo-ondasunen ohiko erabilera aldatzen bada, desatxikiak izan daitezke. TKOEko 100. artikulua auzo-ondasunen jaregite-prozesua ezarri du. Auzo-ondasunen *jaregite-prozesua* jabari publikoko ondasunen jaregite-prozesua baino zorrotzagoa da, 3 baldintza eskatzen baitira:

- Lehen baldintza dugu auzo-ondasuna 10 urtean erabili ez izana.
- Bigarren baldintza zera da: jaregiteak esanbidezkoa izan behar du. Toki-korporazioak jaregitea onartu behar du, korporazioko legezko kideen gehiengo osoz. Aurrez, espedienteak jendaurrean egon beharko du, eta auzotarrei alegazioak egiteko epea bermatuko zaie. Korporazioak jaregitea onartu ondoren, autonomia-erkidegoak jaregitea onartu beharko du. Ustezko jaregiterik ez da onartzen. Jaregite formala gertatu ondoren, lur horiek ondare-ondasun bihurtuko dira.
- Jaregitea gertatu ondoren, ondasuna auzotarrei eskaini behar zaie, alokairu bidez ustia dezaten.

### 3. Aprobetxamendua

Ondasun mota honen ezaugarri nagusia, aprobetxamendu eta ustiapen eredu bereziak dira, auzotarrei baitagozkie modu kolektiboan (auzo-aprobetxamendua). Auzo-aprobetxamendua udal-ordenantzen edo ohituraren arabera gauzatuko da. Aprobetxamendua modu kolektiboan egin daiteke, edo auzotarrei lur zatiak emanaz. Bidezko da, bestalde, hirugarrenei aprobetxamendua lagatzea, udal-korporazioaren gehiengo osoak onartuz gero.

Auzotarrak dira aprobetxamendu-eskubidearen titularrak, eta ez da onartzen sexuan, egoera zibilean, adinean edo antzeko inguruabarretan oinarrituriko diskriminaziorik; udal-lurraldea bizileku hartutako atzerritarrak ere balia daitezke aprobetxamendu-eskubideez (TKOEko 103.1 art.).

Udal-ordenantzek edo ohiturak ezarri behar dituzte auzo-ondasunen aprobetxamendu moduak. Ohitura-zuzenbidea iturria da, beraz, auzo-ondasunen aprobetxamenduari lotua. Auzo-ondasunen aprobetxamendua arautzen duten ordenantzak korporazioak onartu beharko ditu; gero, autonomia-erkidegoko organo eskudunari igorri behar zaizkio, onar ditzan (Estatuko Kontseiluari edo erkidegoko erakunde aholkulariari txostena eskatu behar zaio)

Auzo-ondasunen aprobetxamendua gauzatzeko hiru modu daude:

- a) Auzo-ustiapena: auzotar guztiek parte hartzen dute. Adibidez, auzotarren jabegoko abelburu guztiak elkarrekin bazkatzen direnean, edo auzotar guztiek dutenean zuhaitz-adar lehorrak batzeko eskubidea.
- b) Aprobetxamendu mota hori (auzo-ustiapena, alegia) ezinezkoa bada, tokiko ohiturak edota ordenantzek jasotzen duten beste aprobetxamendu bereziren bat aplikatuko da. Horrelakorik egon ezean, ondasun zatiak banatzen zaizkie auzotarrei, ahaide kopuruaren arabera eta egoera ekonomikoaren alderantzizko proportzioan (*loteen esleipena*).
- c) Azkenik, bigarren bide hori ere ezinezkoa denean, ondasunak enkante publiko bidez esleituko dira. Horri *prezioaren bidezko esleipena* deritzen. Aprobetxamendu modu hori korporazioaren osoko bilkurak gehiengo osoz onartu behar du (eta autonomia-erkidegokoaren oniritzia izan behar beharko du). Ondasunari prezioa jartzen zaio, eta enkantea gauzatzen da, auzotarrei lehentasuna emanda kanpoko eskaintzaileen aurretik.

## B. ONDARE NAZIONALA

Ondare Nazionala Estatuaren titulartasuneko ondasunak dira, Erregeari eta haren familiari atxiki zaizkionak. 23/1982 Legeak, ekainaren 16koak, ondare nazionala arautu du. Legeko 2. artikulua modu honetan definitzen du ondare nazionala: "Errege eta errege-familiaren erabilera eta zerbitzuari loturiko ondasunak dira, Konstituzioaren eta legeen arabera dagokien ordezkari goren balia dezaten". Ondasun horiek katalogo batean zehaztu dira, jauregiak, altzariak eta eskubideak jasota. Ondasun horiez gain, Erregeak eta haren familiak ondasun pribatuak dituzte.

Ondare Nazionala osatzen duten ondasun horien bereizgarritasun nagusia babes-erregimena da, besterenezinak, preskribaezinak eta enbargaezinak baitira; gainera, zerga-salbuespena aplikatzen zaie. Bestalde, administrazioarako eta

zaintzarako erakunde berezi bat jaso da: Ondare Nazionalaren Administrazio Kontseilua (Gobernuko Presidentetzaren menpean dago). Ondare Nazionalaren jaregite- eta atxikitze-prozesuak Gobernuak gauzatzen ditu.

## BIBLIOGRAFIA

BIONDI, B., *Los bienes*. Bosch, Bartzelona, 2003; BOCANEGRA SIERRA, R., "Sobre algunos aspectos de la desafectación de comunales" RAP 100-102, 1983; CHINCHILLA MARIN, C (zuz.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*. Civitas, Madril, 2004; CHINCHILLA MARÍN, C, *Bienes patrimoniales del Estado*. Marcial Pons, Madril, 2001; COLOM PIAZUELO, E., "El proceso de formación de la noción de bien comunal y sus consecuencias" REDA 111, 2001; COLOM PIAZUELO, E., *Los bienes comunales en la legislación de régimen local*. Tecnos, Madril, 1994; GALLARDO CASTILLO, M.J., *El derecho de bienes de las entidades locales*. La Ley / el Consultor, Madril, 2007; GARCÍA CANTERO, G., "La adquisición de inmuebles vacantes por el Estado" RAP 47, 1965; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Dos estudios sobre la usucapión en derecho administrativo*. 4. arg., Thomson / Civitas, Madril, 2007; GODFRIN,P; DEGOFFE, M., *Droit administratif des biens. Domaine, travaux, expropriation*, 8. arg., Sirey Université, Paris, 2007; GONZÁLEZ BUSTOS, A, *Los bienes de propios: patrimonio local y administración*, Marcial Pons, Madril, 1998; GOSALBEZ, H., *Régimen jurídico general de la enajenación del patrimonio privado inmobiliario de la Administración Pública*. Lex Nova, Madril, 2002; MARTÍN-RETORTILLO, L., "En torno a los bienes comunales" RAP 84, 1977; MESTRE DELGADO, J.F., *Régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones Públicas*. El Consultor, Madril, 2004; MORAND-DEVILLER, J., *Droit administratif des biens*. Montchestien, 5. arg., Paris, 2007; NIETO, A, "Bienes comunales: refundición de dominio forestal del suelo y vuelo" RAP 60, 1969; SÁNCHEZ MORÓN, M. (zuz.), *Los bienes públicos. Régimen jurídico*. Tecnos, Madril, 1997.

## 10. gaia: ONDASUN PUBLIKOEN BABESA

Ondasun publikoei buruzko araubidearen ezaugarrietatik aipagarriena ondasun horien babesari buruzkoa da. Zuzenbideak ondasun publikoak aldezteko babes-bide eraginkorrak aurreikusi ditu, norbanakoek eragin ditzaketen kalte zein usurpazioak ekiditeko, ondasun publikoen osotasuna zaintzeko. Desberdinak dira ondasun publikoen babes-erregimena eta norbanakoek beren ondasunak aldezteko erabil ditzaketen babes-bideak. APOL, 28. artikuluan, ondasun publikoen babesarekin arduratuta agertzen da, eta honako hau aipatzen du: *“las Administraciones Públicas estarán obligadas a proteger y defender su patrimonio. A tal fin, protegerán adecuadamente los bienes y derechos que lo integran, procurarán su inscripción registral, y ejercerán las potestades administrativas y acciones judiciales que sean procedentes para ello”*.

Ikusiko dugunez, ondare-ondasunei ez zaizkie aplikatzen jabari publikoak dituen babesbide guzti-guztiak. Hasiera-hasieran, soilik jabari publikoko ondasunetarako ezarri ziren ondasun publikoak babesteko ahalmen bereziak. Kode Zibilak ondare-ondasunak jabari pribatukotzat jotzen zituenez, ondare-ondasunen babesa babes pribatutzat jo zen, eta, beraz, jabetza pribatua zaintzeko baliabideak aplikatu behar zaizkiela ulertu zen. Denbora aurrera joan ahala, ondare-ondasunak babesteko baliabide gehiago ezartzeari ekin zitzaion, jabari publikoko babes-erregimenari hurbilduz. Gaur egun, administrazioak ondasun mota batzuk zein besteak babesteko ahalmen zabalak ditu, nahiz eta teknika berdin-berdinak ez aplikatu bi kasuotan.

Ondasun publikoak babesteko teknika zehatzak aztertu aurretik, ikuspegi orokorretik abiatu esan genezake ondasun publikoen babesari buruzko arauak hainbat helburu dituztela; honako hauek besteak beste:

- Ondasunen titulartasun publikoa aldezte, bai eta haiek galtzea eta norbanakoek usurpatzea eragozte ere.
- Zenbait arauen helburua da ondasunei atxikitako interes publikoa aldezte, dela erabilera publikoa, dela zerbitzu publikoa.
- Beste arau batzuen helburua, ordea, ondasunen ezaugarri propioak babestea da. Natura-baliabideen babesak horixe du helburu.

Administrazioaren *autobabesa* da, hain zuzen ere, administrazioaren ondasunak babesteko sistemaren ezaugarri argiena. Administrazioa bera da bere ondasunak babesteko ahalmenaren jabe, eta haren esku egongo dira babesbideak. Administrazioak ez dauka epailearengana joaterik laguntza eske, bere kabuz abian jar baititzake araubideak aitortzen dizkion ahalmenak. Hona hemen administrazioak dituen ahalmenak:

- Inbentario eta katalogoak egitea,
- Ondasuna jabetza-erregistroan inskribatzea,
- Ikerketa-akzioa,
- Ondasunak mugatzea,
- Edukitza itzultzea,
- Administrazio-utzaraztea.

Ahalmen horiez gain, administrazioak baditu beste bitarteko batzuk bere ondasunak babesteko. Horien artean enbargaezintasuna dago (ondare-ondasunei eta jabari publikoko ondasunei aplika dakiekena), eta, jabari publikoko ondasunak babesteko bitarteko berezi gisa, bi hauek azpimarratu behar dira: besterenezintasuna eta preskribaezintasuna. Azter ditzagun horiek guztiak banaka.

## I. INBENTARIO ETA KATALOGOAK

Ondasun publikoen titulartasuna eta edukitza babesteko ezarri den lehen neurria ondasunen inbentarioa egitea da. Ondasunen inbentarioa egitea ez da administrazioaren esku dagoen *eskumena*, administrazioaren *betebeharra* baizik.

Ondasunen inbentarioa egiteko betebeharra ez da administrazioen aspaldiko betebeharra, berria baizik. Denbora luzez pentsatu ohi da jabari publikoko ondasunen inbentarioren beharrik ez zegoela, jabari publikoa ez baitzegoen inorenganatzetik (bereziki natura-demanioaren kasuan). Jabari publikoak jabetza pribaturik ezin duenez izan, ez zen ezarri ondasun horiek identifikatzeko inbentarioren ezinbestekotasunik. Edozelan ere, titulartasun publikoa zehazteko arazoak agertzen zituzten zenbait ondasunen kasuan, arlo berezietako legeek demanio-ondasun jakinak (mendi publikoak, kasu) inbentariatu beharra ezarri zuten.

Gaur egun indarrean dugun araubidearen arabera, ondasun publiko zein ondare-eskubide oro inbentarian jaso beharra dago. APOLek, 32.1 artikuluan, honako betebeharrak orokor hau ezarri du: *“las Administraciones Públicas están obligadas a inventariar los bienes y derechos que integran su patrimonio, haciendo constar, con suficiente detalle, las menciones necesarias para su identificación y las que resulten precisas para reflejar su situación jurídica y el destino o uso a que están siendo dedicadas”*. Betebeharrak orokor horrez gain, arlo berezietako arauak (Ur Legeak, Mendi Legeak,...) inbentario eta katalogo berezien erregimena ezarri dituzte.

Inbentarioak ondasun-zerrendak dira. Inbentarioak ondasunen berri izateko egiten dira. Ondasuna inbentarian zerrendatua egotea idatzizko frogara eraginkorra izango da, gerta daitezkeen usurpazioak ekiditeko.

- *Estatuko administrazioak* bere ondasun ororen inbentarioa egin behar du. APOLeko 33. artikulua eta hurrengoek “Estatuko Ondasun eta Eskubideen Inbentario Orokorra” arautu dute. Ekonomia eta Ogasun Ministerioaren ardurapean dago inbentarioa. Inbentario horretan, Estatuaren eta haren autonomiadun erakundeen ondasunek zerrendaturik agertu behar dute, edozein dela ondasunaren izaera: demaniala edo ondare-ondasuna.

- *Euskadiko Ondareari buruzko Legearen Testu Bateginak*, 15. artikuluan, “Ondasun eta Eskubideen Inbentario Orokorra” arautu du. Inbentario Orokorra ondarea kudeatzen laguntzeko tresna gisa definitu da. Erregistro horretan zehaztu behar dira ondare-ondasunak eta -eskubideak. Inbentarioak Euskadiko ondarea osatzen duten ondasun higiezin guztiak eta ondasun horiekiko eskubide errealak bildu behar ditu. Ondareari buruzko eskumenak dituen sailaren ardura da Inbentario Orokorra behar bezala osatzea eta zaintzea. Administrazio-sail bakoitzak bere inbentarioa landu behar du, eta guzti horiek batuta Euskadiko Inbentario Orokorra osatzen da (EOLeko 16. art.). Azpimarratu dezagun, azkenik, ondasun higiezinetan ez dagoela inolako ondare-eragiketarik egiterik, Inbentario Orokorrean behar bezala inskribaturik ez badaude.

- *Toki-korporazioei* dagokienez, Ondasunei buruzko Erregelamenduko 17.-35. artikuluetan, inbentarioei buruzko erregimen juridikoa ezarri da. Toki-administrazioek



beren ondasun eta eskubideen inbentarioa egin behar dute. Inbentarioak hainbat atal ditu: 1. Ondasun higiezinak; 2. Eskubide errealak; 3. Izaera historikoa, artistikoa edo balio ekonomiko handiko ondasun higikorak; 4. Korporazioaren onurarako kredituak, balioak eta izaera pertsonaleko eskubideak; 5. Ibilgailuak; 6. ondasun sasihigikorak; 7. Ondasun higikorak; 8. Itzulgarriak diren ondasun eta eskubideak.

Toki-korporazioen inbentarioaren kopia bana igorri behar zaie erkidegoko administrazioari eta Estatukoari; urtero zuzendu behar dira, eta baita gainbegiratu ere korporazioa berriztatzen denean. Udalerriko osoko bilkurak du inbentarioa onartzeko, zuzentzeko eta gainbegiratzeko ardura. Zuzenketak eginez gero, horien berri eman beharko zaie Estatuko eta erkidegoko administrazioei.

Inbentarioa ondasunaren titulartasun publikoa frogatzeko baliagarria bada ere, ez da erregistro publikotzat jotzen, eta haren eragin juridikoak mugatuak dira hirugarrenen aurrean. EOLeko 15.6 artikuluari jarraiki, "Euskadiko ondare-ondasunen eta eskubideen Inbentario Orokorra ezin da erregistro publikotzat jo, eta bertan jasota dauden datuak... barruko kudeaketarako informazio lagungarria dira. Datu horiek ez dute hirugarrenentzako inolako eraginik izango eta ezingo dira administrazioaren aitzinean eskubideak aldarrikatzeko erabili". Esan nahi dena zera da: ondasuna ez dela publiko bihurtzen inbentarioan integratuta egoteagatik (inbentariatzek ez du izaera eratzailea, alegia). Baina, ondasuna inbentarioan agertuz gero, haren edukitza publikoa frogatzeko baliagarria gerta daiteke, baita haren jabetza publikoa frogatzeko ere. Hain zuzen ere, inbentarioan agertuz gero, administrazioak bidezko izango du ondasunaren edukitza berreskuratzeko akzioari ekitea (bestelako frogabide batzuk baliatu beharra izan beharko badu ere, prozedura horretan zehar).

*Katalogoak* eragin juridiko sakonagoak izaten ditu. Katalogoak erregistro publiko bereziak dira, eta ondasunen titulartasuna babesteko eta ondasunen edukitza publikoa bermatzeko erabiltzen dira. Adibiderik garbiena Erabilgarritasun Publikoko Mendien Katalogoa dugu. Mendi publiko bat katalogo horretan sartzeak honako hau dakar: katalogoan titular moduan ageri denak titularra delakoan *iuris tantum* presuntzioa izango du, eta norbanakoek aurkez ditzaketen edukitza-akzioak zokoratzea ekarriko du ondorio gisa.

## II. ONDASUNAK JABETZA ERREGISTROAN INSKRIBATZEA

Ondasun publikoak babesteko bide eraginkor bat da ondasun publikoak jabetza-erregistroan inskribatzea. Ondasun publikoa jabetza-erregistroan inskribatzeak bi ondorio ditu: batetik, erregistro-inskripzioak dakartzan onurez baliatzeko ahalmena (edukitza-presuntzioa, hipoteka-akzioez baliatzeko ahalmena, eta abar), eta, bestetik, norbanakoek ondare publikoak inskribatzea ekiditea.

Edozelan ere, ondasunak jabetza-erregistroan inskribatzeari dagokionez, zalantza batzuk sortu ohi dira, bi motetako ondasun publikoei ezin baitzaie erregimen juridiko bera aplikatu; itxuraz ez, behintzat. Honela:

- *Ondare-ondasunak*. Administrazioa beharturik dago ondare-ondasunak jabetza-erregistroan inskribatzera. Ondare-ondasunak inskribatzeko ez da eskritura publikorik behar; nahikoa da funtzionarioen ziurtagiria, ondasuna nola eskuratu den azaltzen duena, edota inbentarioari buruzko ziurtagiria. Ziurtagiri horrek eskritura publikoaren eragin berdinak izango ditu. Bestalde, araubide bereziak zenbait ondasunen inskripzioari buruzko agindu zehatzak jaso ditu (adibidez, Katalogoko Mendiak eta Nazio Ondareko ondasunak).

- *Jabari publikoko ondasunak*. Hipoteka Erregelamenduko 5. artikulua jakari publikoko ondasunak inskribatzeko beharrik ez zegoela ezarri zuen. Artikulu horren arabera, demanio-ondasunak ez ziren jabetza-erregistroan inskribatu behar. TKOEK agindu hori bete zuen, eta honako hau xedatu: *“las corporaciones locales deberán inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales, de acuerdo con lo previsto en la legislación hipotecaria”*

Arau nagusi horrek bazuen logikarik; izan ere, jabari publiko *naturaleko* ondasunen (itsasoaren, lurrazaleko uren, meatzeen eta abarren) izaera publikoa legez aitorturik dagoenez, inskribatzeko beharrik ez legoke (besterenezinak eta preskribaezinak dira, legearen aginduz). Arazoa da Hipoteka Erregelamenduaren arabera salbuespen bakarra ez zirela jabari publiko *naturaleko* ondasunak. Eta hori horrela izanik, inskribatzeko beharretik at geratu ohi ziren, adibidez, zerbitzu publikoetarako eraikin publikoak. Jabari publikoko ondasunak inskribatzeko beharrik izan ez denez, sarritan norbanakoen usurpazioak gertatu dira, norbanakoek inskribatu gabeko ondasun horiek beren izenetan inskribatu ondoren.

1998. urtean Hipoteka Erregelamenduko 5. artikulua aldatu zen honela: *“los bienes inmuebles de dominio público también podrán ser objeto de inscripción, conforme a su legislación específica”*. Jabetza bereziak arautzen dituzten legeak jabari pribatua inskribatzeari bide ematen hasiak dira; adibidez, Kosta Legeak, 13.3 artikuluan, ezarri du administrazioak itsas-lurreko eremua inskribatzeko ahalmena duela, administrazioak inskribatzea egokitzen jotzen duenean.

2003. urteko APOLe, 36. artikuluan, administrazioei honako betebeharrak ezarri die: *“inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción”*. Artikuluaren arabera, administrazioek jabetza-erregistroan inskribatu behar dituzte ez soilik ondare-ondasunak, baita demanio-ondasunak ere.

EOLeko 18. artikulua arabera *“Euskadiko ondareko ondasunak eta eskubideak dagokien erregistroan inskribatu beharko dira, jabari publikokoak izan nahiz ondare ondasunak izan”*. Erregistratze-erregimenari dagokionez APOLeko 37.-40. artikulua aplikagarri dira.

Bestalde, toki-administrazioei dagokienez, Toki Korporazioen Ondasunen Erregelamendua honako hau xedatzen du ondasun publikoak jabetza-erregistroan inskribatzeko: *Será suficiente a tal efecto, certificación que, con relación al inventario aprobado por la respectiva Corporación, expida el Secretario, con el visto bueno del Presidente de la Corporación* (TKOEko 36.2 art.). Hots, toki-administrazioak jabetza-titulurik ez badu, ondasuna inskribatu dezake ziurtagiri bat erakutsiz. Idazkariari dagokio ziurtagiria egitea, korporazioak onartutako inbentarioa oinarri hartuz, eta alkateak oniritzia eman behar dio. Ziurtagiriak azaldu behar du nola eskuratu den ondasuna. Jabetza Erregistratzaileek inskribatu gabeko udal-ondasunen baten berri dutenean, dagokion udalerriko alkateari horren berri ematera behartuta daude, hark ondasuna inskribatu dezan (36.4).

### III. IKERKETA AKZIOA

Administrazioaren ondasuna jabetza-erregistroan inskribaturik ez badago, administrazioaren eskubide eta betebeharrak izango da ondasun horien egoera ikertzea. Hots, administrazioak ikerketa-akzioaren bitartez titularrak nor den zehatz jakin dezake. Administrazioak ikerketa-akzioa abia dezake jabari publikoko ondasunei buruz zein ondare-ondasunei buruz. Ikerketa-akzioari buruz zera dio APOLeko 45 artikuluan:

“Administrazio publikoek ustez beren ondarea osatzen duten ondasunak eta eskubideak zertan diren ikertzeko ahalmena daukate, titulartasuna zehaztearren, titularra nor den garbi ez baldin badute”.

Ikerketa-akzioa administrazio-prozedura bat da. Prozedura hori ofizioz zein interesdunen salaketaren ondorioz abia daiteke. Bigarren kasu horretan norbanakoek gastuak aurreratu beharko dituzte 600 euroraino. Baina norbanakoek ikerketa-akzioari ekiten badiote, eskubidea izango dute berreskuraturiko ondasunaren balioaren % 10 bereganatzeko, sari gisa.

Prozeduraren hasiera administrazioaren aldizkari ofizialean argitaratu behar da, eta jakinarazi beharko zaie ezagunak diren interesdunei, eta beste administrazioei ere. Prozedurak jendaurreko informazio-aldia eta frogaldia izan beharko ditu. Frogaldian, kasuan-kasuan, lekukoen froga, perituen froga eta, agirien froga egin daitezke. Frogaldia eta alegazioak egin ondoren, administrazioak erabakiko du ikertua izan den ondasuna inbentarioan sartu behar ote den. Ebazpena jabetza bereganatzeko titulua da; eta, haren bitartez, jabetza-erregistroan ondasuna inskribatzeari ekin behar zaio. Ebazpenaren aurka administrazio-auzibidean errekurtsioa jarri ahal izango da, prozedura-akatsik izan bada edo auzibide zibilean administrazioaren aldeko jabetza-eskubidearen gorabeherak direnean.

EOLen arabera, ondareari buruzko eskumenak dituen sailari dagokio ustez EAE titulartasunpekoak diren ondasunak eta eskubideak ikertzeko ahalmena. Prozedurari lotuta, hasierako erabakia EAeko Aldizkari Ofizialean argitaratu behar da, eta erabakiaren kopia ondasuna dagoen udalerrira bidali behar da, jendaurrean jar dezaten iragarki-oholean. Prozeduraren ondorioz, ondasunaren titulartasun publikoa egiaztaturik dagoela uste bada, prozedurari amaiera ematen dion ebazpenean hala zehaztu beharko da, Inbentario Orokorrean jaso eta Jabetza Erregistroan inskribatu beharko da. Aldiz, ikerketa prozedura bi urteko epean oraindik ez baldin bada ebatzi, jarduerak artxibatzeke erabakia hartu beharko da. Ikerketa espedientean nahitaezkoa da aholkularitza juridikoaren txostena. Administrazio orokorraren kasuan, ogasun eta ondare arloan eskumena duen sailak egin behar du txosten hori.

#### IV. ONDASUNAK MUGATZEA

Administrazioaren esku dagoen beste baliabide bat da bere demanio edo ondare-ondasunen jabetza mugatzeko ahalmenaz baliatzea (*deslinde*). Administrazioen esku dagoen ahalmen orokor hori APOLeke 50.1 artikuluan aitortu da, eta honako hau xedatu da: “Administrazio publikoek beren ondareko ondasun higiezinak hirugarrenen jabetzapeko beste batzuetatik mugatzeko aukera dute, haien arteko mugak behar bezain zehatzak ez badira edo usurpazio-zantzurik baldin badago” (ikus, oro bat, EOLeko 24. art.). Ahalmen publiko horrek agerpen bereziak ditu ondasun publiko bereziak arautzen dituzten legeetan (Kosta Legeko 11.-16. art.; Ur Legeko 240.-242. art.; Mendien Legeko 11.-15. art.), baina ondarea arautzen duten lege nagusiek prozedura tipoak ezarri dituzte administrazio bakoitzerako (APOLeke 51. art. eta hurrengoak, TKOeko 56. art. eta hurrengoak; EOLeko 25. art.).

Administrazio-ahalmen hori ondasun publikoa zedarritzean datza. Horretarako operazio teknikoak egiten dira, eta gero mugatu (mugarrien bitartez). Administrazioak bere ondasunak mugatzeari ekingo dio, muga argirik ez dagoenean edo zalantzarriak direnean, baita norbanakoren baten usurpazioa gertatu dela uste duenean ere.

Mugatzeko ahalmena administrazioaren eskumena da, epaile zibilaren esku-hartzerik gabe egiten baitu, eta administrazio arauak aplikatuz. Mugatzeari buruzko administrazio-erabakiek izaera exekutiboa dute. Interesdunek ebazpen horiek administrazio-auzibidean errekurritu ahal izango dituzte, prozedura-akatsik izan bada, edota auzibide zibilean beren jabetza-eskubideak aldezteko.

Argi gera dadila mugatzeko ahalmena ez dela jabetza publikoa *deklaratzeko* ahalmena. Ondasunak mugatzean ez da adierazten ondasunak izaera publikoa duenik, bazik eta ondasun publikoaren mugak zeintzuk diren. Hots, mugatzeko prozeduran ez da eztabaidatzen ondasunak izaera publikoa ote duen, baizik eta ondasun publikoaren muga zehatzak non dauden. Mugatzeak izatezko edukitza behin-behingo adierazten du. TKOeko 57.1 artikulua araberaz:

*“El deslinde consistirá en practicar las operaciones técnicas necesarias de comprobación y, en su caso, de rectificación de situaciones jurídicas plenamente acreditadas.*

Argi dago jabetza ez dela eztabaidagai. Are gehiago, jabetza publikoak “erabat frogatua” egon beharko du, mugatzeari ekin dakion. Artikulu bereko 2. paragrafoak hauxe xedatzen du:

*“Dichas operaciones tendrán por objeto delimitar la finca a que se refieran y declarar provisionalmente la posesión de hecho sobre la misma”.*

Mugaketari buruzko araubidea, esan bezala, administrazio bakoitzaren ondare-arauetan (edo lege berezietan) ezarri da. Mugatze-prozeduren oinarriko izapideak honako hauek dira:

Mugatze-prozedura:

- Mugatzeko prozedura ofizioz has daiteke, edota interesdunek hala eskaturik. Prozedurari (edo espedienteari) hasiera formala ematen diona mugatzea hasteko erabakia da. Erabaki hori hartu aurretik, memoria bat prestatu beharko da. Memoria horretan, honako hauek jaso beharko dira: mugatzearen arrazoiak, ondasun publikoaren deskribapena, eta ondasun publikoaren zein finka mugakideen edukitza frogatzeko agiriak eta datuak. Memoria aztertu ondoren, mugatzea hasteko erabakia har daiteke.
- Prozedura hasi eta gero, ez dago mugatzeko prozesu judizialik hasterik. Bestalde, administrazio-prozedura hasi ondoren, epaileek ezin izango dute onartu norbanakoen edukitza aldezteko akziorik (interdikturik, alegia).
- Administrazioak finka mugakideen jabeen jakinarazi beharko die mugatzeko prozedura hasi egin dela; bestalde, mugatze-prozeduraren hasiera aldizkari ofizialean argitaratu beharko da, eta jabetza-erregistroari horren berri eman behar zaio, finkaren inskripzioari albo-ohar bat eransteko. Udalerriko iragarki-taulan ere, prozedura hasteko erabakia argitaratu beharko da.
- Interesdunek nahi beste dokumentu eta agiri aurkeztu ahal izango dituzte, beren jabetzak eta edukitzak frogatzeko. Dokumentuak eta alegazioak aurkeztu ahal izango dituzte hurrengo puntuan azaltzen den “apeoa” izan baino 20 egun lehenago. Une horretatik aurrera ez dute egiterik izango alegaziorik, ezta dokumenturik aurkezterik ere.

- Mugatu beharreko ondasunean bertan apeoa egiten da. Apeoa finken egoera *in situ* aztertzean datza. Apeoan parte hartu behar dute teknikariek, mugatzeak ukituriko jabeek eta administrazioaren ordezkariak. Akta batean jaso behar da apeoaren emaitza eta apeoan eginiko adierazpen guztiak. Akta espedienteari erantsi behar zaio.
- Azken fasean, espedientea ebazten da. Mugatzearen erabakia betearazlea da eta jabetza-erregistroan inskribatu beharko da. Ebazpena irmo bihurtzen denean, finkak mugarriztatzeko dira (mugarriak jartzen dira) mugatzearen emaitzaren arabera, eta interesdun guztiek parte hartu behar dute.
- Mugatzearen emaitzaren aurkako errekurtsioa aurkez daiteke administrazio-auzibidean, baina bakarrik prozeduran eginiko urratzeengatik (eskumen-uraketengatik eta prozedura-uraketengatik). Mugakideen jabetzarekin zerikusirik duten argumentuak auzibide zibilean alegatuak izan daitezke, dagokion adierazpenezko judizioa abiaturik.

Mugatze-ahalmenaren helburua da, ondasun publikoa zedarritzeaz gain, ondasun horren gaineko edukitza adieraztea. Jurisprudenzia baieztautakoari jarraiki, mugatu diren finken edukitza zehatza finkatzeko teknika baino ez da mugatzea (ez da errebindikazio-teknika, ezta ere jabetza adierazteko akzioa ere). Hori horrela izanik, jurisdikzio zibilean planteatu daiteke jabetzaren gaineko beste akzio bat, jurisdikzio zibila baita jabetzari buruzko arazoak planteatzeko jurisdikzio eskuduna. Beraz, jurisdikzio zibilak administrazioak onarturiko mugatzea berrikusi ahal izango du.

## V. EDUKITZA ITZULTZEA

Administrazioak zuzenean berreskuratu dezake bere ondasunen *edukitza*. Edukitza itzultzeko prozedura administrazioak berak gauzatzen du epaileengana joan beharrik gabe (*reintegratio posesorio*). Ahalmen horri “edukitza itzultzea” edo “*interdictum proprium*” deritzo. Ahalmenaren helburua edukitza berreskuratzea da; interdiktuek duten ahalmen bera da, baina kasu honetan erabakia ez du epaile batek hartzen, Administrazioak berak baizik. Horregatik esan ohi da edukitza itzultzea Administrazioaren autotutoretza exekutiboaren hipotesi paradigmatikoa dela; izan ere, norbanakoek, edukitza gabetuak direnean, epailearengana jo behar dute edukitza berreskuratzeke. Administrazioak, aldiz, akzio horretaz baliaturik berreskura dezake bere ondasunaren edukitza.

Eskuarki hitz eginda, zera dio APOLeke 55.1 artikulua: “Administrazioek beren kabuz berreskura dezakete beren ondareko ondasun eta eskubideen edukitza, modu ez-zuzenez galdu badute”. Gauza bera xedatzen du EOLEko 27. artikulua.

Edukitza itzultzeko ahalmenak ez du berdin funtzionatzen ondare-ondasunen kasuan eta jabari publikoko ondasunen kasuan. Azter ditzagun:

- *Ondare-ondasunen* edukitza itzultzeko ahalmena epe bati loturik dago: urtebete usurpazioa gertatu denetik, hain zuzen. Hots, administrazioak ahalmen horretaz baliatu beharko du, ondare-ondasunaren edukitza galdu eta handik urte bateko epea bukatu baino lehen (urte bateko epea zenbatzen da usurpazioa gertatu eta hurrengo egunetik aurrera). Epe hori bukatu ondoren, administrazioak auzibidera jo beharko du, auzibide zibilera hain zuzen ere, edukitza berreskuratzeke.

Administrazioak duen urtebeteko epe hori Kode Zibileko 460.4 artikulua ezartzen duen urtebeteko epearekin bat dator. Kode Zibileko 460.4 artikulua

arabera, edukitza galdutzat jo behar da, “beste batek edukitza bereganatzen badu, nahiz eta aurreko edukitzailearen borondatearen kontrakoa izan, eta urte batez edukitza berrian irauten badu”. Urtebeteko epea igaro arte, ondasunaren ukanduna ez da edukitzailea izango, usurpatzailea baizik; eta beraz, ukandun horrek ez du izango zer aldezturik. Urtebeteko epe horren barruan administrazioa edukitza itzultzeko ahalmenaz baliatu ahal izango da, eta epea igaro ondoren, administrazioak akzio zibilez baliatzea baino ez du izango (edozein norbanakok bezala).

- *Jabari publikoko* edukitza itzultzeko ahalmenak ez dauka epe jakinik. Administrazioak jabari publikoko ondasunen edukitza berreskuratu ahal izango du epemugarik gabe, edozein unetan, beraz. Jabari publikoko ondasunak *res extra commercium* izanik, inork ez du izango horiek edukitzerik, ezta horien jabetzarik lortzerik ere (ikus APOLekeo 55.2 art. eta TKOEkoko 82. art.).

Edukitza itzultzeko prozedura:

- Administrazio-espeditente bat zabaldu behar da. Espedienteari ofizioz edo salaketa eginez *hasiera* eman dakioke. Salatzaileari saria ematen zaio.
- Espedienteak administrazioaren edukitza *frogatzea* du helburu, eta baita usurpazioa gertatu dela ere. Horretarako frogabideak aurkeztu beharko dira. Agiri bidezko frogak aurkeztu ez ezik, administrazioak *entzunaldi*-tramitea hasi beharko du, edukitzaileak bere alde dituen argudioak aurkez ditzan.
- Administrazioak edukitza itzul dakiola ebazten badu, erabakia betearazi aurretik, usurpazioa *uzteko eskatu* beharko dio usurpatzaileari (APOLen arabera 8 egun eman behar zaizkio usurpatzaileari edukitza bere kabuz utz dezan). Eskakizunari kasu egiten ez bazaio, administrazioa hertsatzeko bitartekoez baliatu ahal izango da. Segurtasun-gorputzek eta indarrek kanporatu dezakete, edo hertsatzeko isunak igor daitezke 8 egunetik 8 egunera (ondasunaren balioaren % 5erainokoak) usurpatzaileak bere kabuz alde egin arte. EAEn kasuan kanporatzeko agindua betearazteko Ertzaintzaren laguntza eska daiteke (EOLeko 29.3 art.). Edukitza itzultzeko prozedurak dakartzan gastuak usurpatzaileari eskatu beharko zaizkio, eta baita ondasun publikoak izan ditzakeen kalte-galerak ere; horiek betearazteko, administrazioak premiamendu-prozedura zabaldu ahal izango du.

Norbanakoak (usurpatzaileak) administrazioaren erabakiaren aurkako errekurtsioa aurkeztu ahal izango du, auzibide zibilean. Bestalde, edukitza gabeturiko norbanakoak ezin du administrazio-erabaki horren kontrako interdikturik aurkeztu. Edozelan ere, zenbait baldintza bete beharko dira interdiktuak ezin aurkezteko: batetik, administrazioak eskumen- eta prozedura-arauak errespetatu izana; bestetik, administrazioak urtebeteko epean ahalmenaz baliatu izana. Baina baldintza horiek bete ezean, epaile zibilak interdiktua onartu; edukitza gabeturiko norbanakoaren alde agertu beharko du, eta edukitza itzul dakiola ebatzi.

## VI. ADMINISTRAZIO UTZARAZTEA

Administrazio-utzaraztearen (*desahucio administrativo*) bitartez administrazioak jabari publikoko ondasunaren edukitza berreskuratzen du. APOLekeo 58. artikulua honela definitu du utzarazte-ahalmena: “Hirugarrenek ondasuna okupatzeko ahalmena ematen zuen titulua bertan behera geratzen bada edo desagertu egiten bada,

administrazio publikoek administrazio-bidea erabiliz berreskura dezakete jabari publikoko beren ondasunen edukitza” (“*Las Administraciones públicas podrán recuperar en vía administrativa la posesión de sus bienes demaniales cuando decaigan o desaparezcan el título, las condiciones o las circunstancias que legitimaban su ocupación por terceros*”). Ikus daitekeen moduan administrazio-utzaraztea baliagarria da demanio-ondasunen edukitza berreskuratzeke .

Administrazio-utzarazpena erabil daiteke, hirugarrengo batek ondasun publikoaren edukitza duenean, eta edukitza horren oinarri juridikoa (errendamendua, emakida-kontratua, baimena,...) deuseztatu denean edo iraungi egin denean. Kasu horietan, hirugarrengo horrek ondasun publikoaren edukitza izango du, baina titulurik gabe. Halako kasuetan, administrazioak administrazio-utzarazteari ekin ahal izango dio, berea den ondasunaren edukitza berreskuratzeke. Bi hitzetan esanda, utzaraztearen ondorioz, ondasun publikoaren edukitzaileari edukitza kentzen zaio, eta administrazioak berreskuratzen du.

Administrazio-utzaraztea erabil daiteke, adibidez, jabari publikoko ondasunen gaineko emakidak edo baimenak hutsaldu edo iraungi ondoren, emakida-hartzaileak edukitzari eusten badio; baita administrazioaren etxebizitza publikoen gaineko errendamendu-eskubideak deuseztatu edo iraungi ondoren, maizterrak etxebizitza uzten ez badu; edo desjabetze-prozedura gertatu ondoren desjabetutako jabeak ondasunaren edukitzari eusten badio, edo ez badu handik irten nahi. Kasu horietan, administrazioak honela jardun beharko du:

- Edukitza legezko egin duen titulua hutsaldu edo iraungi egin dela adierazi beharko du administrazioak.
- Interesdunari entzunaldia bermatu beharko zaio.
- Ebazpena onartutakoan, administrazioak norbanakoari eskatu beharko dio epe labur batean ondasun publikoa uzteko, eta hala egiten ez badu administrazioak ondasuna utzarazi egingo duela ohartarazi beharko du. Ebazpena exekutiboa da.
- Epea igarota, norbanakoak bere kabuz ondasuna utzi ez badu, hurrengo zortzi egunetan alkatearen ohartarazpena bidali behar zaio, bost egunen buruan utzaraziko dutela jakinaraziz.
- Utzarazte-eguna heltzean, administrazioak, berak (bere bitartekoak erabiliz) norbanakoa bidaliko du. Utzarazteko alkatearen agindu idatzia nahikoa da, eta horren kopia interesdunari eman behar zaio.
- Utzarazteak sor ditzakeen gastuak norbanakoari kobratuko zaizkio. Haatik, administrazioak, etxebizitzara sar dadin, baimen judiziala beharko du, norbanakoak (edukitzaileak) sartzeko baimenik ematen ez badio.

## VII. ONDASUN PUBLIKOEN ENBARGAEZINTASUNA

Ondasun publikoen enbargaezintasunaren araua ondasun publiko guztietan aplikatzen da, jabari publikoaren kasuan Konstituzioaren aginduz, eta ondare-ondasunen kasuan legeen aginduz.

Konstituzioko 132.1 artikulua, *jabari publikoko* ondasunak eta auzo-ondasunak enbargaezinak direla ezartzen du. Enbargaezintasunaren araua jabari publikoko

ondasunen xedaezintasunean oinarritzen da. Demanio-ondasunak hipotekaren berme gisa emateko debekuak arrazoi argia du: hipotekaren kasuan, betebeharrak bati lotzen zaizkio ondasunak, eta betebeharrak gauzatu ezean hipotekaturik edo enbargaturik dauden ondasunak nahitaez saldu behar lirateke. Beraz, Administrazioak bere ondasunak gal litzake, ondasunak enbargagarriak edo hipotekagarriak balira.

Legeek, bestalde, *ondare-ondasunen* enbargaezintasuna aitortu dute. Euskadiko Ondareari buruzko Legeko 13. artikulua xedatutakoari jarraiki, Epailak ez dute onartzerik *ondare-ondasunak* enbargatzeko probidentziarik. Administrazio Publikoetako Ondareari buruzko Legeak, 30.3 artikuluan, zera xedatu du:

“Auzitegi eta administrazio-agintaritza batek ere ezin du *ondare-ondasunak* eta *ondare-eskubideak* enbargatzeko probidentziarik eman, ez horien aurkako betearazpen-manamendurik eman kasu hauetan: zerbitzu publiko bati edo eginkizun publiko bati loturik daudenean, etekinak edo besterentzearen emaitza legez helburu jakin bati loturik daudenean, edo politika publikoak gauzatzen dituzten edo ekonomia-interes orokorreko zerbitzuak ematen dituzten sozietate publikoen kapitala ordezkatzeko duten balioak edo tituluak direnean”

APOLEk jaso duen arau horrek Konstituzio Auzitegiaren doktrina ezarri du. 166/1998 KAE, uztailaren 15ekoa, Toki Ogasunaren Legeari buruzkoa, *ondare-ondasunen* enbargaezintasunaren arauaz arduratu zen, eta berez debekua ezarri arren ez zuen erabat alboratu. Hau da, *ondare-ondasuna* inolako funtzio publikori lotuta ez badago enbargagarria dela ulertu behar da. Edozelan ere, kontuan izan behar dugu *ondare-ondasun* orok funtzio publikoren bat izan behar duela, administrazioak ustia ezinezko ondasunak besterentzeko beharra baitu. Hori hala izanik, pentsa daiteke *ondare-ondasunen* enbargagarritasuna praktikan alboratzen dela.

Artikulu horren ondorioz, epaileen ebazpenek (epaiek, kasu) Estatuarentzako zein autonomia-erkidegoentzako betebeharrak badakartzate, orduan administrazioari eskudunak bete beharko dituzte ebazpen horiek. Adibidez, administrazioa kondentatua izanez gero diru kopuru bat ordaintzera, administrazioak berak egin beharko du ordainketa Aurrekontu Legearen arabera. Arau horien *helburua* *ondare publikoaren* batasuna babestea da, baita administrazioak dituen zorroren ere. Administrazioak zor bat badu, zor hori kitatzeko ez du ondasun publikorik baliatuko; aitzitik, aurrekontuari loturiko kredituen bitartez ordaindu beharko ditu bere zorrak.

Bi hitzetan esanda, enbargaezintasunaren oinarritzako araua honako printzipio honi lotuta dago: “Administrazioak berak betetzen ditu epaiak”. Epailak ez dute ondasun publikoak enbargatzerik, eta gero saltzerik, Administrazioaren zorrak kitatzeko.

Edozelan ere, toki-administrazioaren esparruan, kredituzko eragiketei lotu dakizkieke *ondare-ondasunen* gaineko berme errealeak; Toki Ogasunei buruzko Legeko 50.4 artikulua berme errealei bide ematen die.

“*El pago de las obligaciones derivadas de las operaciones de crédito podrá ser garantizado con la afectación de ingresos específicos, con la constitución de garantía\_real sobre bienes patrimoniales determinados, o mediante prestación de avales*” (azpimarra, nirea).

Hori horrela izanik, ondasun publikoen enbargaezintasunaren araua zalantzan jartzen ari da toki-administrazioetan (*ondare-ondasunei* dagokiela).



## VIII. ONDASUN PUBLIKOEN BESTERENEZINTASUNA ETA PRESKRIBAEZINTASUNA

Demanio-ondasunek eta auzo-ondasunek babes erantsi bat dute. Izan ere, Konstituzioaren aginduz, besterenezinak eta preskribaezinak dira. Jabari publikoko ondasunak xedaezinak izanik, ezinezkoa da haien titulartasun publikoa galtzea, ez administrazioak hala nahi izanda (demanio-izaera galtzen ez badute, behintzat), ezta ondasun horien edukitza galtzearen ondorioz ere.

Ondare-ondasunak besterendu daitezke legeak ezarritako moduan, baina jabari publikoko ondasunak, aldiz, ez. Jabari publikoko ondasunak besterenezinak dira, "gizakiaren merkataritzaz kanpo" daudelako. Demanioa xedaezina da, jabari publikoko ondasuna erabilera edo zerbitzu publikoari loturik dagoen bitartean. Gaur egun ezinezkoa da jabari publikoko ondasuna saltzea oinarri moduan legea erabili arren. Jabari publikoaren besterenezintasuna Konstituzioko 132.1 artikuluan bermaturik dago.

Zer ondorio dakar *besterezezintasunaren araua urratzeak*?

- Jabari publikoko ondasunak zuzenbide zibileko arauari loturik eskualdatzen badira (kontratu bidez, kasu), orduan kontratua deuseza izango da erabat. Kontratua deuseza izango da, kontratuak objekturik ez duelako izango, jabari publikoa gizakion merkataritzaz kanpo baitago.
- Aldiz, administrazioaren ondare-ondasuna saltzen bada ondasun horien salmenta arautzen duten arauak urratuz, orduan salmenta deuseztagarria izango da.

Jabari publikoko ondasunen preskripzioari dagokionez, esan behar da ez zaiela aplikatzen Kode Zibileko 1957. eta 1959. artikuluetan ezarritako preskripzio-erregimena (hots, ondasuna 30 urtez eduki bada, ez titulurik ez on-usterik gabe, ondasunaren jabetza eskuratu daiteke). Kode Zibilak, 1936. artikuluan, agertzen duen moduan "preskribagarriak dira gizakion merkataritzarako gai diren gauzak"; beraz, jabari publikoak, merkataritzaz kanpo izanik, ez du preskribatzerik. Preskripzio-arauak ez zaizkie jabari publikoko ondasunei aplikatzen, jabari publikokoak diren bitartean. Baina, argi izan behar da jabari publikoko ondasuna, jaregin ondoren, ondare-ondasun bihurtzen dela, eta ondare-ondasun bihurtuta norbanakoek preskripzio bitartez eskuratu dezaketela. Hori hala dela agertzen digu APOLeko 30.2 artikulua: "*estos bienes y derechos podrán ser objeto de prescripción adquisitiva por terceros de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil y en las leyes especiales*".

Jabari publikoko ondasunen preskripzioarekin zenbait arazo sortu ohi dira ondasun horien ustezko (isilbidezko) jaregitea onartua izan delako urte luzez. Toki Korporazioen Ondasunei buruzko 1955eko Erregelamenduak jabari publikoko ondasunen ustezko jaregitea onartu zuen. Gaur egun, erregelamendu hori indarrean ez badago ere, indarrean egon zen unean jabari publikoko ondasunei isilbidez jaregin ahal izan bazitzairen, horrek gaur egungo egoerak uki ditzake. 1955eko erregelamenduaren esanetan, jabari publikoko ondasuna ondare-ondasun bihurtzen zen, erabilera edo zerbitzu publiko baterako baliatu ez bada 25 urtean. Kasu horietan ondare-ondasun bihurtu eta Kode Zibileko preskripzio-epeak zenbatzen has zitezkeen (kasuan kasu 10, 20 edo 30 urte igaro ondoren, norbanakoek ondasun publikoa preskripzioz eskuratu zezaketen). Gaur egun, Toki Korporazioen Ondasunei buruzko 1986ko Erregelamenduak ez du ustezko jaregitearen teknika aintzat hartu (ez dago indarrean, beraz).

## IX. DEMANIO POLIZIA, ZEHAPENAK ETA ZORTASUNAK

### A. DEMANIO POLIZIA

Jabari publikoko ondasunei buruzko legeek ondasunen zainketa eta erabilera egokia bermatzeko, administrazioari eskaintzen dizkion ahalmenek osatzen dute demanio-polizia. Hain zuzen ere, jabari publikoa ikuskatzeko eta ondasunoi loturiko jarduera pribatuak mugatzeko zein zehatzeko ahalmenez baliatzean administrazioak egiten duen jarduera demanio-polizia da. Ahalmen horiek bi isla dituzte: batetik, zenbait jarduera egiteko administrazioak eman behar dituen onarpen, baimen edo lizentziak; bestetik, zehatzeko ahalmena.

Demanio-poliziak eta, bereziki, zehatzeko ahalmenak tradizio luzea izan du Espainiako zuzenbidean. Ahalmen horiek sektorekako legeetan arautu dira. Urari, kostaldeari, mendiei, meatzei, errepideei edota historia- eta arte-ondareari buruzko legeetan demanio-polizia arautu izan da. Lege horietan zehatzeko ahalmena ezarri izan da, zenbait jarduera tipifikatuz, eta jarduera horiei zehapenak lotuz.

- Ur Legeak 94. artikuluan zera dio: *la policía de las aguas superficiales, subterráneas y de sus cauces y depósitos naturales, zonas de servidumbre y perímetros de protección se ejercerá por la Administración hidráulica competente*. Ura kutsatzea jarduera debekatutzat jo da lege bereko 97. artikuluan; 100.-102. artikuluek, bestetik, isurtze-baimenak arautu dituzte *“queda prohibido, con carácter general, el vertido directo o indirecto de aguas y productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico, salvo que cuente con la oportuna autorización administrativa (1001.1); “las autorizaciones de vertidos establecerán las condiciones en que deban realizarse, en la forma que reglamentariamente se determine. En todo caso, deberán especificar las instalaciones de depuración necesarias y los elementos de control de su funcionamiento, así como los límites cuantitativos y cualitativos que se impongan a la composición de efluente y el importe del canon de control de vertido ..”*. Ur Legeak zehatzeko erregimena arautu du 116. artikuluan eta hurrengoetan. 116. artikulua lege-urratzeak tipifikatu ditu *“se consideran infracciones administrativas: a) las acciones que causen daños a los bienes de dominio público hidráulico y a las obras hidráulicas, b) la derivación de agua de sus cauces y el alumbramiento de aguas subterráneas sin la correspondiente concesión o autorización cuando sea precisa, c) el incumplimiento de las condiciones impuestas en las concesiones y autorizaciones ...* 117. artikulua lege-urratzeen sailkapenez eta zehapenez arduratu da.

- Kosta Legeak, 110 c) artikuluan, Estatuko administrazioaren eskumenak zehazten dituenean, honako hau ezarri du: *“la tutela y policía del dominio público marítimo-terrestre y de sus servidumbres, así como la vigilancia del cumplimiento de las condiciones con arreglo a las cuales hayan sido otorgadas las concesiones y autorizaciones correspondientes”*. Lege bereko 90. artikuluan eta hurrengoetan lege-urratzeak eta zehapenak arautu dira, eta 101. artikuluan eta ondorengoetan, zehatzeko prozedura.

Demanio-ondasunei loturiko ahalmen zehatzaileak, Administrazioaren ahalmen zehatzaile orokorrak dituen printzipioak aplikagarri izango ditu. Administrazioak zuzenean ezartzen ditu zehapenak, eta zehapenen aurkako errekurtsioak administrazio bidea agortu ondoren, administrazio auzibideak berrikusten ditu.

Bestalde, kontuan izan behar da zigor-arloko babes berdina dagokiela ondasun publikoei eta pribatuei. Hori horrela, lapurreta eta usurpazio delituak aplikagarri izango dira ondasun publikoetan ere. Bestalde, ondasun publikoek Zigor Kodean babes berezia jaso dute, adibidez lurralde-antolakuntzaren kontrako delituen aurrean, ingurumenaren aurkako delituen aurrean (nahita piztutako suteak, eta abar.), edota ondare historikoaren kontrako delituen aurrean. Ikusi, besteak beste, Zigor Kodeko 319.1 artikulua (“baimendu gabeko eraikuntza-lanak egitea berdeguneetarako, bideetarako edo jabari publikoko lurzoruetan”), 321. artikulua eta hurrengoak (historia-ondareari buruzko delituak), 325. artikulua eta hurrengoak (natura-baliabideen eta ingurumenaren aurkako delituak) ...

## B. ZORTASUNAK

Jabari publikoko ondasun zehatzak arautzen dituzten legeek jabe mugakideei zortasunak ezartzen dizkiete. Zortasun horiek hainbat izaera izan ohi dituzte; zenbaitetan, jabari publikoa babesteko ezartzen dira, jabe mugakideek beren jabegoetan egin ditzaketen jarduerak mugatuz; beste batzuetan jabari publikoaren gaineko funtzio publikoak gauzatzeko edo horiek errazteko ezartzen dira; eta, kasu askotan, norbanakoek jabari publikoa erabil dezatela izaten dute helburu. Zortasun horiek, esan bezala, jabetza publiko bereziak arautzen dituzten legeetan ezarri dira. Hona hemen horietatik batzuk:

### *Ur Legea:*

- *Bide-zorra:* Ur Legeko 6. artikulua ubide publikoen alboetan 5 metroko zabalera zortasuna ezarri du.
- *Polizia-eremua:* ubide publikoaren alboetan 100 metroko zabalera du (lurraren erabilera eta jarduerak baldintzatuak daude).
- *Lege-zortasunak* (47. artikulua): beheko lursailak goiko lursailetatik isuritako urak jasotzera behartuta daude.
- *Akueduktu-zortasuna:* (48.1 artikulua)
- *Bestelako zortasunak* (ura ateratzeko zortasuna, abelburuei ura emateko zortasuna,... 48.2 artikulua): “...los organismos de cuenca podrán imponer las servidumbres de saca de agua y abrevadero, de estribo de presa y de parada opartidor, así como las de paso, cuando se trate de garantizar el acceso o facilitar el mismo a la zona de dominio público de los cauces, para usos determinados, incluyendo los deportivos o recreativos, y, en general, cuantas servidumbres estén previstas en el Código Civil

### *Kosta Legea:*

- *Babes-zortasuna:* itsasertzetik lehorrera 100 metroko zabalera duen zortasuna (23.1). Beste 100 metro gehi dakizkioke kostaren berezitasunak direla eta, betiere autonomia-erkidegoa zein udalerrria bat etorritz gero (23.2).
- *Igarotzeko zortasuna:* itsasertzetik lehorrera 6 metroko zabalera duen zortasuna (27.1). Eremu horrek oinezkoentzat eta sorospen-ibilgailuentzat libre egon behar du (babes berezia duten inguruetan ezik). Igarotzeko zailtasunak dituzten eremuetan edo arriskutsuak diren eremuetan zortasun hori zabaldu daiteke (gehienez 20 metrokoa izan daiteke).
- *Itsasora sartzeko zortasuna:* zortasun horrek itsasora hurbiltzeko xedea du, eta doakoa eta publikoa izan behar du. Hiri-lurzoruan eta lurzoru urbanizagarrian ibilgailuz itsasora sartzeko zortasunak 500 metrokoa izan behar dira, eta oinezkoentzako 200 metrokoa. (28. art.)

- *Eragin-eremua (zona de influencia)*: gutxienez 500 metroko zabalera duen eremua da, eta hirigintza-mugak dakartza (ikus 30. art.).

#### *Errepideei buruzko Legea:*

- *Errepide-zortasuna*: autopistetan, autobideetan eta bide azkarretan 25 metroko zabalera du, alde bakoitzean; eta gainerako bideetan 8 metrokoa (21.2 art.; Estatuko bideei dagokienez).
- *Eragin-eremua*: errepide-zortasunetik hasi eta 100 metroko zabalera du (autopistetan, autobideetan eta bide azkarretan), eta 50 metrokoa, gainerako bideetan.

#### *Trenbideak*

- Aurreko atalean aipaturiko bi zortasun horiek trenbideei ere aplikagarri zaizkie.

## **BIBLIOGRAFIA**

BALLESTEROS MOFFA, L.A., "La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el privilegio de inembargabilidad de los bienes y derechos públicos" RAP 148, 1999; BALLESTEROS MOFFA, L.A., *Inembargabilidad de bienes y derechos de las Administraciones Públicas*. Colex, Madril, 2000; BOBES SÁNCHEZ, M.J., *La teoría del dominio público y el derecho de carreteras*. Iustel, Madril, 2007; CARRILLO DONAIRE, J.A., *Las servidumbres administrativas*. Lex Nova, Valladolid, 2003; CHINCHILLA MARÍN, C. (zuz.), *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*. Civitas, Madril, 2004; CLAVERO ARÉVALO, M.F., "La inalienabilidad del dominio público" RAP 25, 1958; COBO OLVERA, T., "La potestad de recuperación de oficio de los bienes de las Entidades Locales" REDA 88, 1995; DESDENTADO DAROCA, E., *El precario administrativo. Un estudio de las licencias, autorizaciones y concesiones en precario*. Aranzadi / Thomson, 1999; GALLARDO CASTILLO, M.J., *El derecho de bienes de las entidades locales*. La Ley / el Consultor, Madril, 2007; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "Sobre el principio de inembargabilidad, sus derogaciones y sus límites constitucionales y sobre la ejecución de sentencias condenatorias a la Administración" REDA 52, 1986; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo*. Civitas, Madril, 1998; GONZÁLEZ GARCÍA, J (zuz.), *Derecho de los bienes públicos*. Tirant, Valentzia, 2005; MESTRE DELGADO, J.F., *Régimen jurídico general del patrimonio de las Administraciones Públicas*. El Consultor, Madril, 2004; MORAND-DEVILLER, J., *Droit administratif des biens*. Montchestien, 5. arg., Paris, 2007; PAREJO GÁMIR, R., *Protección registral y dominio público*. Madril, 1975; RIVERO YSERN, E., *El deslinde administrativo*. Sevilla, 1967; SÁINZ MORENO, F., "Dominio público estatal de las playas y zona marítimo terrestre" RAP 99, 1982; SÁNCHEZ MORÓN, M. (zuz.), *Los bienes públicos. Régimen jurídico*. Tecnos, Madril, 1997.

## LAUGARREN ATALA

**11. gaia: POLIZIA JARDUERA EDO JARDUERA MUGATZAILEA: ORDENAZIO JARDUERA**

## I. ADMINISTRAZIOAREN JARDUERA MOTAK

Administrazio publikoaren errealitateari hurbiltzeko hainbat ikuspegi erabil daitezke. Ikuspegi formal batetik abiatuta, administrazioak bere jarduerak gauzatzeko erabiltzen dituen baliabide edo lanabesak azter daitezke (administrazio-egintzak, kontratuak, derrigortzea...). Baina bada beste ikuspegi ere, ikuspegi materiala alegia. Ikuspegi materialak bide ematen dio administrazioak egiten dituen jarduerak eta betetzen dituen gizarte-funtzioak aztertzeari eta sistematizatzeari; horretan sakonduko dugu jarraian. Sistematizaziorako irizpidea dugu, beraz, administrazio jardueren sailkapena.

Administrazioaren jarduera materialari dagokionez, ezaugarri nagusi batekin aurkituko gara: administrazio jardueren heterogenotasuna. Administrazioak jarduera anitz eta zeharo desberdinak egiten ditu, eta multzo heterogeneo zabal bat osatzen dute. Administrazioak betetzen dituen funtzio batzuk orokorrak dira (adibidez, arlo bati buruzko araubidea ezarri), eta beste batzuk, zehatzak (ospitale edo ikastetxe publiko bat kudeatu, eta zerbitzuak eskaini); zeregin batzuk abstraktuak dira (hirigintza-plangintzak landu), eta beste batzuk, zehatzak (eraikitze baimenak eman edo isunak jarri). Batzuetan eskubideak aitortuko dizkigu, edo laguntzak eskainiko zerbait egin dezagun; besteetan, aldiz, eskubideak mugatuko dizkigu edo debekuko ezarri. Bestalde, administrazioaren esku-hartzeak zer arlo edo sektoreri eragiten dion ikusirik, haren jardueraren heterogenotasuna agertuko zaigu (ordena publikoa, enpresa-ekimena, ongizatea, osasuna, hezkuntza, merkataritza, nekazaritza, kirola, arrantza, ekonomia, euskara, garraioa, kanpo-harremanak, eta abar).

Aniztasun horren oinarria Estatuaren beraren bilakaera prozesuan datza. Estatuaren bilakaera historikoari loturik, funtzio publikoak ugarituz joan dira. Antolakuntza politikoaren hastapenetan funtzio publiko mugatuak baziren ere (ordenazio-jarduerak eta zerga-bilketa nagusiki), gaur egungo "Estatu soziala"k norbanakoen bizi-kalitatea hobetzeko hainbat zeregin egiten ditu. Esku-hartze publikoari oinarria ematen dioten titulu juridikoak gero eta ugariagoak dira, eta horren kariaz zeregin eta jarduera publikoak gero eta gehiago.

Jarduera publikoak ordenatzeko eta sistematizatzeko ahalegin ugari izan dira. XX. mendera arte, jarduera-esparruak hartzen ziren sistematizaziorako irizpidetzat, eta honako hauek bereizten ziren: kanpo-harremanak, gerra, finantzak, justizia eta polizia (azken horren barne aurrekoetan ezin sar zitezkeen jarduera guztiak baturik). XX. mendearen hastapenetik abiatuta, sailkapenak egiteko irizpide konplexuagoak erabiltzeari ekin zitzaion, administrazio-jarduera juridikoa eta administrazio-jarduera materiala desberdinduz, jarduera juridikoa eta gizarte-jarduera desberdinduz, zuzenbide publikoaren araberrako jarduera eta zuzenbide pribatuko jarduera desberdinduz... Baina sailkapen guztien artean arrakastarik handiena lortu zuenak honako irizpide hau erabili zuen oinarritzat: administrazio-jarduerak norbanakoen askatasun eta eskubideei nola eragiten dieten aztertzea. Sailkapenak administrazioak bere eginbeharrak betetzeko erabiltzen dituen bitartekoei erreparatzen die. Irizpide

horri jarraiki, bi motatako jarduerak desberdindu ziren: norbanakoen jarduerak ordenatzen edo mugatzen dituzten administrazio-jarduerak, eta norbanakoei zerbitzuak eskaintzeko jarduerak (Frantzia *activité de police* eta *activité de service public* eta Alemanian *Ordnungsverwaltung* eta *Leistungsverwaltung*). Irizpide horrek gure testuinguruan ere arrakasta izan zuen, hirugarren tipologia bat erantzi zitzaizolarik, hona hemen:

- *Polizia-jarduera edo jarduera mugatzailea: ordenazio-jarduera.* Jarduera mota honek norbanakoen eskubide eta askatasunak mugatzen ditu. Polizia-jarduerak ordena publikoa babestea (zentzurik zabalenean) du helburu, eta norbanakoen jarduera pribatuak mugatuz gauzatzen da. Adibideak: baimenak, debekuak, aginduak...
- *Sustapen jarduera.* Administrazioak sariak eta laguntzak norbanakoei ematen dizkienean norbanakoek interes orokorreko jarduerak egin ditzaten. Jarduera mota honen bitartez, administrazioak norbanakoak bultzatzen ditu, interes edo erabilgarritasun orokorreko jarduerak egin ditzaten. Adibiderik argiena dirulaguntza da.
- *Zerbitzu publikoko jarduera.* Administrazioak norbanakoei prestazioak eskaintzen dizkienean. Betebehar publikotzat jotzen diren zerbitzuak administrazioak berak eskaintzen dituenen. Adibideak: irakaskuntza publikoa, garraio publikoa, osasun-zentro publikoak, telebista, irratia, hiltegiak, zabor-bilketa, eta abar.

Administrazio-jardueraren sailkapen hirukoitza sailkapen klasikoa da (JORDANA DE POZAS, 1949); doktrinak onartua. Edozelan ere, zenbait autoreren ustez, hiru kategoria horiei beste kategoria batzuk gehi dakizkieke (PARADA, VILLAR, ARIÑO). PARADAK honako bi hauek gehitu ditu:

- *Jarduera zehatzailea:* legearen aurkako jarduera baten ondorioz abian jartzen dena.
- *Tartekaritza jarduera:* administrazioak norbanakoen interesen eta eskubideen arteko tartekaritza-lana egiten duenean (norbanakoen arteko liskarretan epaile arituz).

## II. POLIZIA JARDUERA EDO JARDUERA MUGATZAILEA: ORDENAZIO JARDUERA

### A. JARDUERA PRIBATUEN ORDENAZIOA

Ikuspegi orokor batetik abiatuta, esan daiteke administrazio-jarduera oro (beharbada, barne-egiturarako egiten dituen jarduerak albo batera utzita) ordenazio-jarduera dela. Administrazioaren helburu nagusia interes orokorren alde jardutea da. Interes orokorrekotzat zer jo behar den aldatzen bada ere, administrazioaren eginkizuna da interes orokorrekotzat jotzen denaren alde egitea. Neurri berean, administrazioaren eginkizuna norbanakoek egiten dituzten jarduerak interes orokorrarekin bateragarriak direla bermatzea da.

Batzuetan, administrazioak berak interes orokorrak betetzeko jarduerak egiten ditu, baina, izatez, interes orokorrari eragiten dioten jarduerarik gehienak norbanakoek egiten dituzte. Zenbaitetan norbanakoen jarduerak zuzen abiatzen dira interes orokorren alde (adibidez, kultura-taldeek egiten dituzten jarduerak). Kasu horietan, administrazioak jarduera eta talde horiek sustatu baino ez du egiten. Baina gehienetan, administrazioak alde zuzeneko kautelak ezartzen ditu norbanakoen jarduerak interes orokorraren aurkakoak izan ez daitezen (adibidez, enpresa

kutsagarrien kontrola, trafikoaren kontrola, eta abar). Hots, administrazioak interes orokorarentzat kaltegarriak izan daitezkeen jarduera pribatuei mugak ezartzen dizkie. Administrazioak jarduera pribatuak mugatu edo baldintzatzan dituenean, ordenazio-jarduera egiten duela esaten da.

Norbanakoen eskubide edo askatasunak murrizten edo mugatzen dituzten jarduerak sartuko lirateke ordenazio-jardueraren barne. Jarduera mota horri *polizia-jarduera* deitu ohi zaio. Baina adiera-molde hori ez da erabat zuzena, ordena publikoari soilik egiten diolako erreferentzia. Eta ordena publikoak ez du hartzen administrazioaren ordenazio-jarduera osoa. Gaur egun, jarduera mota hori identifikatzeko *ordenazio-jarduera* edo *jarduera mugatzailea* erabiltzea hobesten da. Autore batzuek, ordea, jarduera mota horri *hertsatze- edo derrigortze-jarduera* deitzen diote.

Toki Erregimeneko Oinarriak arautzen dituen Legeak (TEOLek), 84. artikuluan, jarduera mota honen barruan sartzen diren esku-hartzeak zehaztu ditu:

- Ordenantza eta bandoak ematea.
- Aurretiazko kontrolen, lizentzien edo baimenen bitartez emanak.
- Zerbait eginarazteko edo galarazteko banakako aginduak.

Ez dago argi *zehatze-jarduera* jarduera mugatzailearen barruan sartu behar ote den. Esan ohi da zehatze-jarduerak, berez, ez duela norbanakoen eskubiderik mugatzen, zeren eta zehapena norbanakoaren legez kontrako egintza baten ondorioz ezartzen baita. Hori horrela, zehapenaren bitartez administrazioak berrezartzen du kaltetu den ordena juridikoa.

Ordenazio-jarduerak *bereizgarri* bat du: administrazioak administrazio-ahalmen batez baliatu behar du jarduera mugatzaileari ekiteko. Arauak onartzean, baimenak ematean, debekuak jartzean edo aginduak ematean administrazioa administrazio-ahalmen batez baliatzen da. Hots, administrazioari alde zuzeneko ahalmena eman behar zaio, gero eskubideak mugatu ditzan. Administrazioak erabil ditzakeen ordenazio-teknikek legeek aurreikusitako baldintzak barneratu beharko dituzte.

Legeak eskubide jakin bati lotutako ahalmenak zehazten dituenean eskubidearen delimitazioaz hitz egiten da. Ahalmen horiek mugatuak badira ere, ez da mugatzeaz hitz egiten, legeak eskubidearen ezaugarri orokorrak ezartzen dituelako. Adibidez, Hauteskunde Legeak bozka-eskubidea 18 urtez goragokoei aitortu die. Baina horrek ez du esan nahi 18 urtez beheragokoek eskubidea mugatua dutenik; gauza da eskubiderik ez dutela. Hots, adingabeentzat ez da jarduera mugatzailea ezarri, bozkatzeko eskubidea delimitatua baitago.

## B. POLIZIA BOTERETIK ORDENAZIO JARDUERARA

Zuzenbide publikoaren baitan “polizia” terminoak bilakaera historikoa izan du. “Polizia” terminoak grekoan du jatorria (*polis*), eta hastapeneko esanahia “gai publikoak zuzen bideratzea” zen. “Polizia” hitzarekin, beraz, estatus bati egiten zitzaion erreferentzia, gai publikoak zuzen bideratzearen ondorioz sortzen den gizarte-egoerari alegia; eta egoera egoki hori gauzatzeko beharrezkoak diren jarduera publikoak ere barne hartzen ditu.

“Polizia” terminoaren abiapuntua hori izanik, Estatuaren edo botere publikoaren esku-hartzeko titulu gisa identifikatu zen. Hots, “polizia-ahalmena” gai publikoak zuzen bideratu daitezkeen Estatuaren esku dagoen boteretzat edo esku-hartzeko titulutzat jo

zen. Estatu monarkikoak esku-hartzeko titulu horren erabilera zabala egin zuen, eta bere jardueraren oinarri nagusia polizia-ahalmena bihurtu zen. Horren kariaz, garai horietan administrazioaren ohiko jarduera polizia-jarduera izan zen.

Estatu monarkikotik Estatu konstituzionalera bitarteko jauzian “polizia” kontzeptuari beste esanahi bat eman zitzaion. Lehen, esku-hartzeko titulutzat jotzen bazen ere, gero Estatu-botere bihurtu zen. Botere orokorra, ongi finkatu gabekoa eta zabalgarria. Polizia-boterea oinarritzat hartuz, ia edozer egin zezakeen Estatuak ordena publikoa bermatzearen.

Poliziarri lotutako ahalmen zehaztugabe hori Estatu konstituzionalaren oinarriekin erabat bateraezina da; izan ere, Erregimen konstituzionalean, hiritarren askatasunak mugatu daitezten lege-gaikuntza beharrezkoa baita. Edozelan ere, Estatu konstituzionalak leku egin zion “Polizia botere orokor”rari, eta, lege-gaikuntza zehatzaren betebeharra saihestu. XIX. mendeko Estatu konstituzionalean, polizia-botere orokorrari bide emateko bi oinarri hartu ziren aintzat:

- - Administrazioarekiko lotura orokorra: hau da, norbanako guztiak administrazio-agintearen menpe daude, eta behartuta daude ordena publikoa zaintzera. Ordena publikoaren aurkako jarduerak Estatuaren polizia-boterea abian jartzeari bide ematen diote.
- - Administrazioaren eginkizunen artean ordena publikoa zaintzea dago. Beraz, eginkizun hori gauzatzeko eskumena aitortzeaz gain, ahalmen zabalak ere aitortzen zaizkio.

Bi oinarri horiek tarteko, administrazioak polizia-boterea administrazioiko organo zehatzetan kokatzeari ekingo dio, “gobernu-agintaritz” izenekoetan: Barne-ministerioetan, eta ahalmen orokorreko organo periferikoetan (prefektutzetan, gobernu zibiletan, alkatetzetan...). Organo horiek polizia-botere orokor baten jabe izaten hasi ziren, eta, hori oinarritzat hartuz, norbanakoei mugak eta baldintzak ezarri ahal izan zizkieten, ordena publikoaren zaintza oinarri soilak izanik.

Gaur egungo Estatu sozialean ikuspegi zaharkitu horrek ez luke tokirik izan behar. Administrazioaren esku-hartzea ezin oinarritu daiteke polizia-botere orokor batean. Legezketasun printzipioak hori ekiditen du. Administrazioa ezin da mugarik gabeko botere baten jabe izan. Administrazioa botere zabalaren jabe da, baina betiere legeak botere horiek zehatz aitortzen dizkion neurrian, eta ahalmen horiek baliatu ahal izango ditu soilik legeak aurreikusitako baldintzetan. Ahalmen eta baldintza horietan sakonduko dugu jarraian.

### C. ORDENAZIO TEKNIKEN ERREGIMEN JURIDIKOAREN PRINTZIBIOAK

Ordenazio-teknikak bi motatako printzipioen menpe daude: formazko printzipioen (1§ eta 2§) eta edukizko printzipioen (3§ eta 4§) menpe. Azter ditzagun banan-banan.

#### 1. Lege-erreserba

Lege-erreserbaren printzipioa ordenazio-jarduera mugatzen duen printzipio formala da. Erregimen konstituzionalari lotutako printzipio horrek eskatzen du norbanakoen askatasunak mugatzen dituzten jarduera publikoak lege-gaikuntza izatea. Ez bakarrik Konstituzioak aitortzen dituen eskubide eta askatasunak mugatzeko, edonolako askatasun edo eskubide mugatzeko ere, administrazioak legeak aurreikusitako ahalmenaren jabe izan behar du.



Horren kariaz, gaur egun ez da “polizia-erregelamendu” askerik onartzen. Baina horrek ez du esan nahi erregelamendugintza-ahalmenari ateak erabat ixten zaizkionik arlo horretan. Eskubide eta askatasunak mugatzen dituzten “polizia-erregelamenduak” egon, badaude. Baina ezinbestean “erregelamendu exekutiboak” izango dira, hots, lege bati atxikitako erregelamenduak.

Horri dagokionez, azpimarratu behar da udal-ordenantzen bitartez zehapenak ezartzeari buruz eztabaida sakona gertatu dela. Konstituzioko 25. artikularen arabera, lege-urratzeen tipifikazioa legeetan ezarri behar da, eta ez da onartzen erregelamenduetan halakorik ezartzerik (legeak argi ezartzen ez baditu zuzenbidearen kontrako jardueraren oinarritzko elementuak). Hori hala izanik, toki-administrazioak arazo batekin aurkitu ziren, TEOLek zehatze-ahalmena aitortzen bazien ere, lege-urratzeak ez zituzten ordenantzetan tipifikatu, legeek aurreikusi gabekoetan behinik behin. Arazo horri irtenbidea bilatzeko, aurrena Auzitegi Konstituzionalak lege-erreserbaren hedapena malgutu zuen (*“también la exigencia de Ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal y siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del Ayuntamiento. Esta flexibilidad no sirve, con todo, para excluir de forma tajante la exigencia de ley .. La flexibilidad alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo ilícito y sanción en la ley, pero no permitela inhibición del legislador”*) (132/2001 KAE, ekainaren 8koa, 6 ZO; ikus, halaber, AGE, 2003ko irailaren 29koa). Gero, TEOLen 2003. urteko erreforman XI. titulua gehitu zitzaion Oinarrien Legeari, eta han ezarri ziren lege-urratzeen tipifikazio orokorra, zehapenen sailkapena eta zigorren hedapen orokorra (ikus TEOLeko 139.-141. art.).

Ikuspegi orokor batetik abiatuta, esan daiteke polizia-erregelamenduei lotzen zaizkien arazo juridikoak erregelamendu exekutiboari lotzen zaizkienak direla. Hots, legearekiko erabateko atxikitasuna izan behar dutela. Eskubideak mugatzen dituzten legeek erregelamenduari bide eman diezaiokete, bidalketa baten bitartez. Kasu horiei dagokienez, gogoratu behar da Konstituzio Auzitegiaren jurisprudentzia, ez baita onargarria inolako mugarik gabeko bidalketarik. Legeari dagokio ordenazio-tekniken erregimen juridikoa ezartzea, eta ez erregelamenduari. Erregelamenduak ez du ordenazio-tekniken erregimen juridikoaren oinarritzko alderdiak arautzerik.

## 2. Zehaztasun printzipioa

Eskubide eta askatasunak mugatzen dituzten arauak zehatzak izan behar dute. Legeek zehatz ezarri behar dute zer kasutan eta zer baldintzatan den bidezkoa administrazioak norbanakoen eskubideak mugatzen dituzten jarduerak egitea. Hau da, ez litzateke onargarri esku hartzeko ahalmen orokorrerako baimena eman lezakeen gaikuntzarik. Adibidez, legeak ez du aski udalei “lizentziak” emateko edo ezeztatzeko ahalmena aitortzea. Zehatz agertu beharko du zer kasutan den bidezkoa administrazioak lizentzia-eskaerak ezeztatzea (hirigintza-antolamenduariekin bateragarriak ez badira, adibidez).

## 3. Heinekotasun printzipioa (proporcionalidad)

Administrazioari ordenazio-ahalmenak ematen zaizkionean, bermatu nahi diren interesen eta administrazioaren esku jartzen diren baliabideen artean heinekotasuna bermatu behar da. Administrazioaren esku jartzen diren ahalmen mugatzaileak administrazioak bermatu behar dituen interes zehatzen neurrira ezarri behar dira.

#### 4. "Pro libertate" printzipioa

Printzipio hori ordenazio-teknikek bermatu behar duten bigarren printzipio materiala da. Haren arabera, ordenazio-teknika bat baino gehiago onargarri denean, administrazioak norbanakoaren askatasuna gutxien murrizten duena aukeratu behar du (ikus 30/1992 Legeko 96.2 art.)

#### D. ORDENAZIO TEKNIKEN SAILKAPENA: NORBANAKOEN ESKUBIDEAK MUGATZEAN DAUDEN MAILAK

Jarduera mugatzailearen barne, azpisailkapen bat egin daiteke administrazioaren esku-hartzearen intentsitatea kontuan hartuz.

##### 1. *Administrazioari zerbait jakinarazteko beharra eta administrazioaren ikuskapenak onartzeko beharra.*

Multzo horren barne adibide ugari daude. Hona hemen horietatik batzuk:

- Pertsona fisiko eta juridikoen datuak administrazioari jakinarazteko beharra (Errolda Zibila, NAN, udal-errolda, NFA-NIF, Gizarte Segurantzaren afiliatzeko beharra). Pertsona juridikoei, aldiz, errolda jakin batzuetan inskribatzeko beharra ezarri zaie (Merkataritza Errolda, Fundazioen Errolda, Elkartearen Errolda, Alderdi Politikoen Errolda...)
- Dokumentuak eta liburuak osatzeko beharra (adibidez, kontabilitate liburuak,...)
- Beste batzuk: aduanetako sarbide/irteeretan ikuskapenak onartzeko beharra; tabernetan osasun-ikuskapenak onartzeko beharra; bestelako egiaztapenak (adibidez, Abokatuen Elkargoan afiliatzeko lizentziatura-titulua egiaztatu behar da).

##### 2. *Baimenak eskatzeko beharra:*

Norbanakoa zerbait egiteko eskubidearen jabe izanik, administrazioari baimena eskatu behar dio horrek egiazta dezan eskubideaz baliatzeko arauak zehaztu dituzten baldintzak betetzen ote dituen. Baimenaren kasuaz aurrerago hitz egingo bada ere, aurreratu dezagun administrazioak kasu horretan ez duela eskubiderik aitortzen, eskubideaz baliatzeko ahalmenak zabaldu baino ez du egiten egiaztatzeko eginkizuna burutu ondoren. Eskatzailearen baimen-eskabidea arauak agertzen dituzten baldintzen arabera ote den aztertu baino ez du egiten baimen-prozedurak. Adibidez, obra-baimenak, gida baimena...

##### 3. *Debeku formala edo zerbait egitera behartzea:*

Lehenbizikoaren adibideak: taberna ixtera behartzea, nahitaezko txertaketak, kale batzuetatik pasatzea debekatzea. Bigarrenaren adibideak: labore jakin batzuk ereitera behartzea, prestazio pertsonalak...

##### 4. *Eskubideak kentzea desjabetzeen bitartez:*

Desjabetzeak agertzen dituen ezaugarri nagusiak interes publikoa eta kalte-ordaina dira.

## E. ARAUTZEA

Arauk onartzea da norbanakoei eskubide eta askatasunak mugatzeko erabiltzen den teknika bat. Konstituzioko 53. artikulua araberan:

“Legez soilik arautu daiteke, betiere funtsezko edukia errespetatuz, eskubide eta askatasun horiek nola erabili”.

Estatuko eta autonomia-erkidegoetako administrazioetan, norbanakoen eskubide eta askatasunak mugatzen dituzten erregelamenduek *erregelamendu exekutiboak* izan beharko dute, beraz. Toki-administrazioek ere, ordenantzen bitartez eragina izan dezakete norbanakoen eskubide eta askatasunetan. Eskubideak mugatzen dituzten administrazio-jarduerek (erregelamendu bidezkoak ere bai) legearekiko lotura positiboa izan beharko dute. Hots, Legeak bide eman behar dio administrazioari. Administrazioak ez du legez kontrakoa dena egiterik; legeak bide emandakoa soilik egin dezake.

Erregelamenduen bidezko jarduera mugatzaileak hainbat agerpen izan ditzake.

- Erregelamenduak zuzenean eginbeharrak ezarri ahal dizkie norbanakoei. Kasu horietan, betebeharra bete ez denerako zehapenak aurrekusi ohi dira.
- Erregelamenduak norbanakoak jarduera nola egin behar duen zehaztu dezake. Bidenabar, erregelamenduak modu orokor batean aurreikus dezake eskubideez baliatzeko zer baldintza den ezinbesteko edo beharrezko.
- Erregelamenduaren bitartez eskubideen eduki arrunta delimitatu ahal izango da. Adibidez, lur-jabeak duen eraikitze eskubidea administrazioaren hirigintza-plangintzaren bidez delimitatuko da, baldintzak ezarri eta abar. Kontuan izan delimitazioa denez kalte-ordainik ez dela izango. Hirigintza-plangintzek, adibidez, jabetzaren eduki arrunta definitzen dute.

## F. BAIMENA

### 1. Kontzeptua

Baimenak (*autorización*) eskubide bat gauzatzea ahalbidetzen du. Baimenak norbanakoen eskubideen exekuzioari eragiten dio. Ez, beraz, eskubideari berari. Hiritarra, zerbait egiteko eskubidearen jabe izanik, eskubideaz balia dadin, administrazioaren baimena beharko du. Baimena lortzea baldintza bat baino ez da eskubideaz baliatzeko.

Baimenaren kontzeptua eta haren izaera azaltzeko bi ikuspegi kontrajarri erabili dira.

Bat. Norbanakoak eskubideen jabe dira, baina eskubide horietaz baliatzeko ahalmena baldintzatua dago administrazioak onartu behar duen erabaki baten bitartez. Administrazioaren erabaki horrek norbanakoak baliatu nahi duen eskubidea baldintzatzen du, eta egiaztatzen du eskubidearen erabilera interes publikoarekin bateragarria ote den. Bi hitzetan esanda, norbanakoak eskubidea lehendik du, eta baimena lortuz gero eskubide hori gauzatu ahal izango du.

Baimenak ez du eskubiderik aitortzen, eskubidea adierazi baino ez du egiten. Interpretazio horren arabera, baimenak aurretiazko eskubideari ezarritako muga bat kenduko luke. Baimenak, beraz, ez du eskubidea mugatzen, kontrakoa baizik; izan ere, baimenaren bitartez norbanakoari bere eskubide batez baliatzeko aukerak zabalduko litzaizkioke (O. RANELLETTI, 1893). Ikuspegi horren giltzarria aurretik existitzen den eskubidea da (aurretiazko eskubidea: *derecho preexistente*).

Bi. Kontrako norabidetik abiatzen da O. MAYER-ek proposatutako interpretazioa. Hark adierazten duena zera da: interes orokorrarentzat kaltegarriak izan daitezkeen norbanakoen jarduerak berez debekaturik daudela ulertu behar da. Baina administrazioak debeku orokor hori salbuets dezake, egiaztatu ondoren norbanakoak gauzatu nahi duen jarduera interes orokorrari kalterik ez dakarkiola. Bi hitzetan esanda, baimenaren bitartez administrazioak kendu egiten du jardueraren gaineko debeku orokorra. Ikuspegi horretan gakoa baimen-ahalmena da. Administrazioak, baimen-ahalmena erabiliz, eskubideak gauzatzeko debeku orokorra kentzen du.

Baimen-teknikak duen oinarria zera da: arauak interes orokorrari kalte egiteko gaitasuna duten jarduerak identifikatzen ditu (adibidez, kaleetatik ibilgailuz zirkulatzea, eraikitzea, enpresa kutsagarriak ezartzea, substantzia arriskutsuak garraiatzea...). Jarduera horiek interes orokorrari kalte egiteko gaitasuna dutenez, administrazio baimen baten menpe jartzen dira. Administrazioak kasuan kasu egin nahi den jardueraren ezaugarriak aztertu ondoren, erabaki bat onartu behar du horiei bide emateko, eta aztertu interes publikoekin bateragarriak diren edo ez (edota zer baldintza bete behar dituzten interes publikoarekin bateragarri izateko).

Zenbaitetan baimena ematen da Zuzenbideak aitortzen dituen eskubide subjektiboak baliatzeko (adibidez, jabetza higiezinaren eskubideari lotzen zaion eraikitze eskubidea), baina ez beti. Kasu askotan norbanakoak egin nahi duen jarduera ez da eskubide subjektibo batean oinarritzen, baizik eta legearekiko lotura negatiboa dakarren askatasun orokorrean. Legeak norbanakoari debekatzen ez dizkion jarduerak bidezko jarduerak direla ulertzen da. Adibidez, produktuak inportatzea edo esportatzea. Jarduera horiek eskubide subjektibo batean oinarritzen ez badira ere, zenbait baldintza betez gero baimenaren menpe daude. Askatasun orokor hori balia daiteke, betiere interes publikoarekin bateragarri bada.

Baimenak izaera *adierazpenezkoa* dauka, aitortzen baitu norbanakoaren jarduera interes publikoarekin bateragarria dela; edo zer baldintzaren menpe egin behar den, jarduera interes orokorrarekin bateragarria izan dadin.

## 2. Emakidak eta baimenak: desberdintasunak

Baimenaren izaera azaltzeko erabili ohi diren bi teoriei lotuta dago emakidaren eta baimenaren arteko desberdintasuna. Emakidaren eta baimenaren artean bi desberdintasun daude: oinarria eta izaera.

- *Baimena* aurretiazko eskubide batean oinarritzen da, eta izaera adierazpenezkoa du. Baimenaren kasuan, norbanakoa berea den eskubide batez edo aurretiazko eskubide batez baliatzen da. Baimenaren bidez administrazioak ez ditu eskubideak aitortzen, norbanakoa baita eskubide horien jabe. Baimenak mugak alboratzen ditu jarduerari ekin dakien. Beraz, izaera adierazpenezko hutsa duela ulertzen da. Baimena ematean, administrazioak adierazten du eskubidea existitzen dela eta eskubide horretaz baliatzea interes orokorrarekin bateragarria dela.

Administrazioaren esku-hartzea mugatua da, norbanakoaren eskubidea balia daitekeela adierazi baino ez du egiten eta.

Baimena eman ondoren, administrazioaren esku-hartzea amaitzen da. Izatez, baimenaren eragina mugatua da: eskubide batez “baliatzeko ahalmena” eskaini baino ez du egiten. Baimenak, berez, ez dio administrazioari biderik ematen baimena jasotako eskubidearen gaineko esku-hartzerik gauzatzeko. Kasu batzuetan, obra-baimenen kasuan adibidez, baimena eman ondoren administrazioak ikuskatze-jarduerak egingo ditu, eraikitakoaren eta baimendutakoaren arteko bateragarritasuna aztertzeko. Ikuskatze-jarduera horiek baimena zuzen bete ote den aztertzea dute helburu.

Baimen “operatibo”en kasua salbuespena da. Baimen operatiboen helburua da (geroago azalduko dugun moduan) jarraitutasuna duten jarduera pribatuetarako baimena ematea. Baimena eman ondoren, jarduera iraunkor bati ekiten zaio (telefonía mugikorrek antena bat instalatzeko baimena, adibidez). Baimendun jarduera iraunkor hori baimenak agertzen dituen baldintzen menpe jartzen da. Kasu horietan administrazioak kontrol eta ikuskatzeak egin ahal izango ditu. Horren adibideak dira Ertzaintzak edo udaltzainek errepideetan jartzen dituzten ikuskatze-kontrolak (alkoholemia dela, IAT, aseguruia edo zirkulatzeko baimena kontrolatzea dela). Esku-hartze horiek gertatzen dira, administrazioak baduelako aztertzerik norbanakoak gidatzeko baimenari lotzen zaizkion baldintzen arabera jarduten duen edo ez.

- *Emakida*, aldiz, ez da aurretiazko eskubide batean oinarritzen, eta haren izaera ez da adierazpenezkoa, eraketazkoa (*constitutiva*) baizik. Emakidaren kasuan, norbanakoak ez du baliatzen lehendik aitortua zuen eskubiderik. Berez, emakidaren bidez egiten diren jarduerak administrazioari egitea dagokio, eta ez norbanakoei. Emakidaren objektua izan daiteke zerbitzu publiko bat eskaintzea edo jabari publikoa erabiltzea. Norbanakoak ez du jarduera horiek bideratzeko aurretiazko eskubiderik. Administrazioak norbanakoari emakida ematen dionean, eskubidea sortuko da. Horregatik, esaten da emakidak egoera juridiko berria sortzen duela edo, nahi bada, emakida bera eskubideen iturria dela (izaera eraketazkoa du). Emakida lortu ondoren, emakidadunak eskubide bat integratuko du bere jabegoan, aurrez ez zuen eskubidea, alegia.

Emakidaren oinarria administrazioari berez dagokion eskubide edo jarduera bat izanik, ulertu ohi da administrazioak gorde egiten dituela ikuskaritza- eta zuzendaritza-ahalmenak, eta emakidadunari ezarri ahal dizkiola emakidak irauten duen bitartean. Hots, emakida bat ematen denean, administrazioak emakida-hartzailearen jarduera ikuskatu eta zuzendu ahal izango du, baita Kontratuen Legeak administrazioari eskaintzen dizkion gainerako ahalmenak baliatu ere. Administrazioaren esku-hartze horiek emakidaren kategoria juridikoari loturik daude.

Baimenaren eta emakidaren arteko desberdintasunek argiak badirudite ere, zenbait kasutan bien arteko desberdintasuna zalantzarria gerta daiteke. Arazoak sortzen dira, batez ere, baimen kopuru mugatua dagoenean. Adibidez, farmaziak zabaltzeko baimenak edo taxi-garraiorako lizentziak ematean, administrazioak jarduera-eskubideak mugatzen ditu, baimenen kopurua txikia delako. Baimen kopurua mugatua izanik, administrazioak baimen gutxi horiek eskatzaileen artean banatuko ditu. Kasu horietan norbanako guztiek ez dituzte aukera berdinak izango (ezta eskubide berdinak ere), administrazioak batzuei bakarrik ematen dizkielako lizentziak. Kasu horiei begira “berdintasun printzipioak” eskatzaile guztiei aukera berdinak eskaintzea galdetzen du (Toki Erakundearen Ondasunak arautzen dituen Erregelamenduak zera dio 77.2 artikuluan: “*las licencias se otorgarán directamente,*

*salvo si por cualquier circunstancia se limitare el número de las mismas, en cuyo caso lo serán por licitación y, si no fuere posible, porque todos los autorizados hubieren de reunir las mismas condiciones, mediante sorteo”).*

Ulertu ohi da administrazioak norbanako batzuei bakarrik pribilegioak ematen dizkienean (egoera pribilegiatua sortzen duenean), emakidaz baliatu behar dela eta ez baimenez. Ikuspegi hori ardatz hartuz, baimenaren kontzeptua bi kasutara mugatzea hobesten da:

- Kopuru mugaturik gabeko eskubideez baliatzeko kasuetan.
- Zuhurtzia-ahalmena erabili gabe jardueretarako baimena eman behar duenean.

Emakidaren kontzeptua gainerako kasuetarako erabiliko litzateke. Hots,

- Jarduerak ahalbidetzerakoan zuhurtzia erabil daitekeenean (legeak horri bide ematen dionean, noski).
- Onuradunen kopurua mugatua denean.

### 3. Baimen motak

Baimenak sailkatzeko zenbait irizpide erabil daitezke. Bi baino ez ditugu aipatuko: baimen arautuak eta zuhurtziarakoak desberdintzen dituen, eta baimen sinpleak eta operatiboak desberdintzen dituen.

#### a) Baimen arautuak eta zuhurtziarako baimenak

Doktrinaren baitan erabateko adostasuna ez badago ere, nagusiki ulertzen da baimena ematea *egintza arautua (reglada)* dela. Hala da administrazioak ez duelako askatasunik kasu batzuetan baimena ematea eta beste kasuetan ez ematea erabakitzeko.

Interesdunak baimen-eskabidea aurkezten duenean, administrazioak eskabidearen baldintzak aztertu baino ez du egin behar. Administrazioaren egitekoa da, soilik, baimena jaso nahi duen jarduerak legeak ezarritako baldintzak betetzen ote dituen aztertzea. Administrazioak egiaztatu egiten du. Adibidez, eraikitzeko baimen-eskaera jasotzean, administrazioa baimena ematera behartua izango da, proiektuak legeak eta erregelamenduek (hirigintza-plangintzak) ezartzen dituzten baldintzak betetzen baditu.

Ikuspegi orokor batetik abiatuta, hala bada ere, arazoak sortzen dira legeak zehaztasun askorik gabe ezartzen ditunean baimena emateko baldintzak. Zenbait kasutan legeak ez ditu argi definitzen jarduerari ekiteko zer baldintza bete behar diren, edo administrazioaren esku uzten du baldintzen balioespena. Adibidez, manifestazioetarako baimenak emateko, legeak nahiko tarte zabala uzten dio administrazioari, gerta daitezkeen inguruabarrak balioesteko eta horren arabera manifestazioetarako baimena emateko edo hura debekatzeko. Legeak dio manifestazioetarako baimena emango dela “ordena publikoari kalte egiteko arriskurik” ez badago. Noski, arrisku hori ote dagoen edo ez balioestea administrazioaren esku uzten da. Gauza bera gerta daiteke baimena ematea ala ez balioespen teknikoan menpe jartzen denean (hainbat irizpide tekniko erabil daitezkeenean). Bestalde, zenbait kasutan administrazioak baimenaren edukia konfiguratzeko tarte izan ohi du (baldintza gehigarriak ezarri, baimena epe bati lotu, eta abar). Kasuistika hori oinarri hartuz, doktrinaren zati batek “zuhurtziazko baimenak” onartzen ditu (SANTAMARIA). Edozelan ere, argi gera dadila halako kasuak arauen ondorioz gerta daitezkeela soilik.

Arauari dagokio baimenaren baldintzak zein diren identifikatzea (oso zehatz edo ez hain zehatz). Beraz, edozein kasutan legeak administrazioaren erabakia aurrekonfiguratu du.

b) Baimen sinpleak eta baimen operatiboak

Baimen sinpleek jarduera solteetarako bide ematen dute, adibidez herriko plazan kontzertu baterako edo egun bateko azoka baterako. Baimen sinpleen kasuan, administrazioaren esku-hartzea mugatua da: proiektuak agertzen dituen baldintzak eta lege-baldintzak alderatu baino ez du egiten. Baimen horiek berehala hutsaltzen dira, jarduera burutu bezain laster.

Baimen operatiboek jarraitutasuna duten jardueretarako baimena ematen dute. Adibidez, enpresa kutsagarri bat ezartzeko baimena edo gidatzeko baimena. Jarduera iraunkorra denez, ulertu ohi da baimenak jardueraren erregimen juridikoa osatzen duela. Hau da, jarduerak irauten duen bitartean baimenaren menpe egon behar du. Eta horren kariaz, administrazioak ikuskatze-eginkizunak bete ahal izango ditu.

4. *Baimenak emateko prozedura: baimenak ematea, baldintzatzea, eskualdatzea eta azkentzea (extinción).*

a) Prozedura-araubidea

Baimen tipologia zabala izanik, bakoitzaren erregimen juridikoa sektorekako arauetan aurkitzen da. Gidatzeko baimena emateko prozedura, manifestazio-baimenak lortzeko prozedura, hirigintza-baimenei lotutakoa... desberdinak dira eta ezaugarri bereziak dituzte.

Estatuko administrazioari dagokionez, 1178/1994 Errege Dekretua, abuztuaren 5ekoa, indarrean dago. Han Estatuko administrazioak baimenak emateko jarraitu behar duen prozedura orokorra ezarri da. Araututako prozeduraren egitura benetan arina da: (1) eskabidearen aurkezpena, (2) beharrezkoak diren agiriak aurkezteko fasea, (3) azkenik erabakia.

Errege-dekretuak baimenak emateko prozeduran *isiltasunaren eraginak* arautu ditu. Prozeduraren iraupena hiru hilabetekoa izanik, epe hori agortu aurretik administrazioaren ebazpena jakinarazi ezean, isiltasunaren eraginak abian jarriko dira. Isiltasunaren zentzuari dagokionez, arau nagusia isiltasun positiboa (baieztatzailea) da. Edozelan ere, errege-dekretuko eranskinean aipatzen diren sektoreetan isiltasunak kontrako ondorioak dakartza; negatiboa da, alegia. Hona hemen eranskinak aipatzen dituen sektore horietatik batzuk: hiritarren segurtasuna, atzerriartasuna, osasun-arloa, ekonomia-antolakuntza, garraioa, lan-harremanak, gizarte-segurantza, titulu akademikoak, eta abar. Isiltasun positiboak formalki arau nagusia izan behar badu ere, salbuespen bihurtu da aipatutako eranskinaren hedapen zabala dela eta.

b) Printzipio nagusiak

Esan bezala, sektoreetako araubideetara jo behar da, kasuan kasuko baimen-erregimenaren ezaugarriez jabetzeko. Edozelan ere, badira aplikazio orokorreko zenbait printzipio nagusi, eta horiek aipatuko ditugu jarraian.

Baimenaren objektua norbanakoari dagokion eskubide batez baliatzeko ahalmena eskaintzea izanik, baimen-prozedurak *norbanakoen eskariz* zabalduko dira.

Baimenak administrazio-egintza araututzat jotzen baditugu, *baldintzak* sartzekotan (epemugak, jardute-baldintzak, moduak... ezarriz), araubideak aurreikusitako baldintzak izan beharko dute, eta ez administrazioak erabateko zuhurtziaz asmatuikoak.

Baimenetan eskuarki agertzen da “*hirugarrenen eskubideei kalterik egin gabe*” klausula. Klausula horrek adierazten duena zera da: baimenaren hedapena administrazioaren eta baimen-eskatzailearen arteko harremanetara mugatzen dela. Hau da, baimenak ez dituela aldatzen eskatzailearen eta beste norbanako pribatuen arteko harreman juridikoak. Adibidez, administrazioak aintzat hartzen badu maizterrak aurkeztu duen obra-baimenerako eskabidea, baimena lortzeak ez dio etxe-jabearen aurrean eskubide berririk ekarriko. Bien arteko harreman pribatuan ez da aldaketarik izango baimena lortzeagatik.

#### c) Eskualdagarritasuna

Baimenen eskualdagarritasunari dagokionez, bi baimen mota desberdinu behar ditugu, erregimen juridiko desberdina baitute aplikagarri:

- *Baimen pertsonalak*. Baimenak pertsona batek agertzen dituen ezaugarriak loturik ematen direnean (gidatzeko baimena, kasu), horiek ez dira eskualdagarriak izango. Toki Korporazioen Zerbitzuei buruzko Erregelamenduak, 13.2 eta 14.1 artikuluetan, zera dio: “*las licencias concernientes a las cualidades de un sujeto habrán de ser desarrolladas personalmente por los titulares de aquellas y no mediante representación por un tercero*”.
- *Baimen errealak*. Baimenak objektu bati loturik ematen direnean edo ondasun baten ezaugarriak loturik (eraikitze baimena), horiek eskualdagarriak dira, objektua eskualdatzen denean. Lur jakin batean eraikitze baimena lortuz gero, lurra eskualdatzean eraikitze baimena ere eskualdatuko da. Ikus Toki Korporazioen Zerbitzuei buruzko Erregelamenduko 13. art.: “*las licencias relativas a las condiciones de una obra, instalación o servicio serán transmisibles, pero el antiguo y nuevo constructor o empresario deberán comunicarlo por escrito a la Corporación*”.

#### d) Azkentzea

Hona hemen, zerrenda modura, baimenak azkentzeari bide ematen dioten zazpi hipotesiak:

- Baimendun jarduera gauzatzen denean.
- Epe bati loturik eman badira, epea igarotzean.
- Baldintzaturik eman badira, baldintzak betetzean.
- Baimenak emateko egondako arrazoiak gerora desagertzen badira, baimenak ezeztatuak izan daitezke.
- Baimena eman ondoren inguruabar bereziak gertatzen badira, eta horiek baimen-eskaera ezeztatzea balekarkete.
- Okerren baten ondorioz gertatu badira.
- Irizpide berriak hartzen badira. Administrazioak baimenak emateko irizpide berriak hartzen baditu, edo, okerren baten ondorioz eman badira, Administrazioak kalte-ordainak eman beharko ditu (ikus Toki Korporazioen Zerbitzuei buruzko Erregelamenduko 16. art.).



## G. ESKUBIDEAK MUGATZEA: AGINDUAK, MANAMENDUAK ETA DEBEKUAK

Eskubideak mugatzeko dauden mailen artean, gogorrenak dira norbanakoen eskubideen edukia gutxitzen edo erabat hutsaltzen duten administrazioaren esku-hartzeak. Kasu horietan, eskubideen mugatzeaz edo “*ablazioa*”z hitz egiten da.

Eskubideen “mugatzea” eta eskubideen “delimitatzea” ez dira nahasi behar. Eskubidearen mugatzeaz hitz egiten da eskubidearen berezko edukia mugatzen denean. Eskubidea mugatzen hasten da, beraz, eskubidearen delimitazioaren gaineko eraginak gertatzen direnean. Ezaguna denez, eskubideak ez ohi dira absolutuak izan, eta haien edukia edo hedapena araubideak ezartzen ditu. Legeek eskubideei lotutako ahalmenak agertzen dituzte, eskubidearen berezko edukia ezarri, edo, nahi bada, eskubidea delimitatu. Arestian aipatutako adibideari helduz, adingabeek ez dute hauta-eskubidea mugaturik, kasu horretan gertatzen dena zera da: hauta-eskubidea delimitaturik dagoela 18 urtez goragokoentzat. Gauza bera esan daiteke jabetza-eskubideari buruz. Lurzoruaren Legeko 2.1 artikuluari jarraituz “*las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes o, en virtud de ellas, por el planeamiento con arreglo a la clasificación urbanística de los predios*”. Laburbilduz: delimitazioa eskubideari lotzen zaizkion ahalmenen bitartez osatzen da. Mugaketa, aldiz, eskubideari lotzen zaizkion ahalmenak negatiboki eragitea litzateke.

Eskubideen mugatzearen erregimenak dituen bi ezaugarri nagusiak dira legezkotasun printzipioaren menpe izatea eta kalte-ordaina ekartzea. Azken horri dagokionez, kontuan izan behar da eskubideen mugatze guztiek ez dakartela kalte-ordainik. Mugatze orokorrak direnean, edo mugatzeak dakartzan kalteak gizarte-bizitza arruntan jasangarritzat jotzen direnean (adibidez, udaltzainak saihebidetutako hartzeko agintzen digunean), ez dute kalte-ordainik ekarriko. Aldiz, mugatzeak norbanako jakin eta zehatz batzuei baino ez zaizkienean ezartzen, eta jasangarriak izan litezkeen kalteak gairik berdintasun printzipioa hausten dutenean, kalte-ordaina ekarriko dute. Azken horren adibiderik garbiena “desjabetzea” litzateke.

Jarduera mugatzailearen beste bitarteko bat aginduak ematea da. Administrazioaren aginduak bi motatakoak izan daitezke:

- Positiboak. Zerbait egitera behartzen dutenak. Horiei *manamenduak* deritze. Manamenduei dagokienez, gogoratu behar da Konstituzioko 31.3 artikulua (“*sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley*”). Legeari dagokio betebeharra aurreikustea eta haren oinarritzko elementuak definitzea. Legeak betebeharra aurreikusi ondoren, Administrazioak bidezko izango du prestazio horiek norbanakoei ezartzea. Prestazio pertsonalen adibideak dira nahitaezko soldadutza eta baso-suteak itzaltzeari lotutako aginduak dira; aldiz, tributu-betebeharrak prestazio errealean adibideak dira.
- Negatiboak. Zerbait egitea galarazten dutenak. Horiek *debekuak* dira. Nahitaezko prestazioak (manamenduak) legeetan aurreikusi behar badira ere, debekuen kasuan legearen ezinbestekotasuna ez da horren zurruna. Kasu askotan debekuak arau batean izango du oinarria. Hala bada, debeku orokorra izango da; arauak aurreikusten duen egoeran dauden guztiei ezarriko zaie. Baina beste kasu askotan, debekuaren jatorria administrazio-egintza bat izango da. Horiek agindu bereziak dira, eta egoera berezietan ematen dira. Adibidez, istripu bat gertatu ondoren, udaltzainak ibilgailuen ohiko norabidea aldatu ahal izango du. Kasu horretan, udaltzainak agindua

(edo debekua) zuzenean emango du, trafikoa ordenatzeko ahalmen orokorra oinarri hartuz.

Bestalde, aginduaren hartzaileak administrazioarekin duen loturak edo harremanak eragina izan dezake legezkotasun printzipioaren zurruntasuna malgutzeko. Horrela,

- *Nagusitasun orokorreko harremanetan*, administrazioaren aginduak legeetan agertu behar du. Adibidez, nahitaezko txertaketak Osasunari buruzko Lege Organikoan aurreikusi dira, eta, beraz, derrigorrezko txertaketak agindu ahal izango dira. Agindu horiek legean jaso behar dira zehatz.
- *Nagusitasun bereziko harremanetan*, norbanakoaren eta administrazioaren artean lotura estua dagoenean, administrazioak modu malguagoan jardun dezake aginduak eta debekuak ezartzean. Adibidez, funtzionarioek lotura berezia dute administrazioarekin, beraren antolakuntzan integratzen baitira. Hori nagusitasun bereziko harremanaren adibidea da. Kasu horretan, administrazioak aginduak eman ahal izango ditu hierarkia printzipioan oinarrituta, goragokoek beheragokoei jarduteko irizpideak inposatzeko ahalmena baitute. Agindu horiek ez dute agerpen zehatzik legeetan, baina harreman berezi horretan oinarrituz eman daitezke. Kasu horretan, legearen eta aginduaren arteko harremana ez da zurruna izango, malgua baizik.

Aginduak ematen direnean, Prozedura Legeak (30/1992 Legeak) jakinarazpenetarako ezarri dituen berme guztiak ez dira bete behar (idatziz, errekurtsio-bideak agertu,...). Agindua norbanakoari ezartzen zaionean (adibidez udaltzainak auto-gidariari bet-betan ezartzen dion agindua), hark agindua bete beharko du, obeditzeko beharra baitakar. Hori aginduaren izaeratik ondorioztatzen da. Agindua obeditu ezean, administrazio-zehapenak ezarri ahal izango dira, eta muturreko kasuetan baita penalak ere (desobedientziazat, erresistentziazat... jotzerik badago).

## BIBLIOGRAFIA

BERMEJO VERA, J., "La Administración inspectora" RAP 147, 1998; DE LA CUÉTARA, J.M., *La actividad de la Administración*. Tecnos, Madril, 1983; DÍAZ LEMA, J.M., "El régimen de autorizaciones de los centros privados de enseñanza no universitaria" RAP 133, 1994; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "Sobre los límites del poder de policía general y del poder reglamentario" REDA 5, 1975; GARCÍA GIL, F.J., *Suma de licencias y concesiones municipales*. Dapp, Madril, 2004; GARRIDO FALLA, F., "El derecho a indemnización por limitaciones o vinculaciones impuestas a la propiedad privada" RAP 81, 1976; HUERGO LORA, A., "La desigualdad en la aplicación de potestades administrativas de gravamen: remedios jurídicos" RAP 137, 1995; LASAGABASTER HERRARTE, I., *Las relaciones de sujeción especial*. HAAE-IVAP / Civitas, Madril, 1994; MARTÍN MATEO, R., "Actos tácitos y actividad autorizante" REDA 4, 1975; MARTÍN-RETORTILLO, S., "Acción administrativa sanitaria: la autorización para apertura de farmacias" RAP 24, 1957; MEILÁN GIL, J.L., "Sobre la determinación conceptual de la autorización y la concesión" RAP 71, 1973; PARADA VAZQUEZ, R., *Derecho Administrativo I. Parte General*. Marcial Pons, Madril / Bartzelona, 2005; REBOLLO PUIG, M., "La peculiaridad de la policía administrativa y su singular adaptación al principio de legalidad" REVAP 54, 1999; RIVERO ORTEGA, R., *El Estado vigilante: consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la Administración*. Civitas, Madril, 2000; SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General II*. Iustel, Madril, 2004; VILLAR EZCURRA, J.L., *Derecho Administrativo especial. Administración pública y derechos de los particulares*. Civitas, Madril, 1999;

## 12. gaia: PRESTAZIO EDO ZERBITZU PUBLIKOKO JARDUERA

### I. ZERBITZU PUBLIKOA KONTZEPTU GISA

Zerbitzu publikoko jardueraren bitartez, administrazioak beharizan publikoak asetzen ditu, zerbitzuak eskaintzeaz arduratuz, baina jarduera pribatuak erabat zokoratu gabe. Adibideak dira garraioa, hezkuntza, osasuna, telebista, irratia...

Zerbitzu publikoko kontzeptuari hurbiltzeko bi irizpide izan behar dira kontuan:

- Batetik, irizpide materiala. Zerbitzu publikoak norbanakoen bizitzako beharrak asetzea xede duten prestazio edo jarduerak dira, dela kolektibitate osoaren alde ezarritakoak (*uti universi*), dela norbanako zehatzei eskainiak (*uti singuli*).
- Bestetik, irizpide subjektiboa edo funtzionala. Jarduera horiek norbanakoei eskaintzea Estatuaren edo botere publikoen ardura da, bai zuzenean eskainiz, bai hirugarrenek eskain dezaten bermatuz. Dena delako zerbitzua eskaintzeko erantzukizuna hartzeak (*publicatio*) ez du esan nahi botere publikoak monopoliozko zerbitzua eskaini behar duenik; izan ere, enpresaburu pribatuen esku-hartzea ahalbidetu daiteke zerbitzuaren izaeraren arabera.

Zerbitzu publikoak eskaintzeko erantzukizun publikoa ez da aspaldikoa berria baizik. XIX. mendean hasi zen, eta bilakaera sakon baten ondoren ezarri zen. Hastapenetan, prestazio-zereginak ez ziren Estatuaren betebeharrak gisa ulertu. XVIII. mendera arte Elizak ematen zituen gizarte-zerbitzuak. Estatuaren eginkizun bakarra jarduera pribatuak ordenatzea zen, baina denborarekin, eta hainbat arrazoi tartean izanik (norbanakoen ekimen eza, errentagarritasun urria, Estatuaren interesa...) administrazioak zerbitzuak eskaintzeari ekin zion. Ongintza-zerbitzuak izan ziren sortzen lehenak (hezkuntza, osasuna...), eta Elizaren prestazio-jarduerak ordezkatu zituzten edo haiekin elkartu ziren. Hastapeneko zerbitzu horiek ez ziren erabat publikotzat jo; hau da, Estatu prestazio-jarduerak eskaintzen hasi bazen ere, zerbitzu horien titulartasuna ez zen erabat publikoa bihurtu. Zenbaitetan jarduera publikoek ekimen pribatuaren gabeziak sortutako hutsunea bete zuten, eta besteetan, arrazoi ideologikoak tarteko, Estatuaren kontrola gauzatzeko baliabide gisa (Frantziako hezkuntza-sistema, kasu).

Sortzen bigarrenak azpiegiturei lotutako zerbitzuak ditugu (XIX. mendearen erdialdean). Urari lotutako azpiegiturak, trenbide-garraioaren ezarpena, zubiak eraikitzea, eta geroago telegrafia-sistema, elektrizitatea garraiatzeko sistemak eta telefonia-sistemak izan ziren zerbitzu publikoak gauzatzeko baliabideak. Eratzen lehenak izan ziren ongintza zerbitzuen aldean, azpiegiturei lotutako zerbitzu publiko horien ezaugarri nagusia haien enpresa-izaera edo izaera ekonomikoa zen. Zerbitzu publiko horiek ustiapen ekonomikoa izateko gaitasuna zuten, zerbitzu-hartzaileei zerbitzua kobratzea baitzegoen (trenbide-erabiltzaileei, ur-erabiltzaileei edo telegrafo-erabiltzaileei). Botere publikoaren ekimen ekonomikoa gaitzesten zuen Estatuaren ideologia liberalarekin aurrez aurre jarri zen zerbitzu publikoa. Botere publikoaren prestazio-jarduerak ugaritzeak Administrazio Zuzenbidearen oinarriak astindu zituen, eta arazo dogmatiko ugari sortu. Estatu liberalaren filosofia abstentzionistari zerbitzu publikoak eragindako haustura hori bideratzeko emakidaren teknika asmatu zen. Emakidaren bitartez, zerbitzu publikoa kudeatu barik zerbitzua antolatzeko eta zuzentzeko aukera aurkitu zuen Estatuak. Hots, garaiko irizpide ekonomikoek botere

publikoen jarduera ekonomikoa gaitzesten zutenean, emakidak administrazioaren enpresa-ekimena ahalbidetuko zuen.

Zerbitzu publikorik berrienak botere publikoaren merkataritza-jardueren eskutik etorri zaizkigu (XX. mendean); merkataritza-enpresak zuzenduz, produktuak ekoitzi eta zerbitzuak eskaini dituzte. Elektrizitatea, ura, gasa, hidrokarburoak, garraioa, ontzigitza, telekomunikabideak, posta eta bestelako sektore estrategikoak enpresa publikoen bitartez kudeatzeari ekin zion Estatuak. Hainbat dira jarduera horiei ekiteko Estatuak izan zituen arrazoi historikoak; besteak beste, sektore estrategikoen gaineko kontrola, industria-politika, ideologia sozialistaren sorrera, gizabanakoon bizi-kalitatea bermatzea... Estatuak industria-jarduerari ekitean, Administrazio Zuzenbidearen oinarriak errotik aldatuko ziren; izan ere, jarduera horien oinarria publikoa izanik, jarduerak egiteko zuzenbide publikoa barik zuzenbide pribatua erabiltzen hasi zen. Hots, enpresen jabetza publikoa izanik, enpresen izaera eta jarduteko modua erabat pribatuak ziren. Prestazio-jarduera ugaritzearekin batera, Administrazio Zuzenbidearen dogmatika bera aldatu zen. Estatuak ondasunak ekoitzi, eta jarduera ekonomikoak zuzenbide pribatuaz baliaturik egiteak Administrazio Zuzenbidearen definizio subjektiboaren haustura ekarriko zuen. Administrazio Zuzenbidearen kontzeptua bera zerbitzu publikoa ardatz hartuta eraikitzeko saiorik ere izan zen (Bordeleko Eskolako DUGUIT eta JEZE).

Gaur egungo errealitateari begiratzuz gero zerbitzu publikoaren teoriak dakartzan arazo juridikoak zerbitzu publikoaren beraren kontzeptuari lotuta daude: zer prestaziorik osatzen dute zerbitzu publikoa? Zerbitzu publikoak edo administrazioak bermatu behar dituen prestazio-jarduerak definitzeko egin diren saioek sendotasun eza agertu dute. Zerbitzu publikoa unean uneko kontzeptu aldagarri bat da. Haren eduki objektiboa aldakorra izateaz gainera, argi dago txikituz doala. Ez dago berezko jarduera pribatu nahiz publikorik. Administrazioak eman behar dituen zerbitzuak kasuan-kasuan zehaztu behar dira, botere politikoak erabakitakoaren arabera. Berezko zerbitzu publikorik egon ez dago. Araubideak horiek definitzeko bidea ezarri baino ez du egin.

Espainiako Konstituzioak egun indarrean dagoen eredu ekonomikoaren ardatz nagusiak ezarri ditu. Enpresa-askatasuna bermatu (38. art.), eta,aldi berean Estatuak "Estatu sozial" gisa definitu du. Azken horrek botere publikoak bultzatzen ditu Konstituzioko III. kapituluaren adierazitako gizarte- eta ekonomia-oinarrien aldeko jarduera eraginkorra egitera (osasuna, etxebizitza, gizartearen garapen ekonomikoa...). Beharizan kolektiboak asetzeko bide publikoak botere publikoaren ekonomia-ekimenari bide eman behar dio. Eta hala dela xedatu du Konstituzioko 128.2 artikulua "ekonomia-jardueran ekimen publikoa" aintzatetsiz, "ekimen pribatu"arekin batera (138. art). Konstituzioak ekimen publikoari bere lekua aitortzeaz gainera, "Estatu sozialaren" definiziotik ondorioztatzen den beharrezana ere bada. Ekimen publikoak ekimen pribatuarekin batera merkaturatu jardun dezake baldintza berdinen menpe eta pribilegiarik gabe.

Edozelan ere, gaur egungo politika ekonomikoko ildoek liberalizazioaren eta pribatizazioaren aldeko joera argiak agertzen dituzte. Monopolioan eskaintzen diren zerbitzuak desagertuz doaz. Horrek zerbitzu publikoaren definizioa bera ukitzen du. Politika ekonomikoko printzipioek ekimen pribatuaren aldeko joera agertzen badute ere, zerbitzu publikoaren ezinbestekotasuna ez da zalantzan jarri. Hari horri jarraiki, inoiz baino garrantzitsuagoa da zerbitzu publikoaren ezaugarriei erreparatzea:

- Zerbitzu publikoak ez du eskatzen ahalmen subiranoen erabilerarik. Ahalmen subiranoen erabilera eskatzen duten jarduerak (defentsa, polizia...) administrazioak berak eskaini behar ditu. Aldiz, zerbitzu

publikoaren jardueraren ezaugarrietatik bat da norbanakoek kudeatzen ahal dituztela (adibidez, garraioa, osasuna edo irakaskuntza). Zerbitzu publikoko jarduera era pertsonalizatu eta neurgarrian eskaintzen den jarduera da.

- Zerbitzu publikoko jarduerak jarduera publikatua izan behar du. Hots, araubideak ezarri behar du botere publikoei dagokiela zerbitzu horiek eskaintzea edo ematea. Jarduerak, zerbitzu publikotzat joa izateko, oinarrizko izaera izan beharko du.
- Zerbitzu publikoko jarduerak eduki ekonomikoa izan behar du, enpresaburu pribatuek kudeatu ahal izateko.

Administrazioak oinarrizkotzat jo diren zerbitzu publikoak eskaini behar ditu. Baina, horiez gain, administrazioak badu oinarrizkotzat jo ez direnak ere eskaintzerik, jarduera ekonomikoa izaterik alegia, enpresaburu pribatuen gisa jardunez. Enpresa-helburu hutsa duten enpresa publikoak sor daitezten bi baldintza eskatzen dira:

- Enpresa publikoak gauzatu behar duen jarduerak interes publikokoa izan behar du. Jurisprudentziak era zabalean ulertzen du zer den “interes publikoa”: nahikoa da enplegua eskaintzea edota onuragarria izan daitekeen zerbait ekoiztea.
- Enpresa publikoak merkatuko lehia askean integratu behar du, inolako pribilegio edo salbuespenik gabe. Merkatuko gainerako operadoreen baldintza beretan jardun beharko du, beraz.

Kasu horietan, enpresa publikoak zuzenbide pribatuaren arabera jardun beharko du. Soilik enpresa-jarduerak eginez gero, ez da jarduera publikoa izango. Jarduera publikoa gauzatzeko da administrazioak administrazio-zuzenbidearen arabera jarduten duenean. Hori, nagusiki baina ez beti, oinarrizko zerbitzuen kasuan gertatzen da. Aurrerago hitz egingo dugu horretaz.

## II. ZERBITZU PUBLIKOAK EZARTZEA

Publikazioa gertatzen da botere publikoak bereganatzen duenean norbanakoen esku egondako jarduera baten gaineko eskumena. *Nazionalizazio*, *probintzializazio*, *udalkotze* terminoek publikazio-prozesuari erreferentzia egiten diote, jardueraren gaineko eskumena zein administraziok bereganatzen duen adieraziz.

Publikazioak, bi hitzetan esanda, jarduera baten edo zerbitzu publiko baten eskuratzea adierazten du. Konstituzioak honako hau xedatzen du 128.2 artikuluan:

“Ekimen publikoari bere lekua aitortzen zaio ekonomia-jardueran. Lege bitartez, sektore publikorako gorde ahal izango dira zenbait baliabide edo zerbitzu funtsezko, batez ere monopolio-kasuetan...”. (*“Se reconoce la iniciativa pública de la actividad económica. Mediante Ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general”*)

Artikuluak bi hipotesi agertzen ditu: batetik, zerbitzua eskaintzeko ardurua hutsa hartzea eta, bestetik, zerbitzuaren “erreserba” egitea. Azter ditzagun banaka:

## A. ZERBITZUA ESKAINTZEKO ARDURA HUTSA HARTZEA

Administrazioak, kasu honetan, zerbitzua eskaintzeko ahalmena bereganatzen du, norbanako edo enpresaburu pribatuekin bat arituz. Administrazioak merkatuan esku hartzeko ahalmen hutsa bereganatuko luke, beraz. Edozelan ere, jarduera jakin bat zerbitzu publikotzat jotzean, administrazioak ez du prestazio-jarduera hutsak egiteko ahalmena bereganatzen, zerbitzua arautzeko eskumenak ere egokituko zaizkio (prestazio-baldintzak, baldintzak betetzen direla kontrolatzeko ahalmenak, eta abar). Adibidez, hezkuntza (ordutegiak, ikuskapenak, eta abar).

Hipotesi honi dagokionez, toki-administrazioen esparruan, Oinarrien Legeko 86.1 artikulua zera adierazi du: “komeni dela eta egoki dela egiaztatzen duen espedientearen bidez, Konstituzioaren 128.2 artikulua araberak jarduera ekonomikoak bideratzeko ekimenaz baliatu daitezke toki-erakundeak” (“*las entidades locales, mediante expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida, podrán ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas conforme al artículo 128.2 de la Constitución*”). Eta hurrengo paragrafoak zera dio: “jarduera merkatu-lehia irekian egin behar denean, Korporazioko Osoko Bilkuraren esku izango da behin betiko onarpena ematea, eta berak erabakiko du zerbitzuaren kudeaketa modu zehatza” (86.2 art.) (“*cuando el ejercicio de la actividad se haga en régimen de libre competencia, la aprobación definitiva corresponderá al Pleno de la Corporación, que determinará la forma concreta de gestión del servicio*”). Prozeduraren gorabeheraz jabetzeko, ikus Toki Erregimenaren Testu Bategineko 97. artikulua, eta Zerbitzuen Erregelamenduko 45.2 eta 46. artikulua.

Artikulu horiek aipamen zehatzik egiten ez badute ere, ulertu ohi da Osoko Bilkurari dagokiola akordio horiek erregelamendu formaz gauzatzea, eta ez administrazio-egintza soiluz. Alegia, zerbitzuaren antolakuntza erregelamendu batez ezarri beharko da, eta zerbitzu-erabiltzaileen estatusa ordenantza batean.

## B. ZERBITZUAREN GAINEKO ESKUMENA ERRESERBA GISA

Kasu honetan, administrazioaren esku geratuko litzateke zerbitzuaren ardura osoa, eta gainerako operadore pribatuen esku-hartzea ekidingo luke. Zerbitzuaren gaineko erreserba bereganatuz gero, administrazioak zuzen kudeatu edo emakida bidez zeharka kudeatu ahal izango du. Aurrez enpresaburu pribatuek egiten zuten jarduera edo zerbitzua administrazioak bereganatzen badu, desjabetze-prozedura abian jarri beharko du, kalte-ordainei aurre eginez.

Jardueren gaineko erreserba ezar dadin, zenbait baldintza bete behar dira. Konstituzioaren aginduz, erreserba “oinarrizko edo funtsezko zerbitzu”en kasuan gerta daiteke soilik. Konstituzioak ez du esaten zerbitzu publikoak erreserbatu daitezkeenik, baizik eta soilik “oinarrizko edo funtsezko zerbitzuak” erreserbatu daitezkeela. Zerbitzu publikoaren kontzeptu hertsuari erreferentzia egiten zaiola esaten da. Azpimarratu behar da, ordea, “zerbitzu publikoak” eta “funtsezko zerbitzu publiko”en arteko desberdintasuna ez dela argia. Irizpide politikoen esku geratzen da bien arteko marra non dagoen ezartzea; izan ere, funtsezko zerbitzuak “lege bidez” ezarri behar dira. Lege-erreserba ezartzen da funtsezko zerbitzuak ezartzeko. Lege-erreserba hertsiki baten aurrean gaude, legeak berak izan behar baitu zerbitzuen erreserba ezartzen duena (eta ez erregelamenduak). Erreserba hori gauzatzen du, adibidez, Toki Erregimenaren Oinarriak arautzen dituen Legeak, 86.3 artikuluan. Honela dio:

“oinarrizko jarduera edo zerbitzu hauek toki-erakundeei gorde egiten zaizkie:

- ur-hornidura eta ur-arazketa (*depuración*)
- hondakinen biltze, tratatze eta ustiatzea

- gas- eta berogailu-hornidura
- hiltze, merkatu eta plazak
- herri-garraioa
- hileta-zerbitzuak

Estatuak eta autonomia-erkidegoek, bakoitzak bere eskumen-esparruaren barne, beste jarduera edo zerbitzu batzuk ere toki-erakundeei gordetzen ahal dizkiete lege bidez”.

6/1996 Errege Lege Dekretuak, ekainaren 7koak, gizarte-zerbitzuak liberalizatu zituen; hileta-zerbitzuak oraindik ere zerbitzu publiko izan arren, funtsezko zerbitzu izateari utzi diote, erreserbatik kanpo geratu baitira: *“se liberaliza la prestación de los servicios funerarios. Sin perjuicio de lo anterior, los Ayuntamientos podrán someter a autorización la prestación de dichos servicios. La autorización tendrá carácter reglado, debiéndose precisar normativamente los requisitos objetivos necesarios para obtenerla y se concederá a todo solicitante que reúna los requisitos exigidos y acredite disponer de los medios materiales necesarios para efectuar el transporte de cadáveres”* 22. art.)

Toki Administrazioen eremuan, Testu Bateginaren 97.2 artikulua baldintza erantsiak ezarri ditu zerbitzuen erreserba gauzatzeko. Batetik Korporazioko legeko kopuruaren erabateko gehiengoz onartu behar da, eta bestetik, behin-betiko onarpena Autonomi Erkidegoko Gobernuari dagokiola ezarri du. Edozelan, esaten ohi denez, egun nagusi diren irizpide ekonomiko liberalizatzaileak kontutan hartuta, eta erreserbak nagusiki kudeaketa eskusiboa suposatzen duenez gero, zail gerta daiteke zerbitzu jakin bat monopoliozko eran kudeatzea beharrezkoa dela frogatzea.

Bestalde, funtsezko zerbitzu publikoak ezartzeko ahalmenak badu muga orokor bat, hots zerbitzu publikoak ezin dute merkatal monopolio gisa funtzionatu (Europar Batasuneko Hitzarmena, 37 artikulua). Arau orokor horren kariaz Espainian desegin behar izan ziren petrolioaren eta tabakoaren monopolioak. Monopolioa eragile bakar baten esku dagoenean, askatasun printzipioarekin bateragarria den beste kudeaketa mota aplikatu bat ezin denean da soilik zilegi.

### III. “ZERBITZU PUBLIKOAREN ESKUBIDE” DEITURIKOA

Zerbitzu publikoaren gaineko ohiko teoriaren arabera, administrazioak zerbitzuak eskaintzeko zuzentza-ahalmena du. Ulertu ohi da, Konstituzioak zein Legeek zerbitzu publikoak aurreikustean, administrazioari jarduera-esparrua zehazten zaiola, baina inolako betebeharr juridikorik sortu gabe. Hau da, zerbitzua ezartzeko ardura administrazioaren esku izanik, prestazio-jarduerari ekitea administrazioaren esku egongo da, eta, beraz, norbanakoek ez dute izango zerbitzua ezartzeko eskatzerik. Bi hitzetan esanda, zerbitzu publikoa jasotzeko eskubidea ez da eskubide publiko subjektibo gisa ulertu.

Interpretazio hori aldatuz joan da, bereziki toki-erakundeen araubideak zerbitzu publikoei buruz ezarritakoari esker. Toki-erregimenaren oinarriak arautzen dituen 7/1985 Legeak zehaztu ditu, 1955eko Toki Legeak abiatutako bideari jarraiki, udalek ezinbestean eskaini behar dituzten zerbitzuak. 26.1 artikulua zera dio: “Udalek bakarrez zein elkarturik, honako zerbitzu hauek bete behar dituzte ezinbestean: ...”. Zerbitzu publikoak ezartzeko ezinbestekotasuna argi islatzen da lege bereko 26.3 artikuluan: “Udalak dituen ezaugarri bereziak direla eta, zerbitzu horiek ezartzea eta gauzatea ezinezko edo oso zail gertatzen bazaio ...dagozkion gutxienezko zerbitzuak bete beharretik libratzea eska diezaiotke autonomia-erkidegoari”. Udala, beraz, bere tamainari egokitutako gutxienezko zerbitzuak ezartzera beharturik dago, eta, horren ordainez, norbanakoak zerbitzuak ezar daitezkeen eskubidea izango du. Hain zuzen ere, Toki Erregimenaren Oinarriak arautzen dituen legeak zerbitzu publikoen aurrean

auzotarraren egoera juridikoa argitu du. 18.1.g artikulua, auzotarrei aitortutako eskubideen artean, honako hau ere aipatzen du: “nahitaezko izaera duen zerbitzu publikoa gauzatu dadila eskatzeko eta, hala badagokio, ezartzeko eskubidea”. Ondorioz, esan daiteke toki-erakundeen esparruan auzotarrek badutela zerbitzu publikoaren gaineko eskubiderik.

Esan behar da gainerako administrazioen esparruetan halako lege-aurreikuspenik ez dela ezarri, ez Estatuko administrazioaren esparruan, ezta erkidegoetako administrazioen esparruetan ere. Edozelan ere, ez litzateke zuzena izango pentsatzea zerbitzu publikoa ezartzea administrazioen erabateko zuhurtziaren mendean dagoenik. Norbanakoei zerbitzua eskatzeko eskubidea aitortu ez bazaie ere, Konstituzioko 39.-51. artikuluetan jaso diren zerbitzuen kasuetan, behinik behin, administrazioak nolabaiteko lotura positiboa izango du. Artikulu horietan, gizarte- eta ekonomia-oinarriak jaso dira. Konstituzio Auzitegiak behin baino gehiagotan esan duen bezala, printzipio horiek ez dituzte eskubide subjektiborik aitortzen, auzitegien aurrean eska daitekeen eskubiderik alegia, baina, era berean, egia da botere publikoen jarduerak printzipio horiekin bat etorri behar duela. Beraz, legeak edo administrazioak, zerbitzu publiko bat aurreikusten duenean, hura ezartzean eskubidearen berezko edukia identifikatzeko ezaugarriak adierazi beharko ditu; bestela, zerbitzu publikoa ukatzen dela ulertu beharko litzateke.

#### IV. ZERBITZU PUBLIKOAREN KUDEAKETAREN ANTOLAKUNTZA

Zerbitzu publikoek hitz egitean bi gauza desberdinu behar dira: zerbitzu publikoa bera, edo bere titulartasuna, eta zerbitzua kudeatzeko modua. Kudeaketa moldeak zerbitzu publikoen antolakuntzari erreferentzia egiten dio (zer erakundek egingo dituen prestazio-jarduerak, erakunde publikoa edo pribatua den, eta zer araubideren menpe jardungo duen).

##### A. ZERBITZU PUBLIKOAK KUDEATZEKO ERAK

Toki Erregimenaren Oinarriak arautzen dituen Legeak (7/1985 Legeak), zerbitzu publikoak kudeatzeko moduak sistematizatu ditu (85. art.). Lege horretako 85.1 artikulua araber, “toki-administrazioetako zerbitzu publikoak dira toki-erakundeen eskumeneko helburuak lortzeko zerbitzuak”. Beste modu batera adieraziz, udal-zerbitzu publikoak dira toki-entitateek beren eskumenen baitan eskaintzen dituzten zerbitzuak. Bestetik, Toki Korporazioetako Zerbitzuen Erregelamendua, 30. artikuluan, zerbitzuak eskaintzean udalek dituzten ahalmenak agertu ditu, eta honako hau xedatu: “toki-entitateek beren eskumenekoak diren zerbitzuak eratzeko, antolatze, aldatze eta kentze ahalmen osoa izango dute, eremu pertsonalean, nahiz ekonomikoan, nahiz beste alderdi guztietan, betiere Toki Erregimeneko legee, haren erregelamenduei edo aplikagarri diren beste xedapenei jarraituz”. Artikuluaren arabera, udalek ahalmen zabalak dituzte beren zerbitzuak kudeatzeko moduak hautatzean. Edozelan ere, arauak berak bi kautela ezarri ditu:

- Agintaritza baliatzea dakarten zerbitzuak ezin dira zeharka kudeatu.
- Zeharkako kudeaketak zerbitzuak eduki ekonomikoa izatea eskatzen du, enpresaburu partikularrek ustiatzea ahalbidetzeko.

Oinarrien Legeko 85.2 artikulua zerbitzu publikoak kudeatzeko bideak aurreikusi ditu. Sailkapena gainerako administrazioetan aplikagarria da. Zerbitzu publikoak bi eratara kudea daitezke: zuzeneko kudeaketaren bitartez edo zeharkako kudeaketaren bitartez.



## 1. Zuzeneko kudeaketa

Zerbitzu publikoak zuzenean kudeatzeko, erakunde publikoak (administrazio-zuzenbidea) eta erakunde pribatuak (zuzenbide pribatua) erabil daitezke. Hona hemen zerbitzu publikoak zuzenean kudeatzeko erabil daitezkeen bideak:

### a) Administrazio-zuzenbidea erabiliz

- *Toki-erakundeak berak kudeatzea.* Zerbitzua administrazioak berak eskaintzen du inolako organo berezirik sortu gabe. Toki-administrazioko organoak zerbitzua eskaintzeaz arduratuko dira. Kudeaketa osoaren ardura, eta baita arriskua ere, udalak bere gain hartzen ditu. Zerbitzua udalaren lanpostu-zerrendan integratzen diren funtzionarioen edo pertsonal lan-kontratudunaren bitartez eskaintzen da. Kasu honetan, finantza-erregimena udal-aurrekontuaren menpe gauzatzen da. Kudeaketa modu hori erabiliz gero, administrazio-zuzenbidea erabiliko da orotarako; hau da, zerbitzua eskaintzean administrazio-zuzenbidea erabiliko da, eta kudeatzailearen eta zerbitzu-hartzaileen arteko harremanak administrazio-zuzenbidearen bitartez arautuko dira.

Kudeaketa modu honen barne-azpisailkapen bat egin daiteke:

- *Bereizi gabeko kudeaketa.* Administrazioaren beraren organo orokorrek kudeatzen dute (udal-liburutegia): TKZEko 68.1 art.

- *Kudeaketa bereizia, organo deskontzentratu baten bidezkoa.* Administrazioaren beraren organo bereizi batek zerbitzua kudeatzen du. Organo kudeatzailea nortasun propiorik gabekoa da, administrazioaren egitura zentralizatuan txertatua baitago, baina zerbitzuaz arduratzeko eskumena ematen zaio (modu deskontzentratu batez), eta nolabaiteko autonomia funtzionala (udal-eskola edo -haurtzaindegia): TKZEko 70.-84. art.

- *Erakunde autonomiadunaren bitartez.* Kudeaketa deszentralizatua da, nortasun juridiko propioa duen erakunde batek bideratua. Kasu horretan, toki-administrazioak erakunde autonomiaduna sortzen du zerbitzua kudeatzeko. Udalak beste erakunde-administrazio bat sortzen du eginkizun horretarako, nortasun juridiko propioa duen erakunde publiko berri bat alegia. Erakunde-administrazioaren forma horrek (erakunde autonomiadunaren formak, alegia) administrazio-zuzenbidea aplikatzea eskatzen du; beraz, zerbitzu publikoa administrazio-zuzenbidearen mende egongo da erabat.

Finantza-erregimenari dagokionez, erakunde autonomiadunen aurrekontua udalak onartutako berezko aurrekontua izango da. Beraz, zerbitzuak dakartzan arrisku ekonomikoak udalak hartuko ditu bere gain. Bestalde, erakunde autonomiadunaren ondareari dagokionez, toki-erakundearenak diren zenbait ondasun erakunde berriari atxikiko zaizkio. Horiez gain, autonomiadun erakundeak bere ondasun propioak lortu ahal izango ditu.

Laburbilduz, forma hau erabiliz gero, zerbitzua administrazio-zuzenbidearen menpe egongo da erabat, izan ere, autonomiadun erakundearen jardura zein erakundearen eta zerbitzu-erabiltzaileen arteko harremana, biak, administrazio-zuzenbidearen menpe izango dira.

## b) Zuzenbide pribatua erabiliz

- *Tokiko enpresa erakunde publikoa*. Kasu honetan ere, toki-administrazioak nortasun juridiko propioa izango duen erakunde bat sortzen du zerbitzua kudeatzeko. Enpresa-erakunde publikoaren forma harturik, erregimen juridiko bitarikoa erabiliko da. Hau da, erakundea publikoa izanik, kanpo-harremanetan zuzenbide pribatua erabiliko du (edo haren sorrera-araudiak ezartzen duen zuzenbidea) “administrazio-ahalmenak erabili behar dituztenean ezik”. Edozelan ere, barne-jarduerak administrazio-zuzenbidez baliatuz gauzatzen dituzte (erabakiak hartzeko, aurrekontu-gaietan, eta abarretan).

Udalbatzak (osoko bilkurak) sortzen ditu, haien estatutuak onartuz, udaleko sail bati atxikiz (bidezko da, halaber, enpresa-erakunde publikoa autonomiadun erakunderen bati atxikitzea). Enpresa Erakunde Publikoaren Batzar Nagusiko kideak osoko bilkurako kideak dira. Administrazio-kontseilu bat izan behar dute, eta haien osaera estatutuetan agertzen da.

Berezko aurrekontua dute, eta kontabilitate publikoaren arauen menpean daude. Berezko ondarea dute, toki-erakundearen ekarpenaz osaturikoa.

- *Merkataritza-baltzua (sozietatea)*. Merkataritza-baltzu bat sortuz kudea daiteke zuzenean zerbitzua. Merkataritza-baltzuek zuzenbide pribatua erabiltzen dutenez, zerbitzu publikoa eskaintzeko zuzenbide pribatua erabiliko da. Kontratatzeko prozeduretan muga bakarra dute: esleipenen bidez banatu behar dituzte kontratuak, eta zabalkunde nahiz lehia printzipioak zaindu behar dituzte.

Azpimarratu behar da kudeaketa zuzenekoa izan dadin baldintza bat eskatzen dela: merkataritza-baltzuaren kapital osoak toki-erakundearena izan beharko du.

## 2. Zeharkako kudeaketa:

Zeharkako kudeaketa erabiltzen denean, administrazioak ez du zerbitzu publikoa eskainiko. Kasu horretan Administrazioarekin kontratu bidezko lotura duen hirugarren batek eskainiko du zerbitzu publikoa, dela enpresa misto batek, dela enpresa pribatu batek. Zerbitzuaren titularra administrazioa izango da, baina hura kudeatzeko hirugarren batekin kontratua sinatzen da. Horretarako erabiltzen den kontratua “*zerbitzu publikoak kudeatzeko kontratua*” da, administrazio-kontratuen tipologian toki propioa duen kontratu mota hain zuzen ere (*contrato de gestión de servicios públicos*). (Ikus Estatuko Kontratuei buruzko Legea).

Toki Administrazioei dagokienez, zeharkako kudeaketa moduak honako hauek izan daitezke:

a) *Emakida (concesión)*. Enpresaburuak zerbitzuaren arrisku eta ardurak bere gain hartzen ditu. Esleipen publiko baten bidez eskuratzen da. Zeharkako kudeaketaren forma prototipikoa (nagusia) da.

b) *Interesezko kudeaketa (gestión interesada)*. Administrazioak eta kudeatzaileak onurak eta galerak banatzen dituzte, kontratuan ezarritako proportzioan (LCAPeko 156.b art.)

c) *Kontzertua* (edo hitzarmena). Toki-administrazioak pertsona juridiko pribatu baten instalazioak erabiltzen ditu zerbitzua eskaintzeko, betiere konpentsazio ekonomiko baten trukean (adibidez, ikastetxe pribatu itunduak; anbulantzia-zerbitzu pribatuak; ospitale pribatuekin oheak hitzartzen direnean...).

d) *Errendamendua/Akura*: Administrazioak zerbitzu publikoa instalatu ondoren, pertsona juridiko pribatu bati lagatzen dio zerbitzua ustiatzen. Lagapena urte batzuetarako izaten da. Hartzaileak prezio jakin bat ordaindu behar du. Adibidea: herri txikietan izaten ziren herriko tabernak. Kontuan izan behar da Administrazio Publikoetako Kontratuen Lege berriak ez duela forma hori aipatzen zerbitzu publikoak kudeatzeko kontratu gisa, eta, beraz, indarrean ote dagoen zalantzazkoa da (baita toki-administrazioen esparruan ere).

e) *Merkataritza-baltzua eta kooperatiba*, baldin eta haien kapitalaren zati bat baino ez bada toki-erakundearena. Halakoetan, toki-erakundeak partaidetza bat baino ez du merkataritza-baltzu horretan.

## B. KUDEAKETA PROPIOA ETA KONTRATUZKO KUDEAKETA

Esan bezala, Administrazio Publikoak, zerbitzuaren titularra izanik, aukera zabalak izango ditu kudeaketa mota bat edo beste bat aukeratzeko. Edozelan ere, aukeraketa egitean araubideak zenbait muga ezarri dizkio, hona hemen:

- Administrazioak zerbitzu publikoa eskaintzeko kudeaketa propioa (edo zuzeneko kudeaketa) erabili nahi badu, printzipioz ez du mugarik izango forma bat edo bestea aukeratzeko. Hots, bere antolaketa zentralaren organoak erabili ahal izango ditu, organo deskontzentratuak zein bere menpeko erakunde deszentralizatuak, zerbitzua eskaintzeko propio sortutakoak. Azken kasu horri dagokionez, bi ñabardura egin behar dira. Administrazioak zerbitzua kudeatzeko forma pribatua duen erakunde bat erabili nahi badu (merkataritza-baltzu bat, alegia), zuzeneko kudeaketa (edo propioa) izan dadin baldintza bat dago: baltzuaren kapitalaren gehiengoa administrazioarena edo haren menpeko erakunde publiko batena izatea (Kontratuen Legea 154.2). Zerbitzua kudeatu behar duen baltzuaren kapitalean administrazioaren partaidetza erdira heltzen ez bada, “ekonomia misto”ko baltzu baten aurrean egongo ginateke. Beraz, baltzuaren bitartez zeharkako kudeaketa (edo kontratu bidezko kudeaketa) soilik litzateke posible (Kontratuen Legea 156.d art.). Bi hitzetan esanda, merkataritza-baltzuaren bitartez kudeaketa propioa gerta dadin, haren kapital “oso”ak edo behintzat “gehien”ak administrazioaren esku egon behar du. Gogoratu dezagun toki-administrazioen esparruan kudeaketa propioa edo zuzenekoa izan dadin baltzuaren kapital osoak toki-administrazioarena izan behar duela. Gainerako administrazio-esparruetan, aldiz, kapitalaren “gehien” haren esku izatea nahikoa da zuzeneko kudeaketa gerta dadin.

Kudeaketa propioari (edo zuzenekoari) loturiko bigarren baldintza honako hau da: Estatuko administrazioaren esparruan, agintaritza-ahalmenak erabiltzea eskatzen duten zerbitzuak ezin dira merkataritza-baltzuen bitartez eskaini (LOFAGEko 12. XG). Estatuko administrazioaren esparruan, beraz, kudeaketa propioa bideratzeko forma guztiak ez dira baliagarriak, agintaritza-ahalmenen erabilera eskatzen duten zerbitzuak eskaintzeko (merkataritza-baltzua kudeaketa propioa bideratzeko modua izanik, ez dago zeregin horietarako erabiltzerik). Azpimarratu dezagun Estatuko administrazioaren esparruan merkataritza-baltzuen bidezko kudeaketari ezarritako muga hori ez datorrela bat toki-administrazioen esparruan ezarritakoarekin. Toki-legediak xedatzen duena zera da: agintaritza-ahalmenak erabiltzea eskatzen duten zerbitzuak ezin daitezkeela zeharka kudea. Beraz, bidezkoa litzateke udalaren merkataritza-baltzu baten bidez (kapital osoa udalaren esku izanik) zerbitzu horiek bideratzea.

- Kontratu bidezko kudeaketari bi muga orokor ezarri zaizkio (Kontratuen Legeko 155.1 artikulua). Batetik, logikoa denez, kontratugai izan daitezkeen zerbitzuek eduki ekonomikoa izan behar dute, enpresaburu partikularren bidez ustiatzeari bide emateko. Eta, bestetik, agintaritza ahalmenak erabiltzea eskatzen dituzten zerbitzuak ezin kudea daitezke kontratu bidez.

## V. ZUZENBIDE PUBLIKO EDO PRIBATUKO KUDEAKETA

Arau juridiko erregulatzailerak izan da doktrinak zerbitzu publikoak kudeatzeko moduak sailkatzeko erabili duen beste irizpide bat. Irizpide horrek bi alderdiri erreparatzen die: batetik, zerbitzua eskaintzen duen erakundeari aplikatzen zaion araubideari so egiten zaio, eta, bestetik, erakunde kudeatzailearen eta zerbitzu-hartzaileen arteko harremanaren erregimen juridikoari. Irizpide hori erabiltzearen emaitza honako hau litzateke:

### - Zuzenbide publikoa ezarriz:

- Zuzeneko kudeaketa, administrazioak berak egiten badu, organo bereizirik gabe edo organo bereizi baten bitartez.
- Zeharkako kudeaketa, interesezko kudeaketaren bidez egiten bada.
- Zeharkako kudeaketa, emakida bidez egiten bada

### - Zuzenbide pribatua ezarriz:

- Zuzenbide pribatuko erakunde publikoa
- Zeharkako kudeaketa, hitzarmen (kontzertu) bidez
- Zeharkakoa errendamendu bidez
- Zuzeneko kudeaketa-baltzu bidez
- Zeharkako kudeaketa-baltzu bidez

Sailkapen horrek ahulezi nabarmenak agertzen ditu; izan ere, erabiltzen diren bi irizpideak —hots, erakundearen erregimena eta kanpo-harremanetarako erregimena— ez dira bat etortzen sarritan. Errealitateak erakusten diguna zera da, ez dagoela hertsiki bereizterik kudeaketa publikoa eta kudeaketa pribatua, bien arteko nahasketa bat gertatzen baita zerbitzu publikoak kudeatzeko orduan. Zuzenbide pribatua bereziki erabiltzen da, erabiltzekotan, antolakuntzaren esparruan (pertsonek, ondasunak kudeatzeko, kontratuak, finantza-erregimena...); aldiz, administrazio-zuzenbidearen arabera arautzen dira, nagusiki, zerbitzuaren funtzionamendua zein erabiltzaileekiko harremanak. Azken horren oinarria zera da, erabiltzaileei zerbitzua eskaintzean zenbait baldintza bermatu behar zaizkiela, ez baitago zuzenbide pribatuaren eta merkatu-indar hutsten esku uzterik zerbitzu publikoaren prestazioa. Hots, errentagarritasunak, sarbidea mugatzeko eskubideak... eta antzekoek ez dute lekurik zerbitzu publiko baten prestazioaz gabiltzalarik.

## VI. ZERBITZU PUBLIKOAK KONTRATU BIDEZ KUDEATZEA

Zerbitzu publikoak kudeatzeko, Administrazio Publikoetako Kontratuei buruzko Legeak (2/2000 Errege Dekretu Legegilea, ekainaren 16koa) xedapen zehatzak jaso ditu, eta “Zerbitzu Publikoak Kudeatzeko Kontratua” aurreikusi du. Kontratu mota horren bitartez, administrazioak zerbitzu publiko baten kudeaketa pertsona natural edo juridiko bati manatzen edo esleitzen dio (154.1). Zerbitzu publikoaren kudeaketa kontratu bidez gauzatzen denez, kontratu-harremanaren araubidea Kontratu Legearen menpe egongo da, baina, legeak berak adierazten duen moduan, zerbitzua jakin bakoitzari buruzko araubide zehatzak osatuko du beraren erregimen juridikoa (“zerbitzu publikoak kudeatzeko kontratuak honako lege honen bitartez arautuko dira ... eta baita dagokion zerbitzua arautzen duten xedapen berezien bitartez ere, baldin eta lege honen aurkako ezer ere ezartzen ez badute” 155.5 art.).

Kontratuen Legeko 156. artikulua zerbitzu publikoak kudeatzeko kontratuak har ditzakeen lau formak agertu dizkigu:

- Emakida
- Intersezko kudeaketa
- Hitzarmena edo kontzertua
- Ekonomia mistoko baltzua edo elkarte

#### A. EMAKIDA

Emakida zerbitzu publikoak kudeatzeko forma nagusia da; forma paradigmaticoa esan genezake. Emakidaren bitartez, administrazioak pertsona fisiko edo juridiko bati esleitzen dio zerbitzua eskaintzeko ahalmena. Zerbitzuaren titulartasuna administrazioaren esku egonik, ulertu ohi da emakidadunari *ex novo* eskubideak aitortzen zaizkiola. Hori da, hain zuzen ere emakidaren eta baimenaren arteko desberdintasuna.

Emakida-kontratuaren bitartez “enpresaburuak zerbitzu publikoa kudeatuko du, arriskuak bere gain hartuz eta askatasunez” (*a su riesgo y ventura*) (Kontratuen Legeko 156.a). Legeak emakida hala definitzen badu ere, kontuan hartu behar da emakidari erabat aplikagarri zaizkiola “finantza-oreka” bermatzeko Kontratuen Legeko 162. eta 163. artikuluetan ezarritako teknikak. Bestalde, emakida-kontratuaren bitartez zerbitzua eskaintzeko ahalmena eskualdatu ez ezik, administrazioak bidezko du polizia-ahalmenak ere emakidadunari eskualdatzea.

Emakidaren izaera ulertzeko bi gauza bereizi behar dira: titulartasuna eta kudeaketa. Zerbitzuaren titulartasuna administrazioaren esku egongo da; aldiz, kudeaketa enpresa pribatuak egingo du. Zerbitzuaren eskaintza bermatzea emakidadunaren betebeharra izango da; emaitza ekonomikoak (irabaziak nahiz galerak) bereganatuko ditu, baina, titulartasuna publikoa denez, administrazioak zuzendaritza- eta ikuskaritza-ahalmenak gordeko ditu. Adibidez, tarifak administrazioak onartuko ditu, baina arrisku ekonomikoa enpresak hartuko bere gain.

Emakidak administrazio-kontratuaren izaera du, eta aldi berean zerbitzu publikoak kudeatzeko forma bat da. Kontratu-izaera badu ere, esleipena aldebakarreko administrazio-egintza baten bitartez gauzatzen da. Kontratuak emakidaren edukiak jasoko ditu. Emakida, administrazio-kontratuaren izaera izanik, administrazio-zuzenbidearen arabera arautuko da. Enpresa emakidadunak, aldiz, pribatua denez, zuzenbide pribatua erabiliko du. Edozelan ere, zerbitzu publikoa eskaintzen denez, zerbitzu-emailearen eta zerbitzu-erabiltzaileen arteko harremana ez da erabat pribatua izango, harreman horrek ezaugarri publikoak izango ditu, eta lotura berezia sortuko du erabiltzailearen eta administrazioaren artean.

Bi hitzetan esanda, emakidaren erregimen juridikoa bitarikoa da, publikoa eta pribatua, enpresa ez baita publiko bihurtzen emakida izateagatik. Neurri berean, enpresa pribatua izanik zerbitzu publikoa eskaintzen duenez, haren jarduera ez da erabat askea izango, administrazioaren esku-hartzeen bitartez baldintzatua baizik. Egoera nahasi hori emakidaren berezitasun nagusia izango da (*“pueden distinguirse dos aspectos perfectamente diferenciados, uno presidido por el derecho administrativo, en cuanto que el concesionario, al gestionar un servicio público, ejerce una función pública, y otro aspecto, presidido y regulado por el derecho privado, ya que, sin olvidar su carácter de concesionaria, la empresa titular de la concesión sigue siendo privada”* AGE, 1979ko apirilaren 3koa).

Emakidaren baldintza nagusiak hauek dira:

- Zerbitzu publikoak ekonomia-edukia izan behar du.
- Administrazioak zuzendaritza-, ikuskatze- eta polizia-ahamenak gordetzen ditu.
- Zerbitzu-hartzaileak partikularrak dira.

## B. INTERESEZKO KUDEAKETA

Kontratuen Legeko 156.b artikulua intereseko kudeaketa honela definitzen du: “Administrazioak eta enpresaburuak zerbitzuaren ustiapenaren emaitzak banatzen dituzte kontratuan ezarritako proportzioan”. Intereseko kudeaketa horrela definituta, eduki eta garapen anitz izan dezakeen figura dela ondoriozta daiteke.

Kontratu forma honek administrazioaren eta enpresaburuaren arteko nolabaiteko elkarketa dakar, baina inolako figura organikorik sortu gabe, hots, nortasun propioa duen pertsona juridikorik sortu gabe (baltzu mistoa edo partzuergoa).

Praktikan intereseko kudeaketak eduki oso desberdinak hartzen ditu. Gerta daiteke, adibidez, administrazioak zerbitzua arautu ondoen enpresa pribatu bati beraren kudeaketa esleitzea, eta zerbitzuaren ustiapenak ekar ditzakeen irabazien portzentaje bat enpresari eskaintzea. Edo, alderantziz, hitzar liteke esleipenaren hartzaileak zerbitzuaren ustiapenari esker eskuratutako irabazien portzentaje bat (edo kopuru finko bat) administrazioari eman diezaiola.

Kontratu mota honen prestaketari, jarraitu beharreko prozedurari eta esleitzeko moduari dagokienez, emakidak aplikagarri dituen arauak bete behar dira. Enpresaren eta zerbitzu-erabiltzeen arteko harremanek, emakidaren kasuan bezala, zuzenbide publikoko berezitasunak dituzte.

## C. HITZARMENA EDO KONTZERTUA

Kontratuen Legeak xedatutakoari jarraituz, hitzarmenak sina daitezke “dagokion zerbitzu publikoaren ezaugarri berdinak edo antzekoak dituzten jarduera pribatuak egiten dituzten enpresaburuarekin”. Zerbitzu publikoaren titularra den administrazioak, pertsona juridiko pribatu baten instalazio, eraikin edo ondasunak erabiltzen ditu, konpentsazio ekonomiko baten trukean.

Hona hemen hitzarmenaren ezaugarriak:

- Hitzarmena hala definitzen denez, Administrazioak konkurrentzia askean egiten dituen zerbitzuak kudeatzeko erabili beharko da ezinbestean. Izan ere, hitzarmena zerbitzu publikoak dituen ezaugarri berdinak dituzten jarduera pribatuak egiten dituzten enpresaburuarekin soilik sina daitezke (ospitaleak, ikastetxeak...).
- Hitzarmena administrazio-jarduerak osatzeko baliabidea baino ez da. Administrazioak zerbitzua eskaintzen duenean baina beraren prestazioa nahikoa ez denean zerbitzu-eskeak asetzeko enpresa pribatuarekin hitzarmena sinatu ahal izango du.
- Hitzarmenaren esparru naturala gizarte- edo laguntza-zerbitzuen esparrua da.
- Enpresari aplikatzen zaion araubide juridikoa eta erakunde kudeatzailearen eta zerbitzu-hartzailearen arteko harremanak zuzenbide pribatuaren menpe arautuko dira.

## D. EKONOMIA MISTOKO BALTZUA

Zerbitzu publikoak kudeatzeko kontratuak izan dezakeen laugarren forma ekonomia mistoko baltzu edo elkartearen sorrera da; hots, “administrazioak bere kabuz zein beste erakunde publiko baten bitartez, enpresa batean parte hartzen duenean, norbanako pribatuekin batera, zerbitzua eskaintzeko” (156.d).

Ezaugarriak:

- Administrazioaren eta norbanako pribatuen artean enpresa bat sortzen da zerbitzua eskaintzeko.
- Enpresak duen kapitalean administrazioaren partaidetza ezin izan daiteke erdia baino handiago; bestela, ez litzateke hitz egiterik kontratu bidezko kudeaketaz (zeharkako kudeaketaz, alegia), kudeaketa propioaz edo zuzenekoaz baizik.
- Enpresa-kudeatzaileari zuzenbide pribatua aplikatuko zaio, eta enpresa-kudeatzailearen eta zerbitzu-hartzaileen arteko harremana zuzenbide pribatuaren arabera izango da.
- Arrisku ekonomikoa enpresak berak hartuko luke

## VII. KONTRATUAREN EDUKIA

### A. ADMINISTRAZIOAREN ESKUBIDE ETA AHALMENAK

Zerbitzu publikoa kudeatzeko kontratua sinatu ondoren, administrazioaren egoera juridikoak honako ahalmen hauek baliatzeari bide ematen dio:

#### 1. Zerbitzuaren ezaugarriak arautzeko ahalmena

Kontratuen Legeko 155.2 artikulua araber, zerbitzua kudeatzeko kontratua sinatu aurretik administrazioak zerbitzuaren erregimen juridikoa zehaztu behar du, eta bereziki ezarri: administrazioaren eskumenak zein izango diren, administratuerabiltzaileen aldeko prestazioek zer ezaugarri izango dituzten, eta zerbitzuaren titulartasuna administrazioak bereganatzen duela.

Zerbitzuaren ezaugarriak ezartzeko ahalmen hori ez da agortzen kontratua sinatu aurretik egin behar den arauketa horrekin; izan ere, kontratua indarrean izanik, administrazioak bidezko du zerbitzuaren ezaugarriak aldatzea, baita zerbitzu-hartzaileek ordaindu behar dituzten tarifak berrikustea ere, interes publikoko arrazoiak tarteko (163.1 art.).

#### 2. Polizia-ahalmenez baliatzea

Kontratua indarrean izanik, administrazioak polizia-ahalmenak gordetzen ditu, zerbitzuaren eskaintza egokia bermatzeko. Hau da, esleipen-hartzailearen kudeaketa fiskalizatu ahal izango du, horretarako behar diren aginduak emanez, zerbitzua behar bezala eskaini dezan (“*en todo caso, la Administración conservará los poderes de policía necesarios para asegurar la buena marcha de los servicios de que se trate*” 155.3 art.)

#### 3. Tarifak eta prezioak onartzeko ahalmena

Kudeatzaileak zerbitzu-erabiltzaileei kobratu behar dizkien tarifak administrazioak zehaztuko ditu (161.a art.). Administrazioak kudeatzaileari tarifak

ezarriko dizkio, horrek tarifak berraztertzeke proposamenak aurkeztu ahal izango baditu ere.

Halaber, administrazioak bidezko du aurrez onartutako tarifak aldatzea, interes publikoko arrazoirik bada aldaketa oinarritzeko (163.1 art.).

*4. Kudeatzaileak ezarritakoa betetzen ez badu, zerbitzuan esku hartzeko ahalmena*

Kudeatzaileak kontratuaren betebeharrak betetzen ez baditu, eta ez betetze horrek zerbitzuari kalte larria eragiten badio, administrazioak bi gauza egin ahal izango ditu: kontratua hutsaldu (bertan behera utzi) edo zerbitzuan esku hartu. Esku hartzeko ahalmena oinarri hartuz, administrazioak hainbat jarduera egin ahal izango ditu; adibidez, kudeaketa berrikusteko eta zuzentzeko organo berri bat ezarri, enpresako zuzendaritzako kideak kargugabetu, eta haien ordez beste batzuk izendatu... (166. art.).

*5. Interes publikoko arrazoiak tarteko, zerbitzua kentzeko ahalmena eta erreskatea gauzatzeko ahalmena*

Ahalmen horiek Kontratuen Legeko 167 b) eta c) artikuluetan agertzen zaizkigu. Administrazioak zerbitzua kentzea erabakitzen duenean edo erreskatea gauzaten duenean, kudeatzaileari kalte-ordainak ordaindu beharko dizkio (169.4 art.). Gogoratu dezagun erreskatearen bitartez administrazioak bereganatzen duela kontratu bidez hirugarrenak kudeatzen duen zerbitzua. Zerbitzua erreskatatu ondoren, administrazioak zerbitzua eskainiko du kudeaketa propioari ekinez.

## B. KUDEATZAILEREN ESKUBIDE ETA BETEBEHARRAK

Zerbitzu publikoak kudeatzeko kontratuak administrazioari eskaintzen dizkion ahalmenen bestaldean, kudeatzaileari dagozkion eskubide eta betebeharrak daude, hona hemen Kontratuen Legeko 161. artikulua aipatu dituenak:

- *Zerbitzua antolatu eta eman beharra, baita norbanakoei zerbitzuaz baliatzeko eskubidea bermatzea ere kontratuan ezarritako baldintzen arabera, eta, hala badagokio, administrazioak onartutako tarifak erabiltzaileei kobratzea.*
- *Zerbitzuaren ordena zaintzea, beharrezkoak izan litezkeen instrukzioak emanaz. Kudeatzailearen esku dagoen ahalmen hori administrazioaren esku dagoen polizia-ahalmenekin bateragarria da.*
- *Zerbitzua gauzatean hirugarrenei egindako kalteak ordaindu beharra. Kudeatzaileak ez du kalterik ordaindu beharko, kaltea administrazioari egotz lekiokkeen jarduera baten ondorioz gertatu bada.*
- *Berdintasun printzipioa eta bereizkeriaren debekua bermatzea. Kudeatzaileak naziotasuna dela-eta inor baztertuko ez dela bermatu behar du.*
- *Kontratuak jasotzen dituen kopuru ekonomikoak jasotzeko eskubidea. Kontratuak kopuruak gaurkotzeko baldintzak ezartzen baditu, baldintzak gertatuz gero kudeatzaileak kopuru gaurkotuak jasotzeko eskubidea izango du.*



- *Administrazioak kontratuaren baldintzak aldatzen baditu eta horrek finantza-erregimena ukitzen badu, administrazioak kudeatzaileari konpentsazioa eman beharko dio, kontratua sinatzean oinarrizkotzat jo ziren “oreka ekonomiko”rako baldintzak berma daitezen (163.2 artikulua).*

## VIII. KONTRATUA HUTSALTZEA ETA LEHENGORATZEA

Administrazio publikoetako Kontratuen Legeak zerbitzu publikoak kudeatzeko kontratuen hutsaltze-kasuak (167) eta -erregimena (169) ezarri ditu. Administrazio-kontratuak hutsaltzeko kasu orokorretatik batzuk aplikatzen zaizkio zerbitzu publikoen kontratuen hutsaltzeari; horiez gain, 167. artikulua kontratu tiporen hutsaltze-kasu zehatzak aipatu ditu.

Kontratu mota honek aplikagarri dituen hutsaltze-kasu orokorrak hauek dira:

- Kudeatzailea hiltzea, edo, elkarre bat bada, haren nortasuna hutsaltzea.
- Kudeatzailea kiebra-egoeran egotea, ordainketak etetea, hartzekodunen konkurtsoan egotea, edo kaudimenik eza deklaratu izatea.
- Administrazioa eta kudeatzailea bat etorrira kontratua hutsaltzea erabakitzea.
- Ezarritako epearen barnean bermerik ez aurkeztea, edo esleipena erabaki ondoren kontratua ez sinatzea.
- Kontratuaren ondorioz sortutako oinarrizko betebeharrak ez betetzea.
- Kontratuak berariaz ezar ditzakeen kasuak gertatzea.

Zerbitzu publikoak kudeatzeko kontratuei dagokienez, hona hemen hutsaltze-kasu bereziak:

- Administrazioa 6 hilabetez gora atzeratzen bada, kudeatzaileari eman beharreko kontraprestazioa edo haren esku jarri behar dituen bitartekoak emateko. Kasu horretan, kontratudunak —kudeatzaileak— legezko interesak jasotzeko eskubidea izango du (administrazioaren betebeharra betetzeko epemuga bukatu eta hurrengo egunetik aurrera); eta baita kalte-ordainak jasotzeko eskubidea ere.
- Administrazioak zerbitzua erreskatatzea. Kasu horretan kontratudunak kalte-ordainak jasotzeko eskubidea izango du.
- Interes publikoko arrazoiak direla eta, zerbitzua kentzea (kalte-ordaina dagokio).
- Kontratua sinatu ondoren administrazioak onartutako erabakiren baten ondorioz, zerbitzua kudeatzeko ezintasuna gertatzea (kasu horri ere kalte-ordaina dagokio).

Kontuan izan behar da, halaber, kontratuak zehaztutako indarraldia gaindituz gero kontratua hutsalduko dela. 157. artikulua araber, kontratuaren iraunaldia kontratuak berak ezinbestean zehaztu behar du, ezin baita “betiko edo eperik gabekoa izan”. Legearen aginduz, zerbitzu publikoak kudeatzeko kontratuaren gehienezko iraupena 75 urtekoa da, luzapenak barne.

Kontratua hutsaldu ondoren, eragin juridiko automatiko bat gertatuko da: zerbitzu publikoa eskaintzeko ahalmena berriz ere administrazioari egokituko zaio, eta, horri loturik, baita azpiegituren eta ondasunen lehengoratzea ere. Lehengoratzea (edo itzulketa) gertatzen da, kontratua hutsaldu ondoren zerbitzua eskaintzeko beharrezkoak diren eraikuntzak, azpiegiturak eta gainerako ondasunak

administrazioaren jabegora itzultzen direnean. Ondasunen eskualdatze bat gertatzen da: administrazioaren jabegora dator.

Lehengoratzeari buruzko klausula ezinbestekoa da zerbitzu publikoak kudeatzeko kontratuetan. Ez da, beraz, administrazioak hitzar lezakeen klausula huts bat, ezinbesteko klausula baizik. Hala dela adierazten du Kontratuaren Legeko 164. artikulua: “kontratuaren epea bukatzean, zerbitzua administraziora itzuliko da, eta kontratudunak eraikuntza eta azpiegiturak eman beharko dizkio administrazioari, kontratuak aipatzen duenari jarraituz, mantentze-egoera egokian eta funtzionatzeko moduan”. Kontratuak berak ezarri beharko du zer ondasun lehengoratzeko edo itzuliko diren.

GARCIA DE ENTERRIA-k dioten bezala, lehengoratzea kontratuaren ekonomia-erregimenari lotutako zerbait da, izan ere, kontratudunak —zerbitzu-kudeatzaileak— administrazioari eman beharko dizkion ondasunak kontratuak iraun duen bitartean amortizatu dituen ondasunak dira. Amortizatutako ondasunak izanik, lehengoratzeak ez du tributu-izaerarik.

## IX. ZERBITZUEN PRESTAZIOAREN ERREGIMEN JURIDIKOA

### A. ZERBITZUAREN ESTANDAR OROKORRAK

Zerbitzu publiko bakoitzaren prestazio-erregimenak ñabardura bereziak izan ditzake, dagokion zerbitzu zehatzaren arabera. Udal-kiroldegiak aplikagarri duen prestazio-erregimena eta garraio-sistemarena edo zabor-bilketarena erabat desberdinak dira. Edozelan ere, doktrinak orokorrak diren zenbait printzipio nagusi identifikatu ditu (ROLLAND), “*lois du service public*” izenekoak. Printzipio horiek “zerbitzuen estandar orokorrak” osatzen dituzte, eta honako hauek dira: etengabetasuna (jarraitutasuna), aldagarritasuna eta berdintasuna. Azter ditzagun banaka:

#### 1. Etengabetasuna edo jarraitutasuna

Etengabetasuna zerbitzu publikoari buruzko doktrinaren oinarrietatik bat da. Zerbitzu publikoek gizarte-betebehar kolektiboak asetzen dituzte; beraz, jarduera horiek gizabanakoei bermatu behar zaizkie, etengabe bermatu ere. Oinarrizko betebehar kolektiboak asetzeko helburua duten jarduerak izanik, haien prestazioaren erantzukizuna administrazioak hartzen du bere gain, modu etengabe eta jarraitu batean norbanakoei jarduera horiek eskain dakizkien. Zerbitzu publikoak izanik, prestazio-jarduerak ez dira ekimen ekonomiko pribatuaren menpe jartzen, ezta errentagarritasunaren edo merkatu-baldintzen menpe ere, alderantzizkoa baizik. Administrazioa zerbitzu horien eskaintza etengabearen bermatzaile bihurtzen da, eskaintza jarraituaren erantzule alegia, edozein dela zerbitzua kudeatzeko erabiltzen den modua (bere kabuz edo kontratu bidez).

Administrazioen Kontratazio Legeak kontratistaren betebeharrak zehaztean, etengabetasunaren printzipioa jaso du. Legeko 161.a artikulua arabera, kontratistaren betebeharren artean honako hau dago: “zerbitzua eskaintzea hitzartutako jarraitutasunaren arabera”.

Jarraitutasunaren printzipioa, bestalde, greba-eskubide konstituzionalari ezarritako muga gisa agertzen da. Konstituzioko 28. artikulua langileei greba-eskubidea aitortu die, baina honako hau gaineratuta: greba-eskubidearen erabilera arautzen duen legeak beharrezkoak diren bermeak aurreikusi beharko ditu, “oinarriko edo funtsezko zerbitzuak berma daitezen”. Legeak aurreikuspen konstituzional hori

nola gauzatuko den arautu du, “gutxienezko zerbitzuak” (*servicios mínimos*) ezartzeko ardura administrazioaren esku utziz (17/1977 Errege Lege Dekretua, martxoaren 4koa, lan-harremanei buruzkoa).

## 2. Aldagarritasun printzipioa

Zerbitzu publikoaren eskaintzak interes orokorrak asetzea izan behar du helburu. Interes orokorrak aldagarriak izan daitezkeen neurrian, zerbitzu publikoaren eskaintza-baldintzek ere aldagarriak izan beharko dute, interes orokorreari egokitzeko. Aldagarritasun printzipioaren isla nagusia administrazioak gordetzen duen eskumen bat da: zerbitzu publikoa kontratu bidez kudeatzen bada eta administrazioak zerbitzuaren ezaugarriak aldatzen baditu, kontratistak aldakuntza horiei egokitzeko beharra izango du (Administrazioen Kontratuen Legeko 163.1 artikulua). Edozelan ere, aldakuntza horiek kontratuaren finantza-oreka aldatzen badute, kontratistak konpentsazioa jasotzeko eskubidea izango du.

Zerbitzu-hartzaileen ikuspegitik ere, aldagarritasun printzipioak ondorioak izaten ditu. Zerbitzuaren eskaintza-baldintzak zerbitzua arautzen duten xedapenetan agertuko dira (edota zerbitzua kudeatzeko landutako kontratuan). Horiek aldatuz, eskaintza-baldintzak ere aldatzen badira, zerbitzu-hartzaileak baldintza berrietara egokitzera beharturik egongo dira. Hau da, zerbitzu-hartzaileek ez dute zerbitzua modu jakin batean, edo ezaugarri jakin batzuen arabera, jasotzeko eskubide subjektiborik. Zerbitzu-hartzaileen egoera juridikoa arauen bidez delimitatutako egoera da, eta, beraz, une bakoitzean zerbitzua eskaintzeko ezarritako baldintzetara egokitzera beharturik egongo dira.

## 3. Berdintasun printzipioa

“Zerbitzu publikoak baliatzeko berdintasun printzipioa” Konstituzioak aitortzen duen “berdintasun printzipio” orokorraren agerpen zehatza baino ez da. Zerbitzu publikoak baliatzeko berdintasun printzipioak bi aurpegi ditu:

- Aurpegi objektiboa: zerbitzu publikoa diseinatzean, eta baita zerbitzua baliatzeko arauak ezartzean ere, ez dago diskriminazio-baldintzarik ezartzerik.
- Aurpegi subjektiboa: norbanako guztiek zerbitzu publikoak jasotzeko eskubide berdinak dituzte. Hau da, zerbitzuaren arauak ezartzen dituzten baldintzak betetzen dituzten norbanako guztiek zerbitzuaz baliatzeko eskubidea izango dute, gainerako erabiltzaileekin berdintasunezko baldintzetan.

Baina ezaguna denez, berdintasun printzipioa ezin uler daiteke modu absolutuan. Berdintasuna ez da uniformetasuna. Hain zuzen ere, berdintasun printzipioak egoera berdinetan daudenen artean tratamendu berdina eskaintzea eskatzen du, baina, egoera desberdina edo desorekatua izanez gero, berdintasun printzipioak desberdintasun horiek gainditzea eskatzen du, eta hori lortzeko tratamendu desberdina zilegi izan daiteke. Tratamendu desberdina edo desorekatua zilegi gerta dadin, honako baldintza hauek beharko dira:

- Norbanakoen (edo kolektiboen) egoerek desberdinak izan behar dute.
- Desberdintasun horiek oinarri objektiboa izan behar dute, inola ere ez oinarri arbitrarioa.

- Berdintasun printzipioak bultzatuko lukeen tratamendu desberdinaren oinarriak ezgaitasunak (fisiko, ekonomiko, sozialak...) edo izatezko desorekak gainditzea izan behar du.
- Azkenik, tratamendu-desberdintasunak arrazoizkoa eta neurrizkoa izan behar du.

## B. ERABILTZAILAREN ESTATUTUA

Zerbitzu-emailearen (administrazioaren edo erakunde emakidadunaren) eta zerbitzu-hartzailearen arteko harreman juridikoak honako ezaugarri hauek agertzen ditu:

- *Izaera objektiboa du.* Zerbitzu-emailearen eta zerbitzu-hartzailearen arteko harremanaren edukia arauak aurreikusitako edukia da. Zerbitzu publikoa arautzen duten administrazio-arauek prestazio-jardueraren ezaugarriak eta baldintzak aurreikusten dituzte. Hori horrela, zerbitzu publikoaren prestazio-erregimenari dagokionez, borondate-autonomiak ez du izango ia tokirik. Horren isla garbia administrazioaren esku dagoen ahalmena da, zerbitzu-arauek aldatzeko ahalmena alegia. Administrazioak, zerbitzuaren titular modura, zerbitzuaren ezaugarriak aldatzeari ekiten badio, prestazio-harremanaren ezaugarriak ere aldatuko dira, eta kasu horretan erabiltzaileak ez du izango juridikoki horren aurka ezer ere egiterik.
- *Izaera publikoa du.* Zerbitzu-emailearen eta zerbitzu-hartzailearen arteko harremanaren sorrera hainbat baliabide juridikoren bidez gauzatu daiteke: batzuek forma juridiko erabat publikoa izango dute; beste batzuek, ordea, forma pribatua izango duten arren (kontratua, kasu), haien erregimena zuzenbide publikoaren arabera izango da. Zenbaitetan zerbitzuaren prestazio-harremana administrazio-egintza baten ondorioz sortuko da (adibidez, unibertsitaterako sarbidearen onarpen baten bitartez lortzen da); beste kasu batzuetan, aldiz, harremana kontratu formaz sortzen da (adibidez, garraio publikoetako txartela, edo elektrizitatea, telefonoa eta uraren kontratua). Horiek kontratu forma hartzen badute ere, zerbitzu-hartzaileak hitzar ditzakeenak oso eduki mugatuak dira, eta zerbitzu-arauek ezartzen duten erregimen juridiko publikoaren menpeko edukia izango dute.
- *Lotura bereziko harremana sortzen da.* Zerbitzu publikoa baliatzean, zerbitzu-hartzailea lotura bereziko harreman batean kokatzen da, eta zerbitzu-emaileak ezartzen duen ordenazio- eta diziplina-erregimenaren menpe jardun beharko du zerbitzuaz baliatzean.

### 1. Erabiltzailearen eskubideak

Kasuan kasuko zerbitzu publikoa arautzen duten xedapenek zerbitzu-hartzailearen eskubide eta betebeharrak agertuko dituzte. Edozelan ere, badira izaera orokorreko eskubide batzuk; horien artean nagusia *zerbitzua baliatzeko eskubidea* da. Zerbitzu publikoa jasotzeko edo erabiltzeko eskubidea eskubide orokorra da, norbanako guztiei eta bakoitzari aitortutako eskubidea alegia. Nolanahi ere, dagokion zerbitzuaren izaerari eta hedapenari dagokienez, zenbaitetan zerbitzuaz baliatzeko eskubidea baldintzaturik ager daiteke.

- Kasu batzuetan, arauak ezartzen dituzten baldintza orokor eta abstraktuak betez gero, zerbitzu publikoaz baliatzeko eskubidea automatikoki sortuko da. Adibidez gaixo egonez gero, gizarte-segurantzako mediku-prestazioez baliatzeko eskubidea sortuko da. Beste batzuetan aldiz, zerbitzuaren

hedapen-eremua unibertsala ez den kasuetan, zerbitzua baliatzeko eskubidea ez da hain automatikoa izango, eta, adibidez, baldintzatu izan daiteke (gaitasun-froga bat gainditu beharra). Unibertsitatean sartzeko gainditu behar diren frogen horren adibide argia dira.

- Bestalde, zerbitzu-hartzaileen kopuruak zerbitzuaren gaitasuna gainditzen badu, zerbitzuaz baliatzeko eskubidea mugatu ahal izango da, irizpide objektiboak erabiliz. Adibidez udal-igerilekuan sartzeko gehienezko kopurua gaindituz gero, zerbitzuaz baliatzeko eskubidea mugatu beharko da.
- Zerbitzuaz baliatzeko eskubideak, batzuetan, betebeharrak ere bihurtzen da. Hori da, hain zuzen ere gizarte-segurantzaren zerbitzuaren kasua edo derrigorrezko hezkuntzaren kasua.

Zerbitzuaz baliatzeko eskubidearen eduki zehatza zerbitzua arautzen duten xedapenek agertuko dute (adibidez, garraio-sistemaren ordutegia, prestazioaren baldintzak, eta abar). Bestalde, prestazio-erregimen ohikoaren arabera, zerbitzu-hartzailea zerbitzua jasotzeko edo hura baliatzeko eskubidearen jabe da. Badira zenbait kasu, ordea, egoera pasibo hori gainditu eta erabiltzaileei zerbitzuaren konfigurazioan eta kudeaketan esku hartzeko bide ematen dietenak; adibidez, eskolako gurasoei eta erabiltzaileei (EK-ko 27.5 eta 7 art.).

## 2. Erabiltzailearen betebeharrak

Erabiltzaileen betebeharrak nagusiak bi dira: batetik, zerbitzu-arauek ezartzen dutenaren arabera jardun beharra eta, bestetik, kontraprestazioa ordaintzea. Azter ditzagun banaka:

- Zerbitzu-arauek errespetatzea. Zerbitzu-arauek zerbitzua baliatzeko baldintzak eta ezaugarriak ezartzen dituzte. Zerbitzu-hartzailea zerbitzua jasotzerakoan horien menpe jardun beharko du. Gogora dezagun zerbitzua baliatzerakoan erabiltzailea lotura bereziko harreman baten barne kokatzen dela, eta horren ondorioz zerbitzu-emaileak baliatzailearen deialdiari erantzun behar duela, eta horren ondorioz zerbitzu-emaileak baliatzailearen deialdiari erantzun behar duela, eta horren ondorioz zerbitzu-emaileak baliatzailearen deialdiari erantzun behar duela. Diziiplina ahalmenaren menpe kokatzen da. Diziiplina ahalmena oinarri hartuz, zerbitzu-emaileak zigortu ahal izango ditu zerbitzu-arauen aurkako jarduerak, adibidez zerbitzua baliatzeko eskubidea kenduz edota, isunak jarritz.
- Kontraprestazioa ordaintzea. Zerbitzuaz baliatzeko, zerbitzu-hartzaileak zerbitzu-arauek ezartzen duten kontraprestazioa ordaindu beharra izango du. Kontraprestazioa ordaindu beharra ez da kasu guztietan gertatzen; adibidez, derrigorrezko irakaskuntzako zerbitzua ezer ere ordaindu gabe jasotzen da. Edozelan ere, kontraprestaziorik gabeko zerbitzu publikoak salbuespen dira, eta gehienetan erabiltzaileak zerbitzua jasotzearen trukean zerbitzu-emaileari ordaindu beharko du. Kontraprestazioaren izaera juridikoa desberdina da, zerbitzu-emailearen nor den.
- Zerbitzu-emailearen administrazio-erakunde bat izanik, kontraprestazioak "tasa"-izaera izango du (zerbitzua zuzenbide publikoaren arabera eskaintzen bada, sektore pribatuak zerbitzu horiek eskaintzen ez baditu edota zerbitzua jasotzea borondatezkoa ez denean) edo "prezio publiko"ko izaera (gainerako kasuetan).

- Aldiz, zerbitzu publikoa kontratu bidez eskaintzen denean kontraprestazioak izaera pribatua izango du (titulua kontratua bera izango da, autobus-txartela kasu).

Kontraprestazioaren kopurua finkatzeko erabiltzen den irizpidea zerbitzuaren kostua berdintzea da.

## BIBLIOGRAFIA

ARIMANY LAMOGLIA, E., *La reversión de instalaciones en la concesión administrativa de servicio público*. Ariel, Barcelona, 1980; ARIÑO ORTIZ, G; MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, J.L.; DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J.M., *El nuevo servicio público*. Marcial Pons, Madrid, 1997; BALLESTEROS, A., eta BALLESTEROS, M., *Manual de gestión de los servicios públicos locales*. El Consultor, Madrid, 2005; BASSOLS COMA, M., *Constitución y modelo económico*. Tecnos, Madrid, 1988; DE LA CUÉTARA, J.M., *Introducción a los servicios locales. Tipos de prestación y modalidades de gestión*. INAP, Madrid, 1991; DOMÍNGUEZ-BERRUETA, M., *El incumplimiento de la concesión de servicio público*. Civitas, Madrid, 1981; FERNÁNDEZ FARRERES, G., "El concepto de servicio público y su funcionalidad en el derecho administrativo de la nueva economía", *Justicia Administrativa* 18, 2003; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy" RAP 150, 2000; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., "Empresa pública y servicio público: el final de una época" REDA 89, 1996; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "El dogma de la reversión de concesiones" in *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo*. Civitas, Madrid, 1998; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "Sobre la naturaleza de la tasa y las tarifas de los servicios públicos" RAP 12, 1953; GARRIDO FALLA, F., "El concepto de servicio público en Derecho español" RAP 135, 1994; GARRIDO FALLA, F., "El modelo económico en la Constitución española y la revisión del concepto de servicio público" REDA 29, 1981; JIMÉNEZ-BLANCO, A., "Servicio público, interés general, monopolio: recientes aportaciones del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea" REDA 84, 1994; MALARET i GARCÍA, E. (zuz.), *Régimen Jurídico de los servicios públicos*. Madrid, 1997; MALARET i GARCÍA, E., *Notas acerca de la caracterización de la iniciativa pública local*. Barcelona, 1990; MALARET i GARCÍA, E., "Servicios públicos, funciones públicas, garantía de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto" RAP 145, 1998; MARTÍN REBOLLO, L., "De nuevo sobre el servicio público: planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica" RAP 100-102, 1983; MESTRE DELGADO, J.F., *La extinción de la concesión de servicio público*, INAP, Madrid, 1992; MESTRE DELGADO, J.F., "Las formas de prestación de los servicios públicos locales. En particular la concesión" in S. MUÑOZ MACHADO (arg.), *Tratado de derecho municipal*. II Bol, Madrid, 1988; MIGUEL MACHO, L., *El servicio público y el régimen jurídico de los usuarios*. CEDECS, Barcelona, 1999; MUÑOZ MACHADO, S., *Servicio público y mercado. I Los fundamentos*. Civitas, 1998; QUINTANA LÓPEZ, T., *El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales*. Civitas, Madrid, 1987; RIVERO YSERN, E., "La protección del usuario de los servicios públicos" RAP 87, 1978; SALA ARQUER, J.M., "La empresa mixta como modo de gestión de los servicios públicos en la nueva Ley de Contratos de las Administraciones Públicas" REDA 90, 1996; SÁNCHEZ ISAC, J., *Teoría y práctica de las concesiones de servicios locales*. Bayer Hnos, Barcelona, 1992; SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo General II*. Iustel, Madrid, 2004; SARASOLA GORRITI, S., *Zerbitzu publikoaren kontzeptua eta kudeaketa*, ELERIA testuak 3, 2003; SARASOLA GORRITI, S., "Udal zerbitzu publikoen emakida egungo merkatu ekonomiako ereduari. Hileta zerbitzuen azterketa berezia", I. LASAGABASTER HERRARTE (zuz.), *Toki Zuzenbideari buruzko egungo arazo batzuk*, (*Zuzenbide Publikoari buruzko IV. Jardunaldiak*), IVAP, Zarautz, 2003; SARASOLA GORRITI, S., *La concesión de servicios públicos municipales. Estudio especial de las potestades de intervención*. IVAP, 2003; SERRANO DE TRIANA, A., *Fundamentos del servicio público*. Complutense, Madrid, 1990; SERRANO TRIANA, A., *La utilidad del concepto de servicio público y la crisis del Estado del bienestar*. Madrid, 1983; SOSA WAGNER, F., *Gestión de los servicios públicos locales*. Civitas, Madrid, 2004; SOUVIRÓN MORENILLA, J.M., *La actividad de la Administración y el servicio público*. Comares, Granada, 1998; TENA PIAZUELO, V., "La reserva al sector público de actividades económicas" J. BERMEJO VERA (zuz.), *Derecho Administrativo. Parte especial*. Civitas, Madrid, 1998; VILLAR EZCURRA, J.L.,

*Derecho Administrativo especial*. Civitas, Madril, 1999; VILLAR EZCURRA, J.L., *Servicio público y técnicas de conexión*. Centro de Estudios Constitucionales, Madril, 1980.





### 13. gaia: ADMINISTRAZIOAREN SUSTAPEN JARDUERA

#### I. KONTZEPTUA

Administrazioaren sustapen-jardueraren helburua norbanakoen jarduerak bideratzea da, interes orokorrari mesede egiten dieten jarduera pribatuak bultzatzea hain zuzen ere. Kasu horretan, administrazioaren eginkizuna norbanakoen jarduerak sustatzea baino ez da. Interes orokorreko helburuekin bateragarriak diren jarduera pribatuak bultzatzeko pizgarriak eta bestelako laguntza publikoak erabiltzen ditu administrazioak.

Sustapen-jarduera norbanakoarentzat onuragarri dela eta, zuzenbideak ez ohi dio erreparatu bereziki jarduera modu horri. Orain dela gutxira arte, sustapen-jarduera ez da arauen objektu izan. Sustapen-neurriak ez dira juridikoki gatazkatsuek gertatu (eskubideak eta onurak baino sortu ez dituztelako), eta horren kariaz ulergarri gerta dakiguke zuzenbideak arretarik egin ez izana. Halako moldez, non ulertu baita sustapena bera botere publikoen zuhurtzia-ahalmenaren egikaritzea baino ez dela, irizpide politiko, sozial edo ekonomikoetan oinarrituriko zuhurtzia-ahalmenaren egikaritzea hutsa, alegia. Berriki bada ere, sustapen-jarduera arautzeari bide eman zaio, eta, horrenbestez, zuzenbidearen objektu bihurtu da. Hain zuzen ere, Zuzenbidezko Estatuari lotutako zenbait printzipiok jarduera modu hori arautzea eskatu dute. Printzipio horien artean honako hauek aipa daitezke:

- Diru publikoaren inbertsio orori lotzen zaion *aurrekontu-legezkotasunaren printzipioa*. Inbertsio publikoak dakartzaten laguntzek aurrekontuetan isla zehatza izan behar dute. Gogoratu dezagun Espainiako Konstituzioko 133. artikulua tributu arloko legezkotasun printzipioa ezarri duela; bidenabar, ezarri du 133.3 artikulua zerga-onura guztiak legeren batean jaso behar direla. Kasu horretarako lege-erreserba bat ezarri da, beraz. Bestetik, Aurrekontuen Lege Orokorrek aurrekontu-legezkotasunaren printzipioa ezarri du, eta horrek bi ondorio izan ditu: batetik, administrazioari ezin eska dakioke diruzko betebeharririk, aurrekontuan jasota ez badago. Eta bestetik, aurrekontuetan adierazitako zenbatekoa gainditzen duten administrazio-erabakiak deusezak dira.
- *Berdintasun printzipioa*: baliabide publikoak urriak diren neurrian, laguntzak eskaintzeko prozedurek berdintasun printzipioa bermatu behar dute (deialdiak argitaratuz, konkurrentzia askea bermatuz, lehiaketa-oinarri argiak ezarriz, eta esleipenak erabakitzean gardentasuna bermatuz).
- Administrazio-jardueraren *gardentasun printzipioa* bera.
- *Konpetentzia askearen printzipioak* ere sustapen-jarduera arautzera bultzatu du, dirulaguntza publikoek merkatu-arauak desorekatu baititzakete.
- *Gastu publikoa kontrolatu beharrak* zein iruzurraren eta ustelkeriaren aurkako politikak dirulaguntza publikoak arautzera bultzatu dute.

Sustapen-jarduera, beraz, administrazioek baliatzen dituzten neurrien bidez gauzatzen da, interes publikoarekin bateragarriak diren jarduera pribatuak pizteko, bultzatzeko edo sustatzeko. Sustapen-jarduera, azken batean, laguntza eskaintzea da; eta horixe da, hain zuzen ere, Europar Batasuneko zuzenbidean jarduera modu hori identifikatzeko erabiltzen den terminoa: "laguntza publikoa".

Baina administrazioek norbanakoei eskaintzen dizkieten laguntza guztiak ezin daitezke sustapen-neurritzat jo. Izan ere, sustapen-neurrien helburua jarduera pribatu zehatz bat bultzatzea da, interes edo onura publikoa duen jarduera pribatua bultzatzea alegia, edota administrazioari laguntzea jardueraren bat eginez. Ondorioz, egoera ekonomiko larrian dagoen jendeari edo marjinazio-egoeran dauden gizabanakoei ematen zaizkien laguntza ekonomiko edo sozialak ezin dira sustapen-neurritzat jo. Laguntza ekonomiko horiek ongizate-zerbitzu publikoari lotutako prestazioak baino ez dira. Gauza bera esan daiteke Gizarte Segurantzak ematen dituen pentsioei buruz edo langabezia-laguntzei buruz, horiek ere ez baitira sustapen-neurriak, prestazio publikoak baizik.

Sustapen-neurrien onuradunak norbanakoak edo pertsona juridiko pribatuak izan ohi dira. Gero azalduko dugun moduan, Diru Laguntzei buruzko Lege Orokorrak botere publikoak ere aipatzen ditu dirulaguntzen balizko onuradun gisa. Edozelan ere, administrazio batek beste bati egiten dizkion kapital-transferentziak ez ohi dira sustapen-neurritzat hartu, ezta zerbait gauzatzeari loturiko transferentziak badira ere. Transferentzia horiek administrazioen arteko laguntza-tekniken barnean sartzea hobesten da, eta ez sustapen-neurrien artean.

Pizgarri ekonomikoak eskaintzea da norbanakoaren jarduera pribatua interes orokorreko helburuetara bideratzeko erarik ohikoena,. Pizgarri ekonomikoak eskainiz, administrazioak bi gauza lortzen ditu: jarduera ekonomiko pribatuak norabideratzea eta onuradunen jarduera kontrolatzea (hau da, pizgarria emateko ezarri diren baldintzak betetzen ote dituen aztertzea).

## II. BILAKAERA

Administrazioaren sustapen-jarduera XVIII. mendean hasi zen, Estatu monarkikoak jarduera modu hori erabiliz ekonomia-garapena bultzatzeari ekin zionean, bereziki nekazaritzaren, abeltzaintzaren, industriaren, meatzaritzaren, merkataritzaren eta nabigazioaren garapenen eraginez. XVIII. mendearen bukaerako Monarkia ilustratuak laguntza-teknikak erabiliz gizarte-klase pribilegiatuen garapen ekonomiko eta kulturala bultzatzeari ekin zion. Testuinguru horretan agertu ziren “herriaren adiskideak” izeneko elkarteak (gurean, *Real Sociedad Vascongada de Amigos del País*). Ilustrazioaren garaia ondoren, XIX. mendeko lehen hiru laurdenean nagusi izan zen ideologia liberalarekin, sustapen-jarduerak indarra galduko zuten, eta ekonomia-jarduerak merkatuaren arau hutsen esku laga ziren. Botere publikoaren ekimen ekonomikoa gaitzesten zuen Estatu liberalaren ideologiarekin bateraezina bihurtu zen sustapen-jarduera ekonomikoa.

Baina XIX. mendeko azkenaldian, “Estatu sozial” esku-hartzailearen lehen zertzeladen agerpenari lotuta, Estatuko sustapen-neurriek indar berria hartu zuten; bereziki, ur-azpiegiturei, ureztatze-sistemei, enpresa hidroeletrikoei eta baita etxebizitza sozialen lehen saioei lotuta. Hortik aurrera sustapen-neurriak indarra hartuz joango ziren, industrializazio-prozesuari lotuta. Estatu-laguntzei esker, industrializazio-prozesuak garapen zabala izan zuen, eta inbertsio pribatua bultzatu zuen bereziki sektore ekonomiko estrategikoetan.

XX. mendearen erdialdera, Europa osoan ekonomia-garapenari lotutako politika orokorra “sustapen-plangintza” publikoen bitartez gauzateri ekin zitzaion. Sustapen-plangintza orokorrak ekonomia-garapenerako tresna bihurtu ziren, eta ekimen pribatua norabideratu zuten. “Laguntza publikoak” izan ziren sustapen-plangintza orokorrak gauzatzeko erabilitako tresnak (dirulaguntzak, zerga-arintzeak, kreditu ofiziala, kreditu lagundua, sustapen-kanpaina publikoak, eta abar). Baliabide

horiek erabiliz, Estatuak ekonomia-garapena zuzentzeko bitarteko eraginkorrak aurkitu zituen. Estatuak lehentasunezkoztat jo zituen sektoreetan eta geografia-eremuetan inbertsio pribatua norabideratzeari ekin zion. Denborarekin ekonomia-sektore osoak laguntza publikoen menpean kokatuko ziren (nekazaritza, meatzaritza, ontzigitza...) eta haien iraupena, eraldaketa eta modernizazioa laguntza publikoen bitartez baldintzatua izango zen. Bestalde, ekonomiaren garapenaz gain, sustapen-neurriak gizarte-garapena bultzatzeko baliabide gisa erabiliko ziren (etxebizitza sozialak, zinema-ekoizpena, arteak, eta abar).

Sustapen-politika publikoak benetan garrantzitsuak ziren 1978. urtean. Ez da harritzeko, beraz, Konstituzioko hainbat artikulutan botere publikoei zuzendutako aginduak aurkitzea sustapen-politikak abiaraz ditzaten. Horien artean: “Botere publikoek bide egokiak jarriko dituzte aurrerapen sozial eta ekonomikoa bermatzeko” (40.1); “Botere publikoek, era berean, lanbide-heziketa eta lanbidearekiko egokitzapena bermatuko duen politika sustatuko dute” (40.2); “Botere publikoek osasun-heziketa, heziketa fisikoa eta kirola sustatuko dituzte” (43.3); “Botere publikoek kultura sustatuko dute” (44.1); “Estatuak atzerrian dauden espainiar langileen eskubide ekonomiko eta sozialak babestuko ditu” (42); “Botere publikoek bermatuko dute Espainiako herrien ondare historiko, kultural eta artistikoa” (46); “Espainiar guztiak dute etxebizitza duin eta egokia izateko eskubidea. Botere publikoek bideak jarriko dituzte eskubide hori gauzatzeko, eta dagozkion arauak ezarriko dituzte” (47); “Botere publikoek bideak jarriko dituzte gazteriak parte-hartze libre eta eraginkorra izan dezan garapen politiko, sozial eta kulturalen” (48); “Botere publikoek kontsumitzaile eta erabiltzaileen heziketa eta informazioa sustatuko dute, eta haien erakundeak bultzatuko” (51.2); “Botere publikoek kontu egingo diote ekonomiaren sektore guztiak modernizatzeari eta garatzeari —bereziki, nekazaritza, abeltzaintza, arrantza eta eskulangintza—, espainiar guztien bizi-maila parekatzea helburu” (130.1).

“Ongizate-estatu”aren ereduaren aurrez aurrez kokatzen diren politika “neoliberal”ek ez dute sustapen-jarduera erabat alboratu. Dударik gabe ildo neoliberalak sustapen-neurriak gutxitzea ekarri dute, bereziki zenbait industria-sektoreari dagokienez eta, nabarmen, zerbitzu publikoei dagokienez. Baina beste zenbait arlotan sustapen-neurriak berebiziko garrantzia izaten jarraitzen dute gaur eguneko erre. Horien artean, nekazaritza, nekazaritza-garapena, arrantza eta etxebizitza aipa daitezke. Sektore horiek diru-iturri publikoak jasotzen dituzte. Laguntza ekonomiko publikoak dira sektore horien iraupenerako oinarria. Gauza bera esan daiteke kulturaz, hezkuntzaz, ikerkuntzaz, gizarte-egintzaz, garapen-laguntzaz... eta antzeko sektoreez. Laguntza publikoek duten garrantziari lotuta, gaur egun “hirugarren sektorea” izenekoa zabal garatu da. Hots, irabazi-asmorik gabeko erakunde zein elkarteak nabarmen ugartu dira, gizarte-egintzan parte hartuz eta, neurri batean bederen, zeregin horietan administrazioa ordezkatzuz. Jakina denez, elkarte eta erakunde horiek diru-iturri publikoei esker bizi dira.

Europar Batasunean sustapen-jarduerek beren lekua dute. Europar Erkidegoko Hitzarmenak zein Europako Konstituzioak sustapen-neurrien ezinbestekotasuna islatzen dute. Horri lotuta, azpimarratu behar da Europar Batasunaren helburuen artean honako hau dugula: “bere herrien ongizatea bultzatzea, eta garapen jasagarria erdieste, betiere hazkunde ekonomiko orekatuan oinarrituz, enplegua, gizarte-garapena, ingurumenaren babesa eta hobekuntza, garapen zientifikoa eta teknikoa eta Estatu kideen arteko kohesio ekonomiko, sozial eta lurraldeartekoa bultzatuz” (I-3 EurK). Helburu horiek lortzeko, sustapen-neurrien ezinbestekotasuna agerikoa da. Izatez, Batasunaren “politikak”, hein handi batean bederen, eta sektore jakin batzuetan nagusiki, teknika horren bitartez gauzaten dira. Sektore horien artean, honako hauek ditugu: gizarte-politika, enplegua, nekazaritza eta arrantza, kontsumitzaileen babesa,

Europako garraio-sareak, Europako telekomunikabide-sareak, ikerkuntza eta garapena, hezkuntza eta lanbide-heziketa, eskualde-politika... Batasuneko aurrekontuaren zatirik handiena erabiltzen da sustapen-politikak abian jartzeko.

### III. SUSTAPEN TEKNIKAK

Sustapen-jarduera bideratzeko administrazioak erabiltzen dituen teknikak sailkatzean, doktrina klasikoak (JORDANA, 1949) hiru multzo bereizi zituen: *ohorezko neurriak* (kondekorazioak, sariak, ohorezko tituluak), *neurri ekonomikoak* (dirulaguntzak, salbuespenak, hobariak) eta *neurri juridikoak* (onuradunaren estatusa desjabetze batean, edo elkarte bati onura publikoa aitortzea). Gaur egun, sailkapen hirukoitz horrek garbiketa baten beharra du, zalantza juridiko ugari sortzen baitira ohorezko neurriak zein neurri juridikoak benetako sustapen-teknikak ote diren baieztatzean.

*Ohorezko neurriei* dagokienez, zalantzak sortzen dira sustapen-jardueraren oinarriak diren "helburua" eta "kausalitatea" ez baitira argi hautematen. Sustapen-jardueraren bitartez, administrazioak norbanakoari pizgarriak eskaintzen dizkio, interes publikoa duen jardueraren bat gauzatu dezan. Norbanakoak egiten duen jardueraren eta administrazioak aurrez eskaini dion pizgarriaren artean kausalitate-harremana izan behar da, eta hori ez da hala gertatzen ohorezko neurrien kasuan. Ohorezko neurriak *a posteriori* ematen dira, eskuarki, hainbat jarduera egin izanagatik eta ez bat bakarra, eta askotan, gainera, jasotzailearen merezimenduak kontuan hartu gabe (noblezia-titulua, kasu).

Sustapen-*neurri juridikoen* multzoan, zenbait norbanakori egoera juridiko berezia aitortzen dieten erabakiak jasotzen ziren, bereziki desjabetze-prozeduretan onuradunari aitortutakoa. Baina kasu horietan, neurri juridikoek ez zuten inolako sustapen-helbururik. Sustapen-jardueraren berezko ezaugarria norbanakoa bultzatzea da, interes publikoa duen zerbait egin dezan. Ez da hori desjabetze-onuradunaren kasua.

*Neurri ekonomikoak* dira, beraz, sustapen-jarduera egiteko bitartekoak. hainbat motatako neurri ekonomikoak daude, eta horiek aztertuko ditugu jarraian:

#### A. DIRUZKO EKARPENAK

Diruzko ekarpenak laguntza publikotzat jotzeko, honako ezaugarri hauek izan behar dituzte:

- Funts publikoetan dute oinarria (handik ateratzen dira).
- Onuraduna pertsona publiko edo pribatua izan daiteke.
- Jasotzaileak ez du kontraprestaziorik ematen.
- Diruzko ekarpena interes publikoko helburuetara bideratzen da.

Diruzko ekarpenen bidezko laguntza publikoei *dirulaguntza* deritze. Dirulaguntzei buruzko Legeak, 2. artikuluan, ezaugarri horiek aipatu ez ezik, ekarpenaren erabilera ere zehaztu du (dirulaguntzak zerbait egiteko edo lortzeko ematen baitira). Aurrerago hitz egingo dugu horretaz.

Dirulaguntzaren kontzeptua nahikoa zabala da. Eta horren kariaz, dirulaguntzek helburu oso desberdinak izan ditzakete. Adibidez, helburu ekonomikoa (ekoizpen jakin bat bultzatuz, sektore ekonomiko jakinak bultzatuz, enpresak bultzatuz...), hezkuntza-edo kultura-helburua izan dezakete (bekak, ikerketa-laguntzak...), gizarte-egintza izan dezakete helburu (governuz kanpoko erakundeei zuzentzan zaizkienak), edo helburu

instituzionala (alderdi politikoei, talde parlamentariei edo toki-administrazioei ematen zaizkienak) besteak beste.

#### B. ONURAK ETA ZERGA ARINTZEAK

Onuren eta zerga-arintzeen bitartez, administrazioak zenbait inbertsio pribatu bultzatzen ditu. Adibidez, etxebizitza-inbertsioak, inbertsio-planetako ekarpenak, onura publikoko erakunde pribatuei egindako ekarpenak... eta beste aringarri dira Pertsona Fisikoen Errentaren gaineko Zergan.

#### C. KREDITU LAGUNTZAK

Kreditua lortzeko administrazioak eskaintzen dituen abalak, eta kreditu-erakundeek eskaintzen dituzten kostu txikiko finantzazioak dira sustapen-bitarteko honen adibiderik ohikoenak. Kontuan izan behar da administrazioak, norbanakook ordaindu behar ditugun interesen zati bat ordaintzeari ekiten dionean, dirulaguntza forma bati ekiten diola (Dirulaguntzari buruzko Legea 2.4.h art.). Hori ez da, beraz, kreditu-laguntza, dirulaguntza baizik.

#### D. IZAERA ERREALEKO LAGUNTZAK ETA LAGUNTZAK ESPEZIEAN

Kasu honetan administrazioak norbanakoari egiten dion ekarpena ez da diruzkoa, ondasun bidezkoa baizik. Horiek ere izaera ekonomikoa duten laguntza publikoak dira, eta horren kariaz, enpresen aldekoak direnean, lehia-arauen menpe izango dira. Honako hauek har daitezke adibidetzat: enpresak instalatzeko edo babestutako etxebizitzak eraikitzekeo lurzoru publikoaren ekarpena, kostu handiko ondasun higikorren ekarpena (ordenagailuak, kasu)...

#### E. ZEHARKAKO LAGUNTZAK

Zeharkako laguntzek onuradunei abantaila ekonomikoak ekartzen dizkiete. Ekarpene zuzenekin alderatuta, zeharkako laguntzak nabarmen zailagoak dira hautematen; izan ere, beren eraginean arabera definitzen dira, eta ez ekarpena egiteko moduaren arabera. Adibide gisa, honako hauek aipa daitezke: azokak antolatzea; enpresa pribatuetako akzioak erostea; enpresa pribatu batzuei produktuak erostea; administrazioak enpresei zerbitzuak eskaintzea; erretiratuei bidaia-txartelak erostea edo erretiratuentzako bidaiak antolatzea; automobil berriak erosteko dirulaguntzak eskaintzea (*renove plana*); merkataritzaguneetara joateko autobus-lineak jartzea; enpresaburu pribatuek landu behar dituzten proiektu teknikoak administrazioak berak lantzea...

Zeharkako laguntzek duten arazo juridiko nagusia honako hau da: merkatuko lehia askearen printzipioari kalte egin diezaioketela, edota berdintasun printzipioari berari. Hori horrela izanik, kasuz kasu aztertu beharko da zein den laguntzaren helburua, zein haren eragina, eta merkatu-arauekin bateragarria ote den. Europar Batasuneko Auzitegiak jurisprudentzia zabala du zeharkako laguntzei lotua. Zeharkako laguntzak noiz gertatzen diren identifikatzeko hainbat irizpide erabiltzen badira ere, bat azpimarratu behar dugu: *inbertitzaile pribatuaren irizpidea*. Irizpide horren arabera aztertu behar dena zera da, administrazioak eragiketa ekonomikoa egitean inbertitzaile pribatu batek egingo zukeen inbertsioa gauzatu duen edo ez. Hau da, administrazioak inbertitzaile pribatuek egingo ez luketen eragiketa bat egiten badu, lehia askearen kontrako zeharkako laguntza eman duela uler daiteke. Ikus Lehen Instantziako Auzitegiaren Epaia, 2003ko martxoaren 6koa, *WLG*; 2003ko abuztuaren 5koa, *P&O European Ferries* (Bizkaiko Foru Aldundiak erositako itsasontzi-bidaien txartelei

buruzkoa da). Ikus, orobat, Auzitegiaren Epaia, 2002ko maiatzaren 16koa, *Frantzia c. Batzordea*.

#### IV. PRINTZIOAK

Dirulaguntzei buruzko Legeak, 8. artikuluan, sustapen-neurri ekonomikoek aplikagarri dituzten printzipioak zehaztu ditu. Hona hemen:

##### A. PUBLIZITATEA ETA GARDENTASUNA

Printzipio hori Dirulaguntzei buruzko Legeko 8.3.a artikuluan agertzen da. Europar Batasuneko zuzenbideari dagokionez, printzipio horrek betebeharrak erantsiak dakartza, lehia askea uki dezaketen laguntza publikoei dagokienez: “Estatu kideek laguntzak emateko edo aldatzeko dituzten proiektuen berri jakinaraziko diote Batzordeari, Batzordeak oharpenak aurkezteko moduan aurretik behar beste denbora emanda (...). Estatu kideak ezin izango ditu gauzatu bere proiektuetako neurriak, harik eta esandako prozeduran behin betiko erabakia hartu arte” (88.3 EEH eta III-168.3 Europako Konstituzioa).

Printzipio horren agerpen nagusia dirulaguntza-prozeduretan ezinbestekoa den izapide batean datza: dirulaguntzaren deialdia eta oinarriak argitaratzearen ezinbestekotasunean (Dirulaguntzari buruzko Legeko 9.2 art.). Legearen aginduz, dirulaguntzaren oinarriak ez ezik, dirulaguntza ebazten duen akordioa bera ere argitaratu behar da, onuraduna nor izan den zehaztuz, jasotako kopurua eta baita helburua ere. Ohoreari edo intimitateari kalte egin dakiokenean salbu, datu horiek argitaratu behar dira (18.3.d art.). Administrazioari dagokion aldizkari ofizialean argitaratu behar dira, eta baita haren iragarki-taulan ere.

##### B. KONKURRENTZIA ETA OBJEKTIBOTASUNA

Printzipio horren arabera dirulaguntzak prozedura bat izapidetu ondoren eman behar dira, eta interesdun guztiei parte har dezaten bide eman. Dirulaguntzen prozedurek prozedura irekiak izan behar dute, eta lehia-konkurrentziaren arabera gauzatu, aurrez ezarritako balioespen-irizpideen arabera (22.1 art.). Dirulaguntzak kasu jakin batzuetan baino ezin daitezke modu zuzenean eman; kasu hauetan hain zuzen ere:

- Estatuko, erkidegoetako edo toki-administrazioetako aurrekontuetan nominalki zehazturikoak.
- Legeek aurreikusi dituzten dirulaguntzak (haien ematea eta kopurua lege ezarrita daudenean).
- Interes publikoan, gizarte-interesean, ekonomia-interesean edo gizatasun-arrazoietan oinarriturik zailtasun bereziak daudenean deialdiak argitaratzeko (22.2 art.)

Objektibotasuna bermatzeko, legeak zenbait prozedura-baldintza ezarri ditu. Adibidez, oinarriak argitaratzea; esleitzeko irizpideak alde aurretik zehaztea; esleitzeko proposamena organo kolegiatu batek lantzea, eta gero organo erabakitzaileari igortzea; eta esleitzeko erabakia arrazoitua izatea (22.-25. art.).

##### C. BERDINTASUNA ETA DISKRIMINAZIO EZA

Berdintasun printzipioak dirulaguntzen prozeduretan bi isla ditu: batetik, dirulaguntza esleitzean eskatzaile guztien artean hautaketa egin behar denez, administrazioak ez du desberdintasunik egiterik eta oinarriei estu jarraitu behar die.

Bestetik, dirulaguntzaren oinarriak zehaztean, administrazioak berdintasun printzipioaren arabera jardun behar du. Edozelan ere, horrek ez du esan nahi dirulaguntzak erabateko uniformetasunez aurreikusi behar direnik, zilegi baita, adibidez, ekonomikoki desorekatutako eremuentzako dirulaguntzak aurreikustea (ikus 96/1990 KAE).

Horri lotuta ikus 93/337/CE Europar Batasuneko Batzordearen Ebazpena, foru-aldundiek aurreikusitako onura fiskalei buruzkoa, eta baita 96/2002 KAE, gai berari buruzkoa.

#### D. ERAGINKORTASUNA ETA EFIZIENTZIA

Eraginkortasun printzipioak sustapen-neurriaren bitartez lor daitezkeen emaitzak, dirulaguntzaren helburuen arabekoak izan daitezela eskatzen du. Efizientziak, aldiz, baliabide publikoen erabilerarik hoberena gauzatzea eskatzen du. Bi irizpideok kontuan hartu beharko dira dirulaguntzaren oinarriak zehaztean, eta bereziki balizko onuradunak aurreikustean.

#### V. LAGUNTZA PUBLIKOAK ETA EUROPAR BATASUNA

Laguntza publikoei buruzko Europar Batasuneko araubideak bi norabide ditu. Araubidea, batetik, Batasunak berak balia ditzakeen sustapen-neurriez arduratu da, eta, bestetik, estatuak eman ditzaketen laguntza publikoen eta askatasun ekonomiko europarren arteko bateragarritasunerako baldintzak agertzen ditu. Azter ditzagun banaka.

##### A. EUROPAR BATASUNEKO LAGUNTZAK

Europar Batasuneko jardueraren zati handi bat sustapen-neurrien bitartez gauzatzen da. Horien artean bereziki aipagarriak dira: FEOGA izeneko programa, nekazarien errenitei buruzkoa, eta egitura-funtsak, gizarte- eta ekonomia-kohesioari zuzenduak (EEHko 158. art.). Azken horien barnean FEDER izeneko dago (Eskualde Garapenari buruzko Europako Funtsa), eskualdeen arteko desorekak orekatzeko helburua duena; FSE izeneko (Europako Gizarte Funtsa), enplegua sustatzeko eta bizitza-baldintzak egokitzeko; IFOP (arrantza antolatzeako finantzabidea); eta baita kohesio-funtsak ere, ingurumen-azpiegiturak eta Europa barneko garraio-sareak sustatzekoak. Bestalde, nekazaritza-arloari lotuta aipagarria da LEADER programa, nekazaritza-garapenari lotua; eta kultura- eta hezkuntza-arloetan ERASMUS eta SOCRATES, unibertsitate arteko mugikortasuna sustatzeko programak. Mugaz gaindiko lankidetzak bideratzeko INTERREG programa dago.

Egitura-funtsak Kontseiluaren erregelamendu batean arautu dira (1260/1999, ekainaren 21ekoa). Egitura-funtsak "osagarritasun printzipio"aren arabera aplikatzen dira; hots, Batasunak, salbuespenak salbu, ez ditu proiektu osoak finantzatzen, portzentaje bat baino, eta estatu kideak bere gain hartzen du gainerako portzentajea. Estatuak garapen-planak lantzen dituzte, eta, behin landuta, Batzordeari bidaltzen zaizkio finantzazioa lortzeko. Laguntza lortuz gero, eskuduna den administrazioak kudeatuko du (Estatuko administrazioa dela, Erkidegoko administrazioa dela) eta baita balizko erantzukizunen ardura hartuko ere (dirua itzultzea, eta abar).

## B. ESTATU LAGUNTZAK ETA LEHIAREN BABESA

Europar Erkidegoko Hitzarmenak estatu-laguntzak baldintzatu ditu lehia askea bermatzeko. Administrazio publiko guztiek enpresei eman diezazkieketen laguntzak, beraz, zuzenbide europarrak ezarritako baldintzen eta mugen menpe gauzatu behar dira.

Gai horri lotuta, zuzenbide europarrak honako printzipio nagusi hau ezarri du: estatu kideek emandako laguntzak edo estatu-funtsen bidez emandakoak, edozein modutakoak izanda ere, barne-merkatuarekin bateraezinak izango dira, estatu kideen arteko trukeei eragiten badiete, baldin eta, zenbait enpresa edo ekoizpenen alde eginez, lehia faltsutzen badute edo faltsutzeko modukoak badira. (EEHko 87.1 art. eta EuKoko III-167.1 art.). Estatu-laguntzat zein zerga-neurri jo daitezkeen argitzeko xedez, Batzordeak komunikazio bat argitaratu zuen, 1998ko abenduaren 10ean (DO C-384 p.3).

Printzipio horri zenbait ñabardura egin behar zaizkio:

- Lehena; laguntza ez-zilegizat jotzeko, estatu kideen arteko trukeei eragiteko gaitasuna izan beharko du; beraz, gaitasun hori ez duten laguntzek ez dute zuzenbide europarreko printzipio hori aplikagarri izango, estatuen arteko trukeetan eragina izan dezaketen laguntzei zuzendutako printzipioa baita.
- Bigarrena; artikulua erabiltzen duen laguntzaren kontzeptua oso kontzeptu zabala da ("edozein modutakoak badira ere" aipatzen du). Beraz, barne hartuko lituzke ez bakarrik zuzeneko laguntzak, baita zeharkakoak ere. Bidenabar, laguntza-emailea administrazio publikoa izan daiteke zein (jurisprudentiak dioen moduan) administrazioek kontrolatzen dituzten erakunde instrumentalak.
- Hirugarrena; artikulua aplika dadin, laguntzak "enpresen" aldekoa edo "ekoizpen" jakinen aldekoa izan behar du, eta ez bestela. Kultura- edo gizarte-elkarteei zuzendutakoak ez ditu barne hartzen.

Bestalde, estatu-laguntzak debekatzen dituen artikulua aplikagarritasun orokorrari hitzarmenak berak salbuespen zehatz batzuk ezarri dizkio:

- Banako kontsumitzaileei emandako gizarte-laguntzak, produktuen jatorrian oinarritutako bereizkeriarik gabe ematen badira. Horren adibideak botikak erosteko laguntzak izan daitezke (botikek Europako edozein herrialdeetakoak izan beharko dute).
- Hondamendi naturalek edo salbuespenezko beste gertaera batzuek sortutako kalteak konpontzeko emandako laguntzak.
- Alemaniako Errepublika Federaleko zenbait eskualdetako ekonomiaren alde egiteko emandako laguntzak, Alemaniak izandako banaketaren ondorioz sortutako desoreka ekonomikoak berdintzeko beharrezkoak diren heinean (behin-behineko xedapena da, eta desagertuko dela aurreikusia dago).

Badira beste kasu batzuk Europako barne-merkatuarekin bateragarritzat jo daitezkeenak (EEHko 87.3 art.) :



- Bizi-maila nabarmen apala daukaten eskualdeetako edo langabezia larria jasaten duten eskualdeetako ekonomia garatzeko laguntzak.
- Europako interes orokorreko proiektu garrantzitsuren bat sustatzeko laguntzak, edo estatu kideren bateko ekonomiaren gainbehera larriari aurre egiteko laguntzak.
- Ekonomiako zenbait jardueraren edo zenbait eskualderen garapena sustatzeko laguntzak, baldin eta truketako baldintzak erabat aldatzen ez badira eta interes orokorraren kontra jartzen.
- Kultura sustatzeko eta ondarea zaintzeko laguntzak, Batasuneko trukeetarako eta lehiarako baldintzak erabat aldatzen ez badituzte eta interes orokorraren kontra jartzen.
- Kontseiluak, Batzordeak hala proposatuta, onartutako erregelamendu edo erabakien bitartez finkatzen diren gainerako laguntza motak.

Ondorioz, esan daiteke nahiko era zabalean aurreikusi direla barne-merkatuarekin bateragarriak izan daitezkeen laguntza publikoak. Eskualdeei emandako laguntza zilegi diren argitzeko, ikus Batzordearen zuzentarauak (DO 1998 C-74 p.9; 2000ko abenduaren 9an moldatuak, DO C 258 p.5).

Artikulu horien aplikazioari lotuta, hitzarmenak kontrol-prozedura bat aurreikusi du (88. art. edo III-168. art.). Batzordeak, estatu kideekin batera, etenik gabe aztertuko ditu estatu kideetan dauden laguntza-sistemak. Batzordeak, interesatuei beren oharrak egiteko dei egin ondoren, frogatzen badu estatu kideak zuzenean edo estatuko funtsen bidez emandako laguntza barne-merkatuarekin bateraezina dela, edo gehiegikeriaz aplikatzen dela, Europaren erabakia onartuko du, zehazten duen epean estatu kide horrek laguntza bertan behera utz edo aldaraz dezan. Estatu kideak erabaki hori betetzen ez badu ezarritako epean, Batzordeak edo horretan interesa daukan beste edozein estatu kidek jo dezake zuzenean Europar Batasuneko justizia-auzitegira.

Bestalde, estatu kideek laguntzak emateko edo aldarazteko dituzten proiektuen berri jakinarazi behar diote Batzordeari, Batzordeak oharrak aurkezteko moduan aurretik behar beste denbora emanda. Batzordeak laguntza-proiekturen bat barne-merkatuarekin bateraezina dela irizten badio, interesatuei dei egingo die ohartarazpenak egin ditzaten. Estatu kide horrek ezin izango ditu gauzatu bere proiektuko neurriak, harik eta esandako prozeduran behin betiko erabakia hartu arte. Prozedura Batzordearen erabaki baten bitartez ebatziko da. Erabakia errekurritzeko gai da justizia-auzitegian. Edozelan ere, Batasuneko Auzitegiek "balioespen-marjina zabala" aitortu ohi diote Batzordeari; auzibidezko kontrola mugatua da, soilik argitzen baititu prozedura-urratzeak, arrazoitze eza, egitateen benetakotasuna eta bestelako gai formalak (JAE, 2002ko irailaren 26koa, *Espainia v. Batzordea*).

### C. EUSKAL LURRALDEEN FINANTZA AUTONOMIA ETA ESTATU LAGUNTZAK

Europar Batasuneko Justizia Auzitegiaren epaia, 2006ko irailaren 6koa (C-88/03), interesgarria da; izan ere, lehen aldiz, estatua ez den lurralde batek zerga-tasa txikiagoak ezartzen ahal dituela agertzen du, betiere zenbait baldintza betetzen badira. Auzitegiak Azore uharteei buruzko prozesu batean ezarri du doktrina berria. Euskal ogasunei zuzeneko aipamenik egiten ez bazaie ere, doktrina hori oso-osorik aplikatu liteke. Estatuaren azpitik dagoen erakunderen batek onartutako zerga-arauak noiz ez

diren legez kanpoko estatu-laguntzat jo behar azaltzen digu epaiak. Hiru baldintza bete behar dira:

- Alde batetik, gobernu zentralarena ez den estatutu politiko eta administratiboa izatea.
- Bestetik, zerga-tasak ezartzeko erabakian gobernu zentralak esku hartzeko aukerarik eduki ez izana.
- Eta, azkenik, tasa murrizagoa ezarri duen eskualdeak edo tokiko erakundeak ezin du gobernu zentraletik inolako kalte-ordainik jaso. Alegia, neurrien ondorio politikoak eta finantzazkoak bere gain hartu behar ditu lurralde horrek.

*“67 Como ha señalado el Abogado General en el punto 54 de sus conclusiones, para que pueda considerarse que una decisión que se haya adoptado en estas circunstancias lo ha sido en ejercicio de atribuciones lo suficientemente autónomas es necesario, en primer lugar, que sea obra de una autoridad regional o local que, desde el punto de vista constitucional, cuente con un estatuto político y administrativo distinto del del Gobierno central. Además, debe haber sido adoptada sin que el Gobierno central haya podido intervenir directamente en su contenido. Por último, las consecuencias financieras de una reducción del tipo impositivo nacional aplicable a las empresas localizadas en la región no deben verse compensadas por ayudas o subvenciones procedentes de otras regiones o del Gobierno central.*

*68 De lo anterior resulta que, conforme a lo expuesto por el Gobierno del Reino Unido, para que pueda considerarse que existe la suficiente autonomía política y fiscal en relación con el Gobierno central en lo que atañe a la aplicación de las normas comunitarias sobre ayudas de Estado, es necesario no sólo que la entidad infraestatal disponga de la competencia para adoptar, para el territorio de su competencia, medidas de reducción del tipo impositivo con independencia de cualquier consideración relativa al comportamiento del Estado central, sino también que asuma las consecuencias políticas y financieras de tal medida.”*

Aipatutako baldintza horiek betez gero, erreferentziazko esparruak eskualdea izan behar du, eta ez estatua. Hots, estatutu politiko berezia izanik eta finantza-ahalmen nahikoa, Estatuz kanpoko zerga-tasa ezarri ahal izango da. Azoreetako errenta-zerga ezartzeko araudiak ez dituela baldintza horiek betetzen ebatzi zuen epaitegiak, eta, ondorioz, Portugalgo gobernuak jarri zuen helegitea atzera bota zuen. Aldiz, Arabako, Bizkaiko, Gipuzkoako eta Nafarroako ogasunen kasuan, baldintza horiek betetzen diren neurrian, Ekonomia Ituna zein Nafarroako Itunaren babesean onartutako zerga tipoak ez legoke “estatu-laguntza” ez-zilegizat jotzerik.

Hain zuzen ere, eskualde edo toki-entitate bateko zerga-neurri bat estatu-laguntza den edo ez zehazteko, eskualde horren baitako egoera bakarrik aztertzea zilegizat jo behar da, estatuko gainerako lurraldeekin alderatu beharrik gabe. 2004. urteko abenduan Espainiako Auzitegi Gorenak Arabako, Bizkaiko, eta Gipuzkoako Elkarleen gaineko Zergaren tasa legez kanpokotzat jo zuen, Espainiakoa baino apalagoa zela argudiatuta. EAEn % 32,5 zen tasa, eta Espainian, % 35. Harrezkero, aldundiek zerga-tasa berriro ezarri nahi izan duten aldi bakoitzean, EAeko Justizia Auzitegi Nagusiak esku hartu du, Gorenak erabakitakoa ez zirela betetzen ari ohartarazteko eta tasa atzera botatzeko. Luxenburgoko epaitegiaren erabakia sozietateen zergak izan duen ziurgabetasun-egoera eta zerga-arauen arazo juridikoak behin betiko gainditzeko giltza dela esan daiteke.

## VI. DIRULAGUNTZA

### A. ARAUBIDEA

Dirulaguntzaren araubide orokorra honako lege honetan jaso da: 38/2003 Legea, azaroaren 17koa, Dirulaguntzei buruzko Lege Orokorra. Lege horrek oinarritzko izaera du, baina ez bere osotasunean. Lehen azken xedapenak oinarritzko izaera duten artikulua zerrendatu ditu. Horiek, beraz, administrazio publiko guztietan aplikagarri izango dira.

Dirulaguntzei buruzko Lege Orokorraren gainerako artikulua (oinarritzko izaerarik ez dutenak) Estatuko administrazioan eta toki-administrazioetan aplikagarriak dira. Haatik, legea aplikagarri bihurtzen da, dirulaguntza jakinaren gaineko oinarritzko araubidea Estatuari dagokionean (adibidez, eskumen material partekatuei loturiko dirulaguntzak); eta baita Estatuko administrazioko organoek esku hartzen dutenean erkidegoetako administrazioek antolaturiko prozeduretan ere (kasu horretan, Estatuko organoek Legearen arabera esku hartuko dute, baina erkidegoetako organoek ez) (ikus 3.4 art.).

Estatuko administrazioaren menpeko erakunde instrumentalei buruz xedapen zehatzak jaso dira (3.2 art. eta 16. XG).

Mankomunitateak, partzuergoek eta hainbat administrazioren artean sortutako gainerako formek legearen menpe jardun beharko dute dirulaguntzak ematean.

Europar Batasuneko funtsez baliatuz ematen diren dirulaguntzak beren xedapen zehatzen arabera arautzen dira, eta, besterik ezean, (osagarri gisa) Dirulaguntzen Legea aplikatuko dute.

Euskal Autonomia Erkidegoari dagokionez, dirulaguntzen erregimen juridikoa Euskal Erkidegoko Ogasunaren Printzipio Orokorra ezartzen duen testu bateginean jasota dago (1/1997 Legegintzako Dekretua, azaroaren 11koa). Erkidegoko administrazioak ematen dituen dirulaguntzek honako erregimen juridiko hau dute aplikagarri: Estatuko Dirulaguntzei buruzko Lege Orokorraren oinarritzko izaeradun artikulua eta, gainerakoan, Ogasunaren Printzipio Orokorraren Testu Bategina. Azpimarratu behar da testu bateginak agertzen dituen dirulaguntza-erregimena eta -prozedura erkidegoko administrazio nagusian zein haren menpeko autonomiadun erakundeetan aplikatzen dela. Aldiz, baltzu publikoek, zuzenbide pribatuko erakunde publikoek eta gainerako erakundeek (aurrekontu orokorraren bitartez finantzatuta badaude) dirulaguntza bat eman behar dutenean, publizitate, konkurrentzia eta objektibotasun printzipioak bermatzera baino ez daude behartuta.

Estatuko araubidea edo erkidegoko araubidea, bata edo bestea, aplikagarri izango da dirulaguntza bakoitza emateko erakunde eskuduna nor den ikusita. Dirulaguntza bat emateko erakunde eskuduna erkidegoa denean, Estatuko oinarritzko artikulua betetzeaz gain, bere prozedura-araubidearen arabera jardun beharko du. Bi hitzetan esanda, prozedura-araubide bat edo bestea aplikatzea erabakiko du dirulaguntzari dagokion eskumen materialak. Horrela, etxebizitzari, nekazaritzari eta beste zenbait arlori loturiko dirulaguntzen kasuan, eskumen material horiek, erkidegoarenak izanik, erkidegoaren araubidearen arabera gauzatu beharko dira, eta erkidegoari egokituko zaio horiek ematea. Estatuaren eta erkidegoaren arteko eskumen-banaketaren arabera aplikatu beharko da dirulaguntza-erregimen bat edo bestea, beraz.

Eskumen-banaketaren praxia gatazkatsua gertatu da dirulaguntzei dagokienez, eskumen-arazo juridiko ugari gertatu baitira. Bereziki gatazkatsuak gertatu dira Estatuko Aurrekontu Orokorretako funtsetatik ordaindu baina, era berean, erkidegoei dagozkien eskumen materialei loturiko dirulaguntzak. Hasiera-hasieran, Estatuak interpretazio honi heldu zion: dirulaguntzak Estatuko funtsetatik ordaindu behar badira, Estatuari dagokio bere erregimena ezartzea eta dirulaguntzak kudeatzea, edozein dela eskumenaren titularra. Irizpide horrek zuzenbide anglosaxoian hedapen zabala duen *spending power* (gastu-ahalmena) printzipioa hartu zuen oinarritzat. Irizpidearen arabera, dirua ordaintzen duenari dagokio araubidea ezartzea eta dirulaguntza kudeatzea. Irizpidearen horren bitartez, autonomia-erkidegoei mugatu egin zitzaizen beren eskumenez baliatzeko ahalmena, bereziki etxebizitzako, nekazaritzako, turismoko, gizarte-zerbitzuetako eta antzeko eskumenei loturiko sustapen-politikak abian jartzea.

Konstituzio Auzitegiak gatazka juridiko hori argitu zuen. Haren jurisprudentziaren arabera, "gastu-ahalmena" ez da eskumen-banaketa bideratzeko edo hura aldatzeko printzipio baliagarria. Eskumen-banaketa Konstituzioak eta estatutuek zehaztu dute, arloz arlo zehaztu ere. Beraz, Estatuak zein erkidegoak sustapen-politikak baliatu ahal izango dituzte, bakoitzari dagozkion eskumen materialen esparruaren barne, eta horietan baino ez (KAE: 144/1985; 95/1986, 96/1986, 146/1986, 152/1988, 14/1989, 13/1992, eta abar). Edozelan ere, kontuan izan behar da Estatuak arloren bati lotuta oinarritzko araubidea ezartzeko eskumenak dituenen, bidezko izango duela arlo horri buruzko sustapen-politiken oinarriak ezartzea.

## B. KONTZEPTUA, EZAUGARRIAK ETA IZAERA

Dirulaguntzei buruzko Lege Orokorrak (38/2003 Legeak, azaroaren 17koak) dirulaguntzaren kontzeptua modu honetan jaso du: administrazio publikoek pertsona publiko zein pribatuei egiten dizkieten diru-ekarpenak dira, baldin eta...

- onuradunen zuzeneko kontraprestaziorik gabe egiten badira,
- diru-sarrera helbururen bat lortzeari lotuta badago, dela proiektu bati, dela jarduera bati, dela zerbaitei egiteari...
- finantzaturiko jardueraren, proiektuaren edo dena delakoaren xedea bada erabilgarritasun publikoa, gizarte-interesa edo helburu publikoko jarduera baten sustapena.

Ezaugarriak:

- Administrazioak diruzko ekarpena egiten du (dirua ematen du). Zerga-salbuespena ez da, beraz, dirulaguntza.
- Norbanako bati ematen zaio. Beraz, erakunde-administrazioari edo beste administrazioei ematen zaizkienak ez dira berez dirulaguntzak.
- Onuradunak ez du zuzeneko kontraprestaziorik eskaintzen; hau da, onuradunak ez dio zerbitzurik eskainiko administrazioari.
- Laguntza ekonomikoa onuradunaren jarduera bati lotzen zaio. Horiek horrela, dirulaguntza emanez gero, administrazioaren eta onuradunaren artean harreman juridikoa sortuko da, dirulaguntza ez baita ematean amaitzen.
- Onuradunaren jarduerak erabilgarritasun publikoa edo gizarte-interesa izan behar ditu.

Dirulaguntzak harreman juridiko administratiboa sortzen du. Gaur egun ez dago esaterik dirulaguntza administrazioaren erabaki aske, doako, borondatezko eta

prekariozkoa denik. Dirulaguntza ematea egintza arautua da, ez zuhurtziazkoa. Dirulaguntzak arautzen dituzten xedapenek elementu arautuak jasotzen dituzte, beraz, administrazioak ez du izango zuhurtzia-ahalmenik dirulaguntzak kasu batzuetan emateko eta besteetan ez emateko. Gainera, dirulaguntzak iragartzen eta eskaintzen dituzten lehiaketen oinarriek elementu arautuak ezartzen dituzte (onuradun izateko baldintzak edo balioespen- irizpideak, kasu). Dirulaguntzak esleitzeko, prozedura izapidetu behar da. Publizitatearen, lehiakortasunaren eta objektibotasunaren araberrako prozeduren ondorioz gauzatu behar dira esleipenak. Bestalde, berdintasun printzipioak, proportzionaltasun printzipioak edo administrazio-eraginkortasunak administrazioaren zuhurtzia-ahalmena erabat mugatzen dute dirulaguntzen prozeduretan.

Dirulaguntza nori eman erabakitzeke lehiaketa erabili behar da, eskabideak konparatuz eta alde zurririk ezarritako balioespen-irizpideak eskabideei aplikatuz. Horiek epaileen kontrolari bide ematen diote. Dirulaguntzen prozeduretan elementu arautuak nagusi izanik, dirulaguntza ezeztatzen duten administrazio-egintzen aurka errekurtsua aurkeztu ahal izango da. Hain zuzen ere, onuradunek baino eskubide hobekak dituzten eskatzaileek esleipenaren aurkako errekurtsua aurkeztu ahal izango dute.

## C. PROZEDURA

### 1. Oinarriak argitaratzea

Lehen fasean administrazioak dirulaguntzaren oinarriak jasotzen dituen arau juridikoa onartu behar du. Proiektuaren izaerari dagokionez, ezinbesteko gerta daitezke Europar Batasuneko Batzordeari horren berri ematea, gorago azaldu dugun moduan. Oinarri horiek onartzeko erabiltzen den forma administrazio bakoitzean desberdina da:

- Estatuko administrazioan, ministroaren aginduz onartzen dira.
- Toki-korporazioetan, ordenantza orokor edo berezia (edo erkidegoko legediak ezar dezakeen beste formaren bat).
- Euskal Autonomia Erkidegoari dagokionez, Ogasun Nagusiaren Printzipioei buruzko Testu Bateginak ez du forma juridiko zehatzik aipatu. Agertu duena zera da: Jaurlaritzak, sailburuek eta erakunde autonomiadunetako presidentek eta zuzendariak dirulaguntzaren oinarriak jasotzen dituzten arauak onartzeko eskumena dutela, baita laguntzak emateko (esleitzeko) eskumena ere. Edozelan ere, "laguntzei edo dirulaguntzei buruzko arauetan, eskumena duten erakundeek beste organo batzuen esku utzi ahal izango dute nori eman erabakitzeke eskumena" (51.2 art.). Deskontzentrazioaren aukera jasotzen da, beraz.

Oinarri horiek administrazio bakoitzari dagokion aldizkari ofizialean argitaratu behar dira (dela Estatuko aldizkari ofizialean, dela Erkidegoko aldizkarian, dela lurralde historikokoan). Oinarriek ezarri behar dituzten zehaztasunak ugari dira: dirulaguntzaren objektua; onuradunek bete behar dituzten baldintzak, eta, hala badagokio, erakunde laguntzaileek izan behar duten kaudimena; prozedura; organo eskudunen identifikazioa; dirulaguntza emateko irizpide objektiboen zehaztapena; dirulaguntzaren kopurua; bermerik jarri behar ote den edo ez; aurrerapenik jasotzeko aukerarik ote dagoen; beste laguntzekin bateragarri ote den edo ez; dirulaguntzaren erabilera justifikatzeko modua eta epea; erabilera bete ezean izan daitezkeen ondorioak, eta laguntza emateko kontuan izandako baldintzak aldatu egiten badira gerta daitezkeen ondorioak; isiltasunaren ondorioak; oinarrien aurka jar daitezkeen errekurtsuak...

Bestalde, deialdia argitaratzen duen administrazioak izaera ekonomikoko printzipio bat bete behar du: dirulaguntza eman ahal izateko, diru kopuru horiek jasota egon behar dute aurrekontuetan, aurrekontuetan jasota ez dauden dirulaguntzak deusezak baitira.

## 2. Esleitzeko sistema

Dirulaguntzen prozedurak ofizioz zabaltzen dira, deialdi publikoa eginez. Arau nagusia *lehia-konkurrentzia sistema* erabiltzea da.

Eskabideak epearen barruan aurkeztu ondoren, prozeduraren instrukzioa hasten da. Instrukzioa kide anitzeko organo baten esku egon ohi da. Berez, instrukzioa egin behar duen organo kolegiatua ez da izango dirulaguntza emango duen organoa; edozelan ere, ez da ezarri instrukzioa gauzatzeko ezinbestekoa denik organo kolegiatua. Beraz, esleipenak ebazteko organo eskudunak berak ere gauzatu dezake instrukzioa.

Instrukzio-organoak bere kabuz jardun beharko du, eta bidezko iritzitako txostenak eskatuko ditu. Instrukzioa eskabideak aztertzean datza, eta horiek balioesten dira aurrez ezarritako lehentasun- eta balioespen-irizpideen arabera. Irizpide objektiboek eta esleipenerako lehentasunek dirulaguntza arautzen duten xedapenetan agertu behar dutenez, instrukzioa jarduera arautua dela ulertzen da. Instrukzio-organoak eskatzaile bakoitzak agertu dituen merezimenduak balioetsi (puntuatu) baino ez du egiten. Instrukzioa egin ondoren, instrukzio-organoak txosten baten bitartez agertu beharko ditu bere emaitzak. Txosten hori oinarritzat hartuz, "ebazpen-proposamena" lantzen da. Ebazpen-proposamenak arrazoitua izan behar du. Gero, kasurik gehienetan entzunaldi publikoaren fasea zabaltzen da. Hura bukatutakoan, behin betiko proposamena landu, eta ebazpena onartu behar duen organoari igortzen zaio.

Dirulaguntzak esleitzeko salbuespeneko sistema *zuzeneko esleipena* da. Sistema hori konkurrentziarik gabe gauzatzen da, eta horregatik legeak aurreikusitako kasuetan baino ezin da erabili. Legeak hiru kasu aurreikusi ditu:

- Dagokion administrazioaren aurrekontuan berriaz jasotako dirulaguntzak, baita hitzarmenetan ageri direnak eta baita dirulaguntza arautzen duen xedapenean ageri direnak ere (berriaz aurreikusitakoak).
- Dirulaguntzaren ematea, lege-maila duen arau batek ezarritako kasuetan.
- Interes publikoko, edo gizarteko, ekonomiako edo gizatasuneko beste arrazoiren bat tarteko, deialdi publikoa egitea zail duten dirulaguntzak (22.2 art.). Hipotesi hori oso zabala eta zehaztugabea da. Estatuko administrazioaren esparruan, gobernuak, errege-dekretu bidez, onartu behar ditu dirulaguntza horiek. Euskal Autonomia Erkidegoaren kasuan ere, Jaurlearitzak du dirulaguntzak zuzenean emateko eskumena. Zuzeneko esleipenak Dekretu forma erabiliz egin behar dira, dagokion sailburuaren proposamenari jarraiki, eta arrazoitutako txosten bat landu ondoren.

Euskal Autonomia Erkidegoko araubidearen arabera, dirulaguntzen prozedurak bi motatakoak izan daitezke:

- *Prozedura arrunta*. Prozedura arrunta *lehiaketa* bidez gauzatzen da. Eskabideak konparatuz eta oinarrietan ezarri diren irizpideak aplikatuz, eskatzaileen arteko lehentasunak ezartzen dira. Balioespen-organo kolegiatu batek egin behar du. Dirulaguntzaren oinarriek organo horren osaera zehaztu beharko dute. Organo

kolegiatuak onuradunen proposamena igorri behar dio organo emaileari, horrek erabaki dezan.

- *Prozedura berezia. Lehiaketarik ez da egiten.* Legeak hainbat aukera aurreikusi ditu: aurrenik eskatzen dionari dirulaguntza ematea; eskabideak aurkeztu dituzten guztien artean dirulaguntza banatzea (kopuruak hainbanatuz); aurrekontuetan izendaturik agertzen diren dirulaguntzak zuzenean ematen dira.

### 3. Dirulaguntza ematea

Dirulaguntzaren prozedura bi modutara buka daiteke: ebazpenez zein isiltasunez.

*Ebazpenez.* Dirulaguntzaren oinarriek ezarri behar dute Administrazioak esanbidezko erabakia interesdunei jakinarazteko duen gehieneko epea. Legearen aginduz, organo eskudunak, ebazpena emateko eta jakinarazteko, gehieneko sei hilabete izango ditu, deialdia argitaratu zen egunetik aurrera zenbatuta (sei hilabetez gorako epeak lege-mailako arauak zein Europar Batasuneko arauak ezar dezakete). Ebazpena interesdunei jakinarazi beharko zaie, eta ebazpenaren laburpena argitaratu behar da.

*Isiltasunez.* Dirulaguntzaren oinarriek isiltasunaren ondorioak zeintzuk diren ezarri behar dute. Arau nagusi gisa, isiltasun ezeztatzailea jaso da. Berriztagarriak diren dirulaguntzetan, aldiz, isiltasuna positiboa da.

*Estatuko Administrazioan* honako organo hauei dagokie dirulaguntzak ematea: ministroei, estatu-idazkariei eta autonomiadun erakundeetako zuzendariari. Edozelan ere, 12 milioi euro gainditzen dituzten dirulaguntzak Ministro Kontseiluaren edo Ekonomia Gaietarako Batzorde Eskuordetuaren onospena behar dute. Bestalde, Ministro Kontseiluaren erabakiz, dirulaguntzak emateko eskumena deskontzentra daiteke.

*Euskal Autonomia Erkidegoan,* Euskal Autonomia Erkidegoko Ogasun Nagusiaren Testu Bategineko 51.1 artikulua arabera, honako hauei dagokie dirulaguntzak ematea: Jaurlaritzari, sailburuei eta autonomiadun erakundeen zuzendariari. Kasu horretan ere, dirulaguntzak emateko gaitasuna deskontzentra daiteke, xedapenen bitartez.

*Toki-administrazioetan,* dirulaguntzak emateko eskumena osoko bilkurarena edo presidenteara izan daiteke, barne-antolakuntzako erregelamenduan ezarritako eskumen-banaketa arabera. Oinarrien Legeak ez du banaketa zehatzik ezarri.

Horago esan den moduan, dirulaguntzak emandakoan ebazpen horiek aldizkari ofizialean argitaratu beharko dira

*Erakunde laguntzaileak.* Dirulaguntzei buruzko Lege Orokorrak erakunde laguntzaileen figura aurreikusi du. Erakunde laguntzaileak erakunde publiko edo pribatuak izan daitezke, dirulaguntzak banatzeaz arduratzen direnak edo dirulaguntzaren kudeaketan laguntza eskaintzen dutenak. Erakunde pribatuak badira, zenbait baldintza bete beharko dituzte (kaudimen- arauak, kontratista publikoari ezartzen zaizkien bermeak bete, eta abar), eta horiek hautatzeko publikitatean, eta konkurrentzia eta berdintasun printzipioetan oinarritzen den prozedurari jarraitu behar zaio. Administrazio eskudunaren eta erakunde laguntzailearen arteko harremana hitzarmen baten bitartez gauzatu behar da.

Euskal Autonomia Erkidegoko Ogasun Nagusiaren Testu Bategineko 52. artikulua erakunde laguntzaileak ere aurreikusi ditu. Erakunde Laguntzaileek dirulaguntza publikoak kudeatu eta ordaindu egiten dute. Euskal legearen arabera, erakunde laguntzaileak har daitezke: zuzenbide publikoko korporazioak (toki-administrazioak, foru-aldundiak); zuzenbide publikoko erakundeek sortutako fundazioak; eta pertsona juridiko-pribatuak (elkartek, adibidez).

Erakunde laguntzaileak organo emailearen izenean eta bere kontura jarduten du. Onuradunak organo emailearekiko dituen betebeharrak erakunde laguntzailearekiko betebeharrak dira. Beraz, ikuskapenak, adibidez, erakunde laguntzaileak egingo ditu, eta onuradunak horiek jasan beharko ditu. Erakunde laguntzaileen betebeharrak nagusiak honako hauek dira:

- Onuradunari funtsak ematea.
- Dirulaguntzak emateko ezarritako baldintzak bete direla egiaztatzea.
- Jasotako funtsak nola banatu diren justifikatzea.
- Kontu Publikoen Auzitegiak edo administrazioak egiten dituzten egiaztatze-jarduerak jasotzea.

#### 4. Onuraduna

Onuraduna funts publikoen jasotzailea da, dirulaguntzaren oinarrian dagoen jarduera egitera behartuta dagoena, edo laguntza jasotzeko baldintzak bete hura jasotzeko legitimatua dagoena (Dirulaguntzen Legeko 11.1 art.). Onuradunak dirulaguntzaren oinarrietan agertzen diren baldintzak bete behar dituzte. Onuradunak pertsona fisiko zein juridikoak izan daitezke. Legeak onuradun izateko debeku batzuk ezarri ditu (13.2); horien artean, zigor penal edo administrazio-zehapenen bitartez dirulaguntza jasotzeko eskubidea kenduta duten pertsonak aipatzen dira: funtzionarioa edo agintaria izanik bateraezintasuna izatea, zerga-betebeharrak eguneratuak ez izatea, edo Gizarte Segurantzarekin betebeharrak eguneratuak ez izatea, aurrez jasotako dirulaguntzak itzultzera behartuta daudenak...

Onuradunaren egoera juridikoa printzipio baten menpe dago: arriskua administrazioaren eta norbanakoaren artean jasan beharra agertzen duen printzipioaren mende, hain zuzen. Dirulaguntzaren kopuruak ezin du gainditu onuradunak egin beharreko jardueraren kostua. Ez dirulaguntza bakar batek, ezta hainbat administrazioetatik jasotako dirulaguntzak batuta ere, ez dute kostu hori gainditzetik (Aurrekontuei buruzko Lege Orokorreko 81.8 art. eta Euskal Autonomia Erkidegoko Ogasun Nagusiaren Testu Bategineko 49.10 art.). Berez, jarduera bakar batek hainbat dirulaguntza jaso ditzake, baina dirulaguntza arautzen duen xedapenak bateraezintasun erregimena ezar dezake. Bestalde, dirulaguntza arautzen duen xedapenak aurreikus dezake onuradunaren ezinbesteko ekarpen ekonomikoa; hau da, jarduera elkarrekin finantzatzea aurreikus dezake. Kasu horretan, onuradunak egiaztatu beharko du egin beharreko ekarpena.

#### D. DIRULAGUNTZA HARREMANAREN EDUKIA

Dirulaguntza onartu ondoren, onuradunaren eta administrazioaren artean harreman juridikoa sortuko da. Harreman juridiko horren ondorioz, eskubide eta betebeharrak sortuko dira. Azter ditzagun:

Dirulaguntzaren *onuradunak* betebeharrak batzuk izango ditu. Nagusia da dirulaguntza ematea dakarren jokabidea gauzatzea, eta baita hura gauzatu duela justifikatzea ere.



Onuradunaren betebeharrak erantsiak honako hauek dira: dirulaguntza eman dion erakundeari onuradunak justifikatu behar dio dirulaguntza jasotzeko baldintzak bete dituela; dirulaguntza eman duen erakundeak egiten dituen egiaztapenen eta ikuskapenen menpe izatea (egiaztapenak jasatea), baita EAEko Ekonomia Kontrolerako Bulegoaren eta Kontu Publikoen Euskadiko Auzitegiaren ikuskapenak jasatea ere; dirulaguntza eman duen erakundeari onuradunak adierazi behar dio beste erakunderen batek dirulaguntzarik eman dion; dirulaguntza ematean izandako baldintzak aldatzen badira, onuradunak horren berri eman beharko dio dirulaguntza eman duen administrazioari; eta bere betebeharrak bete ezean dirulaguntza itzultzea.

Onuradunek dirulaguntzak dakartzen baldintzak bete dituztela justifikatu beharko dute, baita dirulaguntzaren helburuak gauzatu dituztela ere. Horretarako dokumentuak eta kontuak aurkeztu beharko dituzte. Betebeharrak hori bete ezean, dirulaguntza itzultzera behartuak izango dira. Administrazio emaileek (edo erakunde laguntzaileek) onuradunek aurkeztutako justifikazioak egiaztatu behar dituzte, baita dirulaguntzaren kontura izandako gastuak ere, merkatu-balioekin alderatuz (32. eta 33. art.). Administrazioaren balioespen ekonomikoarekin onuraduna konforme ez badago, peritu bidezko tasazioa eska dezake.

Behin gastuak justifikatu direnean, eta Administrazioak horien gaineko egiaztapenak egin dituenean, dirulaguntzaren ordainketari ekingo dio. Edozelan ere, dirulaguntzaren izaerari dagokionez, administrazioak ordainketa zatikatuak edo justifikaturiko diru-aurrerapenak eman ahal izango ditu.

Administrazioaren betebeharrak nagusia funtsak norbanako onuradunari ematea da. Onarpena eta egiaztapenak gertatu ondoren, funtsak eskatu egin daitezke. Aldeko administrazio-egintza izanik, ez dago kontraerabakirik (ez dago ezeztatzerik). Edozelan ere, Administrazio eta Prozedura Legeak agertzen dituen deuseztasun- edo deuseztagarritasun-kausetako bat gertatuz gero, dirulaguntza emateko erabakiaren aurka egin ahal izango da (ofiziozko berrikusketaren bidez), eta onuradunak jasotako ekarpena itzuli beharko du prozedura izapidetu ondoren, hala erabakiz gero (36. art.).

Dirulaguntzari buruzko Lege Orokorrek dirulaguntza itzuli beharra dakarten kasuak zehaztu ditu; berrikusketaren prozedura izapidetu gabe itzuli beharra dakarten kasuak, alegia. Kasu horiek gertatuz gero, onuraduna dirulaguntzaren printzipala itzultzera behartua izango da, eta baita interesak itzultzera ere. Hona hemen kasu horiek:

- Dirulaguntza maula (*fraude*) bidez eskuratu bada. Hau da baldintzak faltsutuz eskuratu bada edota ukatzeko arrazoiak ezkutatuz lortu bada.

Onuradunari dagozkion oinarritzko eginbeharrak ez betetzea. Legeak oinarritzko eginbeharrak horiek zehaztu ditu (37.1 artikuluan); honako hauek dira:

- o Dirulaguntzaren helburuak ez betetzea edo eginbeharra ez gauzatzea.
- o Gastuak justifikatzeko betebeharra ez gauzatzea.
- o Kontrol-jarduerak oztopatzea.
- o Kontabilitate-betebeharrak ez gauzatzea.
- o Jasotako funtsen erabilera egiaztatzeke dokumenturik ez biltzea edo gordetzea.

- Dirulaguntzaren zenbatekoa egin beharreko jarduera baino handiagoa suertatzen denean eta onuradunak soberakina ez badu bere kabuz itzultzen.
- Europar Batasuneko erakunde batek (auzitegiek edo Batzordeak) dirulaguntza itzul dadila erabakitzen duenean. Barne-zuzenbidearen arabera, dirulaguntza zuzena izanik ere, Europar Batasuneko erakunderen batek itzuli beharra ebazten badu, onuraduna eskuratutakoa itzultzera behartua izango da. Ondorio hori europar zuzenbidearen gailentasun printzipioaren isla da.

Itzuli beharreko kopuruak zuzenbide publikoko sarreren izaera juridikoa du. Beraz, administrazioak ondarearen gaineko premiamendu-prozedurak abian jar ditzake kobratzeko. Itzuli beharrekoa, esan bezala, kapital osoa izango da berandutze-interesak gehituta (berandutze-interesak kalkulatzeko, diruaren legezko interesari ehuneko hogeita bost gehitu behar zaio).

Administrazioaren esku dagoen akzioak (dirulaguntza itzultzeko eskatzeko akzioak) lau urteren buruan preskribatzen du. Preskripzio-epe hori eten egiten da, administrazioak itzultzeko kausaren bat dagoela ikertzeko jarduerak abiatzen dituenean (interesdunari horren berri jakinarazten bazaio). Jasotako diru kopuruak itzultzeko akzioa abiatuz gero, interesdunari entzunaldia bermatu beharko zaio. Akzioa hasi ondoren, administrazioak hamabi hilabeteko epea izango du ebazpena jakinarazteko; epea gaindituz gero, prozedura iraungi egiten da. Itzultzeko akzioa erabat bateragarria da administrazioak abian jar ditzakeen zehatze-prozedurekin.

Euskal Autonomia Erkidegoan, lau erakundek kontrola ditzakete dirulaguntzak: administrazio emaileak; Ekonomia Kontrolerako Bulegoak; Kontu Publikoen Euskal Auzitegiak, eta erakunde laguntzaileak. Kontrolaren ondorioz, zehatzeko espedientea zabalduta daiteke. Euskal Autonomia Erkidegoko Ogasun Nagusiaren Testu Bategineko 62. artikulua dirulaguntza publikoen arloko arau-hausteak zerrendatu ditu. Hona hemen:

- -Baldintzak gezurtatuz edo ezkutatuz dirulaguntzak lortzea.
- -Dirulaguntza ez erabiltzea emate-erabakian zehazturiko helbururako.
- -Dirulaguntzaren ondorioz ezarritako betekizunak ez betetzea.
- Egiaztatze- eta kontrol-jarduerak ukatzea edo oztopatzea.
- Ez jakinaraztea helburu berbererako beste dirulaguntza batzuk daudela.
- Dirulaguntza emateko funtsezkoa izan den edozein inguruabar aldatu egin dela administrazioari ez jakinaraztea.
- Funtzak zertan erabili diren ez argitzea.

Arau-hausteak hiru mailatan sailkatu dira: oso larriak, larriak eta arinak. Tipologia bakoitzari lotutako zigorrak, honako hauek dira:

- Arau-hauste oso larriak:
  - Jasotako zenbatekoaren bikoitzetik hirukoitzera bitarteko isuna.
  - Beste dirulaguntza batzuk lortzeko ezintasuna 3-5 urtean.
- Arau-hauste larriak:
  - Jasotako zenbatekoaren eta horren bikoitzaren arteko isuna.
  - Beste dirulaguntza batzuk lortzeko ezintasuna 1-3 urtean.
- Arau-hauste arinak.
  - Dirulaguntzaren zenbatekorainoko isuna.

- Beste dirulaguntza batzuk lortzeko ezintasuna 1 urtera arte.

Zigorra zehazteko zenbait inguruabar kontuan hartu behar dira, besteak beste: aurretiaz asmorik izatea, parte-hartze efektiboa, irabazien garrantzia, giza garrantzia, eragindako kalteen garrantzia, berrizkatura (*reincidencia*), eta abar. Zigorraz gain, onuradunak dirulaguntzaren zenbatekoa itzuli beharra izango du. Zehatze-prozedura ebazteko organo eskuduna: arau-hauste arin eta larrietan, sailburua da; eta arau-hauste oso larrietan, Jaurlaritza. Zehatze-prozedura abian jarriz gero, espedientearen instrukzioa gauzatu behar da, eta entzunaldia bermatu. Dirulaguntzei lotutako zehatze-prozeduretan zehatze-prozedura arruntaren araubidea aplikagarria da. Zigorra ezartzen duen ebazpenaren aurka auzi-errekurtsoa aurkeztu ahal izango da.

## BIBLIOGRAFIA

AYMERICH CANO, C., *Ayudas públicas y Estado autonómico*. Universidade da Coruña, A Coruña, 1994; BAENA DE ALCAZAR, M., "Sobre el concepto del fomento" RAP 54, 1967; BARCO FERNÁNDEZ MOLINA, J., *Comentarios prácticos a la nueva ley general de subvenciones*. Lex Nova, Valladolid, 2004; CALVO CARAVACA, A.; CARRASCO GONZALEZ, J., *Intervenciones del Estado y libre competencia en la Unión Europea*. Madril, 2001; DEL BARCO FERNÁNDEZ-MOLINA, J.; PANIZO GARCÍA, A., *Comentarios prácticos a la nueva Ley de subvenciones*. Valladolid, 2004. DÍAZ LEMA, J.M., "Concepto de subvención y ámbito de aplicación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre", *Justicia Administrativa* 27, 2005; FERNANDEZ FARRERES, G. (zuz.), *Comentario a la Ley general de subvenciones*. Civitas Thomson; FERNÁNDEZ FARRERES, G., *El régimen de ayudas Estatales en la Comunidad Europea*. Cuadernos de Estudios Europeos, Madril, 1993; FERNÁNDEZ FARRERES, G., *La subvención: concepto y régimen jurídico*. IEF, Madril, 1983; FERNÁNDEZ FARRERES, G., "La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas" REDC 38, 1993; GIMENO FELIÚ, J.M., "La técnica de fomento del desarrollo económico: la subvención" in J. BERMEJO VERA (zuz.), *Derecho Administrativo. Parte Especial*. Civitas, Madril, 1998; GIMENO FELIÚ, J.M., "Legalidad, transparencia, control y discrecionalidad en las medidas de fomento del desarrollo económico (ayudas y subvenciones)" RAP 137, 1995; JORDANA DE POZAS. L., "Ensayo sobre una teoría de fomento en el Derecho Administrativo" REP 48, 1949; LAFUENTE BENACHÉS, M., "Las ayudas económicas a la cinematografía española" RAP 124, 1991; LASAGABASTER HERRARTE, I., "Planificación y ordenación de la economía: títulos competenciales y problemas específicos". Zenbait egile, *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía*. II. bol., HAEE-IVAP, Oñati, 1991; LÓPEZ RAMÓN, F et alli, *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*. Tirant, Valentzia, 2005; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L., "Subvenciones e igualdad" REDA 65,1990; MARTÍN-RETORTILLO, S., *Derecho Administrativo económico. I. bol.* La Ley, Madril, 1988; PASCUAL GARCÍA, J., *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*. BOE, Madril, 2004; SÁNCHEZ MORÓN, L., *Derecho Administrativo*. Tecnos, 2005; SÁNCHEZ MORÓN, L., *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*. Tecnos, Madril, 1990; SESMA SÁNCHEZ, B., *Las subvenciones públicas*. Lex Nova, Valladolid, 1998; VILLAR EZCURRA, J.L., *Derecho Administrativo especial. Administración Pública y actividad de los particulares*, Civitas, Madril, 1999.

