

13/15

irizpena

Euskal Sektore Publikoko
Antolamendu eta
Funtzionamenduaren

Lege Aurreproiektuari buruz

Bilbon, 2015ko irailaren 25an



CES
EGAB

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

I.- SARRERA

2015eko uztailaren 29an Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordean Herri Administrazio eta Justizia Sailaren idazki bat sartu zen. Bertan, "*Euskal Sektore Publikoko Antolamendu eta Funtzionamenduaren Lege Aurreproiektua*"ri buruzko txostena eskatu zuten, Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordeari buruzko maiatzaren 17ko 8/2015 Legeko 3.1 artikuluan xedatutakoaren arabera.

Kontsultatu zaigun ekimen legegilearen xedea Euskadiko Autonomia Erkidegoko herri-administrazioaren eta sektore publikoan sartutako erakunde guztien antolamendua eta funtzionamendua arautzea da. Horretarako, Euskadiko Autonomia Erkidegoko sektore publikoa autonomia erkidegoko administrazio nagusiak, haren erakunde administrazioak eta bertan sartutako tresna erakundeek osatutako multzoa da.

Halaber, lege horren xedea euskal sektore publikoa, zeinean Euskadiko Autonomia Erkidegoko sektore publikoa sartuta baitago, eratzen duten elementuak ezartzea, eta haren dimentsionatzeari eta eraldaketari, eta zerbitzu publiko eta herritarrekiko erlazio zerbitzu gisa duen funtzionamenduari aplikatu beharreko arauak eta oinarriak ezartzea da.

Berehala bidali zitzairen agiriaren kopia Batzordearen osoko bilkurako kide guztiei, euren proposamenak eta iritzia igor zitzaizen eta haiek dagokion lan batzordeari helarazteko, Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordearen Funtzionamendu arautegian xedatutakoaren arabera. 2015eko irailaren 18an Ekonomia Garapenerako Batzordea bildu zen, eta hartutako erabakietan oinarrituta, Irizpen Proiektu hau egin da, Batzordearen osoko bilkurari igortzeko

II.- EDUKIA

"*Euskal Sektore Publikoko Antolamendu eta Funtzionamenduaren Lege Aurreproiektua*"k zioen azalpena, bost Titulutan banandutako 80 artikulua, xedapen gehigarri bat, indargabetzaile bat, iragankor bat eta amaierako hiru xedapen.

Zioen azalpenean azaldu denez, lege horren xedea erreferentziazko testu bat eskaintzea da, Euskadiko Autonomia Erkidegoko bilbe publikoaren antolamenduaren eta funtzionamenduaren eremu kontzeptual bikoitzari, eta autonomia erkidego horretan diharduten erakunde eremu

guztietako sektore publikoa eratzen duen osotasunarekin izan dezakeen loturari buruzko koherentzia emateko.

Horren bidez, lehenik, gai berari buruz indarrean dagoen legedi zabalak sortzen dituen disfunczioak eta kontraesanak murriztu nahi ditu. Eta, bigarrenik, Euskadin eztabaida erabakitzaile deitu nahi du, herritarrek res publica deritzonari buruz duen pertzepzioa hobetzeari eta haren balioa handitzeari buruz, antolamenduko ikuspegi zorrotzetik, egungo garaiek behar dituzten paradigma berrietan oinarritutako kultura administratibo berria sortzen laguntzeko lanari ekinez. Paradigma berri horiek, beste alderdi askoren artean, efikazia eta eraginkortasunari, antolamendu eta gobernantzari, gardentasunari eta herritarrek gai publikoetan parte hartzeari lotuta daude.

I. Tituluak, orokorrean, legearen helburua, xedeak eta eremua ezarri ditu, autonomia erkidego horretako sektoreari dagokionez batez ere, baina legearen asmoa sektore publiko horrek euskal herri-administrazio guztiak eta haien erakunde inguruneak zein haiei lotutako tresna inguruneak kokatuta dauden osotasunarekin izan behar duen eta daukan ageriko lotura tratatzea dela bistatik galdu gabe.

Autonomia sektorearekin batera foru eta toki sektore publikoak hartu dira aintzat, eta estatukoa hala dagokionean, gauza publikoaren sorkuntza eta eraldaketa prozesua, haren efikazia eta eraginkortasunaren ezinbesteko ebaluazioa, eta orotara euskal sektore publikoa esan lekiokkeenaren arrazionalizazioa eta dimentsionatzea ahalbidetzeko erabakiak era egokian aztertu ahal izateari begira.

II. Tituluak Euskadiko Autonomia Erkidegoko sektore publikoaren antolamendua arautu du zorrozki. Abiapuntu orain indargabetuta dagoen ogasun nagusia antolatzeke oinarrien legearen arauetatik ia aldaketarik gabe iraun duten erakundeen tipologiaren eta sailkapenaren definizioa hartu da eta, horrekin batera, behar zen kontzeptuen -hala nola mendeko administrazioa deritzonari lotutakoa- eta prozesuen -hala nola gure bilbe organiko eta funtzionalen egituraketa ahalbidetzen dutenak- eguneraketa egin du. Halaber, logikoki, definizio hori gure sektore publikoaren araubide juridikoari buruz egokiena iritzi zaion lege garapena eratzen duten arau multzoari erantsi zaio, bai gure eskumenen erabilerarako, bai administrazioarteko lankidetzeta eta koordinazio irtenbideak ahalbidetzen dituzten elementu teknikoak zehazteko.

III. Tituluak herri-administrazioa pertsonifikatzen duten figura juridikoen garapen zehatzagoan barneratu da, eskumenen ikuspegitik zehaztu dezakegun figura bakoitzaren identitate ezaugarriak eta elementuak zuzen ezartzeko kasuak definituz, legedia orokorrean ezin baita figura berririk definitu ez dauden funtsezko elementuak aldatu.

Halaber, sortzeko, eraldatzeko eta iraungitzeko prozesuak arautu dira, erakunde edo pertsonifikazio juridiko mota bakoitzaren arabera, kontuan hartuta gehienak prozesu tasatuak direla, eta justifikazio tekniko zorrotza eta prozedura bizkor eta eraginkorrak behar dituztela, guztien gainetik kontrol politikoko elementuak heda badaitezke ere. Kontrol politikoko elementu horiekin batera ebaluazio prozesu onak ezarri eta epekatu behar dira beti administrazio jardunbidean.

IV. Tituluak sektore publikoaren antolamendua eta eraldaketa zuzentzen ditu Euskadiko Autonomia Erkidegoko instantzia komunaren ikuspegi zorrotzetik, eta une bakoitzean hartzen diren antolamendu erabakien arabera zabaldu behar liratekeen jarduketara aukerak dakartza; hala ere, kontuan hartu behar da erakunde maila komunari dagokion ikuspegi hori beharrezkoa dela eta ez dela nahastu behar beste erakunde maila batzuetako erabakiei lotutako arauekin.

Arauketa ixteko, autonomia erkidegoko administrazio nagusiak bere sektore publikoa osatzen duten erakunde guztiekin izan behar dituen harremanei buruzko arauak dakartza.

V. Tituluak sektore publikoaren funtzionamenduari buruzko arauak jaso ditu. Ikuspegia klasikoa da, eta kudeaketaren ebaluazio, herritarren arreta eta parte-hartze prozesuei buruzko helburuak eta arauak efikazia eta eraginkortasuneko parametro nagusien pean sartu ditu, administrazio elektronikoa delakoaren tresnen eta beti dagoen hizkuntzen gai bereziak gure administrazio prozesuetan duen toki bereziaren erregulazioaren arabera.

Ikuspegi klasiko hori egonkorra da eta, horrexegatik, gainerako euskal administrazioen eremuari aplikatu nahi zaio jarduketa oinarri komunei eta euskal herritarrek euskal botere publikoekin dituzten harremanetan dauzkaten eskubide eta betebeharrak orokorreki dagozkienean, hori dena, etorkizunari begira, Eusko Legebiltzarrean bertan hala proposatu delako, euskal gobernatzaren definizioaren konpromiso politikoa eratzen duten helburu eta arau zehatzek haren gertuko beste lege erregulazioetara jo behar badute ere.

Hona **artikuluak** zehaztuta:

I. TITULUA: E.A.E.KO SEKTORE PUBLIKOARI BURUZ ETA EUSKAL SEKTORE PUBLIKOAREN INTEGRAZIOARI ETA DIMENSIONATZEARI BURUZ

Lehenengo kapitulua.- Xedapen orokorrak

1. artikulua.- Helburua
2. artikulua.- Xedeak
- 3 artikulua.- Aplikazio eremua

Bigarren kapitulua.- Euskal sektore publikoa

4. artikulua.- Aplikazioa, onarpena eta ESPkoa izatea
- 5 artikulua.- Jarduteko oinarriak
6. artikulua.- ESPa sortu eta eraldatzeari aplikatu beharreko oinarriak
7. artikulua.- ESP arrazionalizatu eta dimentsionatzeko erakundearteko batzordea

II. TITULUA.- EAE.KO SEKTORE PUBLIKOAREN ERAKUNDE ANTOLAMENDUARI BURUZ

Lehenengo kapitulua.- Erakundeen tipologia eta sailkapena

8. artikulua.- Administrazio nagusia eta erakundekoa
9. artikulua.- SPari atxiki edo lotutako tresna erakundeak
10. artikulua.- Administrazio independentea

Bigarren kapitulua.- Administrazio nagusiaren eta erakundekoaren egitura eta antolamendua

11. artikulua.- Antolamendu eta funtzionamendu oinarriak
12. artikulua.- Administrazio nagusia
13. artikulua.- Goi-mailako organoak eta goi-karguak

14. artikulua.- Zuzendaritza organoak
15. artikulua.- Administrazio nagusiaren sailak
16. artikulua.- Egitura organikoak eta funtzionalak
17. artikulua.- Euskadiko administrazioa kanpoan
18. artikulua.- Kide anitzeko organoak
19. artikulua.- Herritarren eta elkarten parte-hartze esparru egonkorak
20. artikulua.- Administrazio organoak
21. artikulua.- Administrazio unitateak

Hirugarren kapitulua.- Eskumena

22. artikulua.- Oinarri orokorrak
23. artikulua.- Deskontzentrazioa
24. artikulua.- Jarraibideak, zirkularrak eta zerbitzu aginduak
25. artikulua.- Eskuordetzea
26. artikulua.- Sinadura eskuordetzea
27. artikulua.- Ordezkapena
28. artikulua.- Goragoko eskumenak bereganatzea
29. artikulua.- Subjektu barruko kudeaketa agindua
30. artikulua.- Kudeaketa bateratuko zentroak

Laugarren kapitulua.- Administrazioarteko lankidetzak eta koordinazioa

31. Artikulua.- Araubide orokorra
32. artikulua.- Lankidetzak ekonomiko, tekniko eta administratiboak
33. artikulua.- Lankidetzak-hitzarmenak
34. artikulua.- Baterako jarduketak planak
35. artikulua.- Administrazioarteko eskuordetzeak
36. artikulua.- Eginkizunen subjektuarteko eskuordetzeak
37. artikulua.- Subjektu arteko kudeaketa agindua
38. artikulua.- Agindua beste erakunde batzuetan

III. TITULUA.- EUSKADIKO AUTONOMIA ERKIDEGOKO SEKTORE PUBLIKOAREN OSAKETARI BURUZ

Lehenengo kapitulua.- Erakundearen araubide juridikoa

39. artikulua.- Erakunde autonomoak

40. artikulua.- Zuzenbide pribatuko erakunde publikoak

41. artikulua.- Kapitaleko sozietateak

42. artikulua.- Euskadiko Autonomia Erkidegoko sektore publikoaren fundazioak

43. artikulua.- EAEko SParen partzuergoak

Bigarren kapitulua.- Eraketa, eraldaketa eta iraungipen araubidea

44. artikulua.- Erakundeak eratzeko prozedura orokorra

45. artikulua.- Erakunde administrazioko erakundeen eraketa, eraldaketa eta iraungipena

46. artikulua.- EAEko SParen kapitaleko sozietateen eraketa, eraldaketa eta iraungipena

47. artikulua.- EAEko SParen fundazioen eraketa, eraldaketa eta iraungipena

48. artikulua.- EAEko SParen partzuergoaren eraketa, eraldaketa eta iraungipena

IV. TITULUA.- EAE.KO SEKTORE PUBLIKOAREN ANTOLAMENDUARI ETA ERALDAKETARI BURUZ

Lehenengo kapitulua.- Antolamendua arautzen eta aldatzen duten inguruabarrak

49. artikulua.- Araubide juridikoa

50. artikulua.- Parte-hartzea beste erakunde batzuetan

51. artikulua.- EAEko SParenak ez diren erakundeen finantzaketa

Bigarren kapitulua.- Erakundearen ebaluazioa

52. artikulua.- Ebaluazio araubidea

53. artikulua.- Ebaluazio prozedura

Hirugarren kapitulua.- Erakundearen berregituraketa eta iraungipena

54. artikulua.- Euskadiko Autonomia Erkidegoko sektore publikoaren berregituraketa

55. artikulua.- Euskadiko Autonomia Erkidegoaren sektore publikoaren integrazioa ez dakarren parte-hartzea

56. artikulua.- Iraungitzea eta sektore publikoarena izatea galtzea

57. artikulua.- Enpresa pilaketako sozietateak

Laugarren kapitulua.- Harremanak administrazio nagusiarekin

58. artikulua.- Euskadiko Autonomia Erkidegoko sektore publikoaren erakundearen erregistroa

59. artikulua.- Atxikipena eta jarraibideak

60. artikulua.- Egintzak eta errekurtsioak

61. artikulua.- Ordezkaritza gobernu organoetan

62. artikulua.- EAEko administrazioak izendatutako merkataritza sozietate publikoetako administrazio batzordekideei aplikatzen zaien erantzukizun araubidea

63. artikulua.- EAEko merkataritza sozietate publikoen atxikipena eta tutoretza

V. TITULUA.- E.A.E.KO HERRITARREN ZERBITZURAKO SEKTORE PUBLIKOAREN FUNTZIONAMENDUARI BURUZ

Lehenengo kapitulua.- Xedapen orokorrak

64. artikulua.- Funtzionamenduko eta herritarrekiko interakzioko oinarriak

65. artikulua.- Herritarren eskubideak eta betebeharrak

Bigarren kapitulua.- Kudeaketa eta ebaluazio sistemak

66. artikulua.- Kudeaketa publikoko sistemen ezarpen aurreratua

67. artikulua.- Antolamendu unitateen kudeaketaren ebaluazioa

Hirugarren kapitulua.- Administrazio elektronikoa eta herritarren arreta

68. artikulua.- EAEko administrazio elektronikoa

69. artikulua.- Administrazio elektronikoen oinarriak

70. artikulua.- Administrazio elektronikoen arloko eskubideak eta betebeharrak

71. artikulua.- EAEko administrazio elektronikoko ereduaren garapena

72. artikulua.- Bitarteko elektronikoen bidezko parte-hartze publikoa

73. artikulua.- Administrazio prozedurak zerbitzu eta kanal elektronikoen bidez sinpletzea

74. artikulua.- Administrazio elektronikoa bultzatzeko lankidetzak tresnak

75. artikulua.- Erakunde pribatu eta publikoen terminalen eta webguneen bidezko eskuragarritasuna

76. artikulua.- Herritarrekiko interakzioko kanal anitzeko sistema

Laugarren kapitulua.- Euskal herri-administrazioaren hizkuntzak

77. artikulua.- Zerbitzuko hizkuntzak, erlazioko hizkuntzak eta lan-hizkuntzak

78. artikulua.- Xedapenen eta komunikazioen hizkuntza

79. artikulua.- Espedienteen hizkuntza

80. artikulua.- Erregistro publikoen hizkuntza

III. GOGOETA OROKORRAK

I. Aurrekariak

2014ko irailaren 16an, Herri Administrazio eta Justizia Sailak proposatuta, Euskadiko Gobernu Kontseiluak Euskal Herri Administrazioaren Legearen proiektua onartu zuen; lehenago, Kontseilu horren irizpena jaso zuen, 2014ko uztailaren 9ko osoko bilkuran (8/14 Irizpena).

Arau horrek honako helburua zeukan: *“euskal herri-administrazioaren antolamendua eta funtzionamendua erregulatzea haren pertsonifikazio forma guztietan, EAEko bilbe publikoaren antolamendu eta funtzionamenduaren eremu bikoitzari koherentzia emateko erreferentzia testu bihurtuz”,* baita honako hau: *“euskal administrazioaren zeregina diziplinatzen duen arau multzoa antolatzeko lege nagusi bat izatea”.*

Eusko Legebiltzarrak, han ordezkaturako taldeek aztertu eta eztabaidatu ondoren, 2015eko ekainaren 18an, erabaki zuen Euskal Herri Administrazio Lege berria behar zela eta, beraz, gobernuari eskatu zion lege proiektu bi bidal zitzala:

euskal sektore publikoaren antolamendu eta funtzionamenduari buruzkoa bata (halakotzat hartuta euskal herri-administrazioari eremu komunean zein foru eta toki eremuan lotutako sektore publiko guztiak), euskal sektore publiko eraginkor eta efikaza egituratzeko, dauden erakundeak arrazionalizatzeari begira;

eta euskal sektore publikoaren gardentasun, parte-hartze eta gobernu onari buruzkoa bestea; proiektu horrek baliabide publikoen kudeaketako gardentasun erradikalaren eta herritarren parte-hartze aktiboaren egin behar zuen eta, bere oinarri orokorrez gain, herritarrek euskal herri-administrazioekin dituzten harremanetan dauzkaten eskubideak eta betebeharrak, oinarrizkoak eta komunak, bildu behar zituen.

Kontseilu horrek zentzu berean hitz egin zuen 8/2014 Irizpenean; haren gogoeta orokorretan adierazi zuenez, egokia zen *“alde batetik, euskal sektore publiko osoaren antolamendua arautuko zuen lege bati heltzea: hots, administrazio bakoitzarentzat (autonomikoa, tokikoa eta forukoa, ordezkatzailerak eta aholku-emaileak, EHU-UPV, Euskal Lehiaren Agintaritzak eta Euskadiko Aholku Batzorde Juridikoa) bere administrazio nagusia, bere erakunde autonomoak, bere zuzenbide pribatuko erakunde publikoak, eta bere enpresak edota haien mendeko edo haiei lotutako erakundeak bilduko zituena.*

Eta, bestalde, lege mailako bigarren arau bat ateratzea, zeinaren helburua EAEko euskal herri-administrazio guztien xede, helburu eta oinarri komunak, salbuespenik gabe, arautzea izango zen, “gardentasunari, informazio publikoaren eskuragarritasunari eta gobernu onari” dagokienez (aurkeztu zaigun proiektuaren III, IV eta V. Tituluen edukiarekin), “Gardentasunari, funtzio publikoaren eskuragarritasunari eta gobernu onari” buruzko abenduaren 9ko 19/2013 Estatu Legearen amaierako 9. xedapenean xedatutakoa betez”.

II. Balorazio orokorra

Irizpen honen helburua Euskal Sektore Publikoko Antolamendu eta Funtzionamenduaren Lege Aurreproiektua da, zeinak honako xedea baitauka: *“Euskadiko Autonomia Erkidegoko herri-administrazioaren eta sektore publikoan sartutako erakunde guztien antolamendua eta funtzionamendua arautzea”,* baita *“euskal sektore publikoa, zeinean Euskadiko Autonomia Erkidegoko sektore publikoa sartuta baitago, eratzen duten elementuak ezartzea, eta haren tamainari eta eraldaketari, eta zerbitzu publiko eta herritarrekiko erlazio zerbitzu gisa duen funtzionamenduari aplikatu beharreko arauak eta oinarriak ezartzea”,* lehenengo artikulua xedatu duenez.

Hortaz, aurreko proiektua banatzea proposatu genuen legeetako lehenengoa da eta, beraz, **ekimenaren balorazio ona egiten dugu.**

Haren edukiari dagokionez, berriz aipatuko dugu 8/2014 Irizpena, gogoratzeko Batzorde honetan ordezkaturako erakundeen ustez, herri-administrazioa herritarren ongizatea bermatzeko funtsezko eragilea dela, eta oinarrizkoa ekonomia eta gizarte jardueraren garapenean, berez dituen garrantzia eta tamainagatik ez ezik, baita, eta oso bereziki, sektore publikoak jarduera ekonomikoaren jardueran duen eraginagatik ere.

Sektore publikoaren egitura arauak urte asko dauzkate; denbora horretan EAEko errealitate sozioekonomikoak aldaketa sakonak izan ditu, eta haiei egokitu behar da derrigorrez; horregatik, haien erreforma premia oso nabarmena da.

Erreforma horren oinarrizko xedeak kudeaketaren optimizazioa izan behar du; horretarako, zorrozki aplikatu behar dira hainbestetan deitu diren oinarriak, hala nola arrazionalizazioa, argitasuna, efikazia, eraginkortasuna, sinpletzea eta gardentasuna, bai sektore publikoaren egituraren eta antolamenduaren eraketari, zein haren funtzionamenduari dagokionez, eta horri garatzen dituen politika publikoen ebaluazioa erantsi behar zaio.

Orain aurkeztu zaigun lege aurreproiektuak sektore publikoaren antolamendua arautzeko helburuari heldu dio, eta, besteak beste, arestian aipatu oinarrien pean egin du. Beraz, bat gatoz eta geure egiten ditugu aurreproiektu hori inspiratu duten oinarri eta irizpide orokorrak, arestian kontu batzuk adieraziko badira ere.

Zehazkiago, eta dena agortzeko asmorik gabe, garrantzi berezia duten kontu batzuk azpimarratu ditugu. Kontu horiek **aitorpen berezia** izan zuten 2014ko Irizpenean, eta berriz errepikatu eta zehaztu nahi ditugu proposatu testu berria kontuan hartuz:

- Egitura administratiboen hazkundea geldiarazteko zenbait zuhurtasun ezartzeko esfortzua antolamenduaren diseinuan, lautze prozesu baten pean jarriz. Izan ere, beharrezkoa deritzogu administrazioa arrazionalizatzeari, bikoiztasunak eta eraginkortasunik ezak saihesteko, krisi garaietan bereziki onartezinak baitira. Gure Irizpenak gomendatzen zuenaren ildotik, testu berriak ahalegin batzuk egin ditu teilakapenak eta bikoiztasunak ekiditeko (2.d artikuluko berriak *“sektore publiko guztietan koherentziako hobekuntzak sustatzea...”* aipatu du; administrazioarteko lankidetzak eta koordinazioari buruzko II. Tituluko 4. kapitulua; edo 7. artikuluko berria, zeinak Euskal Sektore Publikoa Arrazionalizatzeko eta Dimentsionatzeko Batzordea sortu baitu). Hala ere, aurrerago azalduko dugunez, ahalegin horiek ez dira nahikoa izango arau osoaren aplikazio eremua administrazio guztiei hedatzen ez bazaie.
- Politika publikoen ebaluazioarekiko konpromisoak, funtsezkoa kudeaketa publikoa optimizatzeko, orain arte egiteke. Aurreproiektua lehen aldiz sartu da erregulazio horretan eta modu trinko eta zabalean egin du, herritarren parte-hartzeari ere zabalduz eta publizitate handiena emanez. Zentzu horretan, legegileari gogorarazi behar diogu arau hori bidali eta izapidetzen ari den Euskal Sektore Publikoaren Gardentasun, Herritarren Parte Hartze eta Gobernu Onaren Lege aurreproiektuarekin uztartu eta koordinatu behar dela, batez ere publizitate aktiboari dagokionez.
- Aipamen berezia merezi du lege proiektuak administrazio prozedurak sinpletzeko egin duen esfortzuak. Izapide administratiboen konplexutasuna eta gehiegizko

ugaritasuna oztopoa izan da beti jarduera ekonomikoarentzat eta, beraz, oso positibotzat jo dira hartutako neurriak, hala nola: prozedurak birformulatzeko konpromisoa; prozedurari aplikatzen zaizkion arauak eskatzen ez dituzten edo administrazioak badauzkan datuak edo dokumentuak aurkeztu behar ez izateko eskubidea; prozeduretan karga administratiboa aztertzeko berariazko ebaluazioak egitea; sektore jakinei eragiten dieten arau multzoei buruzko berariazko ebaluazioak arau multzo horiek arrazionalizatu eta murrizteko, gehiegizkoak direnean, kodetzean, lege testuen finkatzearen, lege zaharkituen berariazko indargabetzean eta abarren bidez, eta administrazio elektronikoa bultzatzea zeinak, izan ere, aurrera egin baitu aurreproiektu berriaren arauketan.

Hala ere, legearen aplikazio eremuari dagokionaz gain -epigrafe bereizian azaldu da-, **desegoki edo hobegarri gisa kalifikatu ziren beste kontu batzuk** ere aipatu ditugu, lege aurreproiektu berrian ez direlako zuzendu edo ez delako behar beste egin:

- Sortzen diren erakunde berrien forma juridikoaren hautaketa ezartzeko irizpiderik eza, administrazioaren egungo hautagarritasuna mugatuz (III. Tituluan). Aurreproiektuak erakunde tipologia bat ezarri du (39. artikulua eta hurrengoak) zeinak, egungo ordenamendu juridikoan aurreikusitakoa asko ez aldatzeaz gain, ez baitu hautagarritasuna mugatu ahal izateko irizpiderik edo orientabiderik sartu. Eta aurreproiektuak 6. artikuluan erakunde berrien sorkuntza bideratzeko irizpide batzuk sartu baditu ere, ez dira nahikoak edo zehaztugabeegiak dira.
- Erakunde administrazioaren erakundeak eratzeko prozedurari dagokionez, ondo deritzogu zuzenbide pribatuko erakunde autonomoak eta erakunde publikoak legearen bidez eratu behar izateari (45.1 art.); izan ere, aplikatu beharreko araubide juridikoaren (publikoa edo pribatua) zorrotasun handiago edo txikiagoa ez da nahastu behar erakunde tresna horiek sortzeko behar den legebiltzarraren kontrolarekin. Eta, jarrera horrekin bat eginez, artikulua horretako 5 eta 6. idatz-zatiak aldatzea proposatzen dugu, berma dadin, sortzeko xedea betez gero edo “legez aurreikusitako beste edozein zio”rengatik, iraungitzea ere legez gertatuko dela (eta ez Dekretuz), legebiltzarrak iraungitzeko baldintzak eta eratzeko legean jasotako aurreikuspenak betetzen direla egiazta dezan.
- Plan berezi baten bidez, EAEko aholku administrazio zabala berrikusi eta arazteko konpromisoa zehaztu beharra; gainera, legean iragarri dituen parte-hartze prozesu eta dinamika berrien eragin berezia izango dute. Ugaltze horren egiaztapenez ohartarazi da askotan hainbat instantziatik. Halaber, behin eta berriz esan da premia gorria dagoela aholku organoen mapa arrazionalizatu eta sinpletzeko. 18. artikuluan (kide anitzeko organoak) ahelgina egin da zentzu horretan, eta seguruenik gerarazi egingo du organo berrien sorkuntza, arau horrek duen arrazionalizatzeko eta birdimentsionatzeko helburua batez, baina gainera ezinbestekoa da sortutakoa ebaluatzea eta haren gainean jardutea, eta ahalik eta lasterren eta modu planifikatuan egitea.

- Ildo beretik, sektore publikoa arrazionalizatzeko plan operatiboa berariaz ezartzearen komenigarritasuna, zeinak, ebaluazioaren ondoren, haren tamaina arrazionalizatuko baitu (arauan sar liteke, xedapen gehigarri baten bidez).

Bestalde, testu osoan definiziorik eza atzeman da legearen aplikazioan funtsezkoak diren kontzeptu eta esapideetan, hala nola “behar beste baliabide” (5.3 art.: *Eskatutako laguntza eta lankidetzaren eskatzen den erakunde edo organismoak... horretarako behar beste baliabiderik ez daukanean...*), “*organoen arteko koordinazioa sustatu eta egingo da...*” (112. art.), “*arrazoizko epe baten barruan*” (65.3 art.), etab. Horregatik guztiagatik, beharrezkotzat jo dugu testua berrikustea, haren xedapenen egiazko helmena argitzeko zehaztasun handiagoa lortzeko.

III. Arauaren aplikazio eremua

2014ko Irizpenean azpimarratu genuenez, gehien kezkatzen duten kontuetako bat sektore publiko efikaz eta eraginkorra eratzea da. EAEk dituen hogeita hamar urtetik gorako historian, haren sektore publikoa batzuetan erakundeen diseinuko arazoak mugatzeko behar ziren irizpideak hartu gabe sortu eta eratu da, orain atzeman dugunez.

Gobernuak ahalegina egin du arazo horri heltzeko, neurri multzo zabal baten bidez, eta balorazio positiboa egiten dugu, arrazionalizazioan aurrerapen handia ekarri dutelako, baina gure aburuz arazoaren larritasuna dela-eta, bultzada handiagoa behar du, eta administrazio maila guztien esku-hartze aktiboa behar litzateke maila guztietan.

2014ko testuari dagokionez, lege aurreproiektu berriak ahalegina egin du bere aplikazio eremua EAEko herri-administrazio guztiei zabaltzeko (3. art. eta Xedapen Gehigarria), baina ahalegin hori ez da nahikoa eta indartu egin liteke: egia da arauaren oinarri orokorrak administrazio osoari aplikatu dakizkiokeela, baina oraindik ez zaio heldu beti distortsiorik handienak agertu dituzten eragileetako bati: arloaren antolamenduari, zerikusia duten gainerako herri-administrazioak ere sartuz. Hala egin ezean, ezingo da arrazionalizatu euskal herri-administrazioa eta ezingo dira bikoiztasunak desagerrarazi.

EAEk eskumen eskusiboa dauka honakoetan “toki araubidea...” (10-4 EA art.), “Euskadiren beraren sektore publikoa...” (10-24 EA art.) eta “Euskadiko jarduera ekonomikoaren sustapena, garapen ekonomikoa eta plangintza...” (10-25 EA art.). Arlo horietan, Eusko Legebiltzarrak legeak sor ditzake, udalerriei eta foru aldundiei euren sektore publikoaren antolamendu jakin bat aginduz, historikoki eraiki diren bikoiztasunak murrizteko.

Horregatik errepikatzen dugu egokiena, eragindako administrazioek euren burua antolatzeko duten eskumena errespetatuz lege ahal den punturaino, euskal sektore publiko osoaren antolamendua erregulatzen duen lege bati heltzea dela; hots, hiru administrazioetatik (autonomikoa, forukoa eta tokikoa) bakoitzarentzat, haren administrazio nagusia, erakunde autonomoak, zuzenbide pribatuko erakunde publikoak eta haien mendeko enpresak edota erakundeak, zein ordezkari eta aholku administrazioak biltzen dituen.

Laburbilduz, gure ustez, lege horren bidez, EAEko administrazio guztiak “bateratzeko” aukera galtzen ari da. Egungo proiektua bere aplikazio eremua aldatu gabe lege bihurtuz gero, nahasmendua sortzen eta arauen teilakapena handitzen lagunduko da, eta urrundu egingo da zerbitzuen kudeaketan bikoiztasunak gainditzeko eta administrazioak herritarrei egindako prestazioan duen heterogeneotasuna murrizteko aukera; beste horrenbeste esan daiteke erakundeen, zuzendaritza karguen, behin-behineko langileen, eta abarren murrizketa desiragarriari dagokionez.

IV.- GOGOETA ZEHATZAK

6. art. Euskal sektore publikoa sortu eta eraldatzeari aplikatu beharreko oinarriak

Gure iritziz, sektore publikoa sortu edo eraldatzeko kasuan, ezin da kanpoan utzi Funtzio Publikoko Mahaiari ezta, lan-kontratu peko langileen kasuan, enpresa batzordeari informatzea, erakunde berriari emandako eskumenak aldatuz gero.

Horregatik, artikuluko horretan 4. idatz-zatia (oraingoa 5.a bihurtuz) eranstea, honako edukiarekin:

“4. Erakunde berria eratzen denean edo une horretara arte beste organo batzuek burutzen zituzten eginkizunak ematen zaizkionean, lehenago, mahai nagusiari edo enpresa batzordeari jakinaraziko zaio, esleitzen zaion xede publikoari dagokion arloaren arabera atxikita dauden saileko titularrak haietan azalpenak emanez”.

7. art. Euskal sektore publikoa arrazionalizatu eta dimentsionatzeko erakundearteko batzordea

Euskal sektore publikoa arrazionalizatu eta dimentsionatzeko erakundearteko batzordea sortu da. Haren garrantzia handia izan daiteke, baina ez da haren osaketa zehaztu, proposamen orokor batetik harago.

Ohi bezala erregelamenduzko garapenera igorri arren, gure ustez komenigarria litzateke batzorde hori zehatzago definitzea. Zehazki, argiago zehaztu behar litzateke helburua, osaketa egokia zehaztu eta eginkizun operatiboak eta konpromisokoak ezarri behar lirateke (ez bakarrik aztertzea, aurreproiektuan egin de bezala).

10. art. Administrazio independentea

Artikulu horrek gizarte garaikidearen konplexutasunagatik sortutako figura bat arautu du; haren ondorioz, botere publikoen eta, haien artean, herri-administrazioen jardunbidearen berregituraketa bultzatu da.

Hala, administrazio antolamendu tradizionalen nekez koka daitezkeen erakundeak sortu dira, hala nola “administrazio independenteak” edo, jatorrian dauden Iparramerikako batzorde arautzaile independenteen ereduari jarraituz, “agintaritza independenteak” deritzenak.

Beraz, administrazio independenteen kontzeptua lanbide espezializazio eta gaitasunaren, zehazki agintaritza teknikoaren nozioari dago lotuta, hura baita administrazio erakunde espezializatu edo sektorial horien berezko ezaugarria, eta hala adierazi du konstituzio-jurisprudentziak. Artikulu horrek, ordea, salbuespenezko zioak baino ez ditu aipatu, eta ez lanbide espezializazioa edo gaitasuna, eta, beraz, testua berrikusi behar litzateke, arrazoibide horiek jasotzeko.

Bestalde, erregulazio hori agentziak deritzenen antzekoa da; erakunde horiek guztiz eratuta daude gure ordenamendu juridikoan eta, beraz, kontuan hartu behar litzateke alderdi hori figura horren erregulazioa berraztertzean.

11. art. Antolamendu eta funtzionamenduko oinarriak

Gure ustez, kudeaketa publikoaren erantzukizunak administrazioaren jardunbide oinarri bat izan behar du eta, beraz, artikuluko horretako 2. idatz-zatia honela osatzea iradoki da:

“2. Jardunbidea legezotasun, objektibotasun, gardentasun, publizitate, efikazia, eraginkortasun eta erantzukizun oinarriari lotuko zaie. Betetzen direla bermatzeko, organoen arteko eta, betiere, lurralde historikoen eta toki administrazioen organoekiko koordinazioa sustatu eta egingo da, haien arteko lankidetzaren sustatuz.”

19. art. Herritarren eta elkarten parte-hartze esparru egonkorrak

Gure ustez, artikuluko horren izena zein haren edukia osatu behar dira, berariaz aipatuz “Herritarren eta elkarten eta legez onartutako interesak ordezkatzen dituzten erakundeen parte-hartze esparru egonkorrak”.

Izan ere, badira, euren ezaugarri bereziak direla-eta, ordenamendu juridikoaren arabera (Konstituziotik legeetara) elkarteena gainditzen duen eginkizuna betetzera deituta dauden erakundeak, eta hori ez da islatu proposatu zaigun testuan.

III. titulua. Euskadiko Autonomia Erkidegoko sektore publikoaren osaketari buruz. 1. kap. Erakundeen araubide juridikoa (39-43. art.)

Gure ustez, 41, 42 eta 43. artikuluetan -honako izenburuak dituzte, hurrenez hurren: “Kapitaleko sozietateak”, “Sektore publikoaren fundazioak” eta “Sektore publikoaren partzuergoak-, erantsi behar zaio hiru erakunde mota horien eraketaren berri emango zaiela Eusko Legebiltzarrari eta mahai nagusiari ematen zaion xede publikoari dagokion arloaren arabera atxikita dauden saileko titularrak haietan azalpenak emanez.

Justifikazioa Auzitegi Konstituzionalaren jurisprudentzian datza. Sindikatuen parte-hartzearen bidez Konstituzioaren 7. artikuluan xedatutakoa betetzen da, jurisprudentziak zenbaitetan babestu duenez¹.

69. art. Administrazio elektronikoaren oinarriak

Informazio eta software publikoaren berrerabilpenaren konfidentzialtasuna hobeto bermatzeko, artikuluko horretako i) idatz-zatia honela osatzea proposatu da:

“i) Informazio eta software publikoaren berrerabilpenaren oinarria, herri-administrazioak eskura jartzeak lagundu dezan beste agente batzuek utilitate, produktu edo zerbitzu berriak sortzen, datu pertsonalen konfidentzialtasuna eta, berariazko baimena eman ezean, izenik gabeko ikerketa eta zerbitzuen kalitatearen ebaluazioa ez diren beste xede baterako erabiltzerik ez dagoela bermatuz.”

Xedapen gehigarria. Lege hau Euskadiko Autonomia Erkidegoko lurralde historikoetako foru organoei eta toki erakundeek aplikatzea

Dioenez, I. Tituluko II. Kapituluaren 11, 64, 65, 69 eta 70. artikuluetan eta V. Tituluko IV. Kapituluaren ezarritako xedapenak Euskadiko Autonomia Erkidegoko lurralde historikoetako foru

1. EKren 7. artikulua, “berezkoak dituen interes ekonomiko eta sozialen defentsa eta sustapena” esleitu dizkie erakunde sindikalei. Ildo horretatik, haien izaera eta haien eginkizuna direla-eta “konstituzioko garrantziko” elkartetzat hartu dira (AKren 4/1981 eta 20/1985 Epaia), zeinek Konstituzioaren beraren arabera funtsezko eginkizuna betetzen baitute (AKren 70/1982, 4/1983 eta 20/1985 Epaia).

organoei eta toki erakundeei aplikatuko zaizkie, euren antolamendu, araubide eta erakunde funtzionamenduko arauak xedatzen dutenaren arabera”.

Legearen aplikazio eremuari buruz adierazitakoa errepikatzeaz gain, adierazi nahi dugu, dirudienez, xedapenen aplikazioa lurralde historikoek eta toki erakundeek erregelamenduz garatzearen baldintzapean jartzen dela ematen duela aditzera idazketa horrek. Gure ustez, egokiagoa litzateke xedapen horien aplikazio zuzena eta berehalakoa argi geratzeko moduan idaztea, gero aipatu administrazioek erregelamenduz garatu ahal izan arren.

Amaierako xedapenak

Batzorde honen ustez, beharrezkoa da aurreproiektuen amaierako xedapenei Lege honek behar duen erregelamenduzko garapenera igortzen duen bat sartzea.

V. ONDORIOAK

Euskal EGABek egokia deritzo “Euskal Sektore Publikoko Antolamendu eta Funtzionamenduaren Lege Aurreproiektua”ren izapidetzeari, aholku organo honek egin dituen gogoetekin.

Bilbon, 2015eko irailaren 25ean

O.E. Presidentea

Francisco José Huidobro Burgos

Idazkari Nagusia

Emilia Málaga Pérez