



LURZORUA KUTSATZEA SAIHESTU ETA KUTSATUTAKOA GARBITZEKO LEGE- AURREPROIEKTUARI BURUZKO TXOSTEN JURIDIKOA

I.- SARRERA

Ingurumen Sailburuordetza erreferentziatzeko lege-aurreproiektua izapidetzen ari da. Aholkularitza Juridikoko Zerbitzuak sailaren txosten juridiko egokia egin du, abenduaren 22ko 8/2003 Legeak, Xedapen Orokorrak Egiteko Prozedurari buruzkoak, 7.3. artikuluzatian ezarritakoa betez, eta abenduaren 22ko 629/2009 Dekretuak, Ingurumen, Lurralde Plangintza, Nekazaritza eta Arrantza Sailaren egitura organikoa eta funtzionala ezartzekoak, Zerbitzu Zuzendaritzari esleitutako funtzioetan oinarrituta.

Espedientean 2010eko irailaren 7ko Agindua jasota dago, lurzorua ez kutsatzeko eta kutsatutakoa garbitzeko otsailaren 4ko 1/2005 Legea aldatzeko lege-proiektua idazten hastea erabakitzen duena, bai eta aurreproiektuaren aurretiazko onarpena erabakitzen duen Agindua ere, Ingurumen, Lurralde Plangintza, Nekazaritza eta Arrantza sailburuak digitalki sinatua 2012ko otsailaren 13an.

Hortaz, ikusten da proposamena egin zuen sailaren hasierako asmoa 1/2005 legea aldatzea zela, baina, azkenean, testu arau-emaile oso bat egitea hautatu dela, indarreko legea indargabetuz. Aurretiazko onarpenerako aginduak erabaki horretarako arrazoiak azaltzen ditu.

II.- AURREKARIAK ETA GAIAREN ESPARRU ARAUEMAILEA

Orain onartu nahi den arauaren aurrekari zuzenena lurzorua ez kutsatzeko eta kutsatutakoa garbitzeko otsailaren 4ko 1/2005 Legea baino ez da. Komeni da gogoratzea lege horren aurka, gobernu zentralak sustatuta, konstituzio-kontrakotasuneko errekurtsioa jarri zela; zehazki, haren II. eranskinetik 75.22 "Defentsa" epigrafearen aurka (bertan, lurzorua kutsa dezaketean jardueren zerrenda jasotzen da). Errekurtsio hori epaiaren zain dago, baina aipatu zatia geldieran utzia dago.

Txostenaren xede den proiektuak oinarri hauek ditu, hasteko Aginduak berak eta testuko zioen azalpenak adierazi bezala: aipatu legearen aplikazioaren esperientzia praktikoa eta aplikazio praktikoko horrek agerian utzitako disfuntzioak.

Bestalde, 2009-2013 legegintza-egutegiko 2011ko lehen sei hilekoari dagokion sei hilekoko jarraipen-dokumentua onartu zuen 2011ko uztailaren 26ko Gobernu Kontseiluaren Akordioak aipatu lege-proiektua legegintza-egutegian sartzea onartu zuen.

Arau-esparruari dagokionez, eta esparru autonomikotik hasita, araua Euskal Autonomia Erkidegoko ingurumena babesteko otsailaren 27ko 3/1998 Lege Orokorraren II. tituluan kokatu behar dugu (“Ingurumen Baliabideen Babesa”); gainera, kapitulu bat dago “Lurzoruaren babesa” gaiari buruz, eta III. tituluan (“Ingurumenean eragina duten jardueren antolamendua”) “Poluitutako lurzoruak” direlakoan araubidea ezartzen da.

Estatuko oinarrizko arauen esparruan, beharrezkoa da lehendabizi honako hau aipatzea: 22/2011 Legea, uztailaren 28koa, hondakinei eta lurzoru kutsatuei buruzkoa. Lege horrek, V. tituluan, lurzoru kutsatuei buruzko arauak jasotzen ditu. Lege hori, azken xedapenetako lehenengoan adierazitakoaren arabera, ingurumena babesteko oinarrizko lege moduan dago emanda.

Estatuko oinarrizko arau horretan, 3.x) letran lurzoru kutsatuaz ematen den definizioaz gain, azpimarragarria da 33. artikulutik 38.era bitartekoetan jasotakoa; funtsean, honako hau da:

- Gobernuari dagokio lurzoria kutsa dezaketen jardueren zerrenda onartzea.
- Lurzoria kutsa dezaketen jarduerak izan dituzten lurzoruaren jabeek eskritura publikoan esan behar dute hori, lurzoruak eskualdatzean.
- Lurzoria kutsa dezaketen jarduerak jasaten dituzten lurzoruaren jabeek aldi berean behin helarazi behar dizkiote autonomia-erkidegoari lurzoruak kutsatuta daudelako adierazpenen oinarria izan behar duten txostenak.
- Lurzoru kutsatuak jakinarazi eta mugatu behar dituzte autonomia-erkidegoek. Jakinarazpen hori egitean, osagai arriskutsuen presentzia kontuan hartzen da, arriskuak ebaluatu ondoren, eta Gobernuak ezarritako estandarren arabera. Haren gutxieneko edukia legearen XI. eranskinean dago zehaztuta.
- Bestalde, autonomia-erkidegoek kutsatutzat jotako lurzoruaren inbentarioa egin behar dute, legearen XI. eranskinean jasotako gutxieneko informazioa emanaz.
- Lurzoru bat kutsatuta dagoelako adierazpenak beharrezko garbitze- eta berreskuratze-jarduerak egitera behartzen du.
- Adierazpen horren bazterreko oharra egingo da jabetzaren erregistroan, eta ohar hori autonomia-erkidegoaren ustez lurzoruak kutsatuta egoteari utzi dionean balio gabetuko da.
- Lurzoru bat kutsatuta dagoela adierazteak berekin ekar dezake eraikitze eskubideak eta eraginda dauden partzeletan beste hirigintza-aprobetxamendu batzuk bertan behera uztea.

- Gainera, autonomia-erkidegoek lurzoruetako kutsadura kentzeko jardueretan dauden lehentasunen zerrenda egin behar dute, lurzoruen arriskua kontuan hartuta.
- Kutsadura kentzeko eta garbitzeko lanak kutsaduraren eragileek egin behar dituzte, eta haiek egin ezean, hurrenkera honetan, kutsatutako lurzoruen jabeek eta edukitzaileek. Azken horiek aurrenekoei ordainarazi ahal izango dizkiete kutsadura kentzeak eragindako kostuak.
- Kutsadura kentzeko lanak finantzaketa publikoarekin egiten badira, finantzaketa egiteko bete beharreko baldintza izango da plusbalioak jarduera horiek finantzatu dituen administraziora itzultzea.
- Onartzen da kutsatutako lurzoruak bide konbentzionala erabiliz oneratzeko, eta autonomia-erkidegoek hitzarmen horiek baimendu egin beharko dituzte.
- Era berean, onartzen da kutsatutako lurzoruen borondatezko berreskuratzea, betiere autonomia-erkidegoak berreskuratzeako proiektua onartu ondoren. Autonomia-erkidegoek bide hori erabiliz egindako kutsadura-kentzeen administrazio-erregistroa izan beharko dute.

Legea ez ezik, honako hau ere kontuan hartu behar dugu: 9/2005 Errege Dekretua, urtarrilaren 14koa, lurzoru kutsa dezaketan jardueren zerrenda eta kutsatutako lurzoru deklaratzeko irizpide eta estandarrak ezartzen dituena. Errege-dekretu hori ere Estatuak emanda dago, oinarritzko lege moduan eman ere, eta, aipatu 22/2011 Legearen aurrekoa izan arren, indarrean dago, lurzoru kutsa dezaketan jardueren beste zerrenda batek ordeztu bitartean. Araututako horretan, eragin berezia daukate lurzoru kutsa dezaketan jardueren definizioari eta zerrendari buruzko arauak, lurzoruaren egoerari buruzko txostenen gainekoak eta lurzoruaren kutsadura ebaluatzeko erreferentziazko mailei dagozkienek.

Era berean, garrantzitsua da 26/2007 Legea, urriaren 23koa, Ingurumen Erantzukizunari buruzkoa; lege horrek, gainera, Espainiako ordenamendu juridikoan sartzen du Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren 2004ko apirilaren 21eko 2004/35/EB Direktiba (ingurumen erantzukizunari buruzkoa). Halaber, komeni da kontuan hartzea 27/2006 Legea, uztailaren 18koa, ingurumen gaietan informazioa eskuratu, publikoki parte hartu eta auzitegietara joateko eskubideak arautzen dituena; legeak, gainera, Espainiako ordenamendu juridikoan sartzen ditu 2003/4/EE eta 2003/35/EE direktibak.

Eta, azkenik, ingurumen-esparruko arauetatik kanpo, beharrezkoa da gogoan izatea 17/2009 Legea, azaroaren 23koa, zerbitzu-jardueretan aske sartzeari eta aritzeari buruzkoa. Lege horrek Espainiako ordenamendu juridikora eramaten du Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren 2006/123/EE Direktiba, abenduaren 12koa, barne-merkatuko zerbitzuei buruzkoa –zerbitzuen direktiba–, eta zerbitzuak ematen dituztenen ezartzeko askatasun-printzipioa finkatzen du.. Legeak, gainera,

administrazio-kargak murrizteko eskatzen du, eta harreman-eredu berri bat ezartzen du herri-administrazioen eta haien herritarren artean, lehenetasuna ematen baitio zerbitzuak ezartzeko eta mugitzeko askatasunen erabilera sustatu eta errazteko helburuari, administrazioaren jarduera azkartu eta sinplifikatzearen bidez.

Europako arautze-eremuari dagokionez, komeni da zertxobait esatea hondakinei buruzko esparru-direktibaz (2008/98/EE Direktiba, Europako Parlamentuarena eta Kontseiluarena, 2008ko azaroaren 19koa); aipatu dugun oinarrizko estatu-araua direktiba horretan kokatzen delako.

Aipatu direktibak txostenaren xede den proiektuaren arautze-eremuan duen eragina direktibaren 2. artikuluan jasotakoaren parte da, haren arabera “lurra («in situ») hondeatu gabeko lur kutsatua barne” bere aplikazio-esparrutik kanpo dagoelako. Manu horren alderantzizko irakurketak bide ematen du esateko hondeatutako lur kutsatua haren aplikazio-esparruan sartzen dela.

Bestalde, Europako Parlamentuak eta Kontseiluak industriaren emisioei buruz (kutsaduraren prebentzio eta kontrol bateratuak) 2010eko azaroaren 24an emandako 2010/75/EB Direktibak ere eragina dauka izapidetzen ari den legearen esparruan. Direktiba hori orokorra da, eta lehen artikuluan adierazten du zer ezarri nahi dituen: “atmosfera, uretara eta lurra emisiorik ez egiteko edo, hori ezinezkoa bada, emisioak murrizteko arauak, bai eta hondakinak sortzea eragoztekoak ere, ingurumenaren babesa, ingurumena oro har hartuta, goi-mailakoa izatea lortzeko.”

Direktiba hori eta, horrenbestez 16/2002 Legea, uztailaren 1ekoa, Kutsaduraren Prebentzio eta Kontrol Integratuari buruzkoa kontuan hartuta, ingurumen-baimen integratua behar duten instalazioei dagokienez, instalazioa baimentzeko baldintzen artean neurri egokiak sartu behar dira, lurzorua ez kutsatzeko, besteak beste.

III.- ESKUMEN-ALDERDIAK

1.- Estatuari dagokionez:

Xedapen honetarako funtsezko eskumen-titulua Estatuak “ingurumen eta ekologian” dauzkan oinarrizko legeen gauzatze eta garapen legegileari dagokiona da, eta hura Euskal Autonomia Erkidegoko Estatutuaren 11.1.a) letran dago jasota.

Konstituzio Auzitegiak zenbaitetan eman du bere iritzia ingurumen-arloko eskumenak Estatuaren eta Euskal Autonomia Erkidegoaren artean banatzeko erari buruz, eta, hala, gaiari buruzko jurisprudentzia behin eta berriz zehaztuz joan da. Jurisprudentzia berrienari bagagozkio, abenduaren 12ko Konstituzio Auzitegiaren 306/2000 Epaia, Espainiako Konstituzioaren 149.1.23 artikuluzatiak Estuari esleitzen dion

eskumenari dagokionez, honako hau argudiatzen zuen: “Bada, Auzitegi honen doktrinaren arabera, eskumen horrek Estatu gaitu egiten du, lehenik eta behin, ingurumenaren babes- arloko politika orokorra izateko, kontuan hartuta gai hau arautzeak eragina duela nazioan ez ezik nazioartean ere, eta elkartasun kolektiboa ezinbesteko eskakizuna dela, EK-ren 45.2 artikuluzatian finkatuta baitago (Konstituzio Auzitegiaren 64/1982 Epaia, azaroaren 4koa, F. 4). Betiere ondo ulertuta Estatuaren oinarritzko legeriak ez duela bakarrik betetzen uniformetasun erlatiboko betekizun bat, bai eta gutxienerako batzuen bidez antolatzeko eginkizuna ere, eta gutxienerako horiek beti errespetatu behar dira, baina aukera eman diezaiekete autonomia- erkidegoei babes-maila handiagoa ezartzeko gai honetan, hori egite hutsagatik Estatuaren oinarritzko araudiaren aurka joan gabe. Agindu konstituzionalaren zentzua da Estatu oinarriak gutxienerakoak direla, eta, beraz, Estatuak haren garapenean ezar ditzakeen babes-mailak jaso edo hobetu egin daitezkeela arautze autonomikoaren bidez (Konstituzio Auzitegiaren Epaia: 170/1989, urriaren 19koa, F. 2; 102/1995, ekainaren 26koa, F. 9; 156/1995, urriaren 26koa, F. 4, eta 15/1998, urtarrilaren 22koa, F. 13). EK-ren 149.1.23 artikuluzatiak aipatzen dituen oinarritzko lege horiek lege-mailako arauak izango dira, are erregelamendu-mailakoak ere, betiere azken horiek ezinbestekoak badira, eta eduki teknikoagatik edo egoeraren arabekoak edo egonkorrak izateagatik justifikatuta badaude (Konstituzio Auzitegiaren Epaia: 149/1991, F. 3 eta 102/1995, F. 8)”.

Bestalde, ingurumen-eskumenarekin batera, eskumen-titulu nagusi honi dagozkion kontuak konplexuak eta polifazetikoak baitira, eragina dutelako ordenamendu juridikoan dauden era guztietako sektoreetan, pentsa daiteke beste eskumen batzuk ere erabiltzen direla, bigarren mailan bada ere, proiektuaren oinarri juridikoa ere badirenak; besteak beste, EAEk Euskadiko jardura ekonomikoaren sustapen-, garapen- eta plangintza- alorrean dauzkanak (EAEko Autonomia Estatutuaren 10.25 artikuluzatia); industria-esparrukoak (EAEko Autonomia Estatutuaren 10.26 artikuluzatia); eta lurraldearen nahiz itsasertzaren antolaketa-, hirigintza- eta etxebizitzar- arlokoak (EAEko Autonomia Estatutuaren 10.31 artikuluzatia).

Azkenik, EHAren 10.2 artikuluzatiko eskumen-banaketan sartzen da antolamendu instituzionalaren eraketa, zehazki eskumen horrek berekin dakarren nor bere burua antolatzeko ahalmena. Ildo horretan, Erkidego bakoitzak bere antolamendu administratiboa egiteko eskumena izaera instrumentala duen eskumentzat hartzen da, Autonomia Erkidegoek beren Estatutuaren beren gain hartutako eskumenen zerbitzura eta, horregatik, inplizitua da autonomiaren kontzeptuan bertan, Konstituzioaren 2. artikuluan aitortzen denez. Eskumen horretaz baliatzea legezkoa da beraz, arauen bidez berriaz berretsi beharrik izan gabe, harreman instrumentala dagoelako dena delako antolaketa-jardunaren eta hark eragina duen eskumen materialen artean.

2.- Lurralde historikoei dagokienez:

Lurralde historikoen eskumenei dagokienez, ingurumenaren babesa, egungo araudian, EAEko erakunde erkideen eskumena da, azaroaren 25eko 27/1983 Legeak, Euskal

Autonomia Erkidegoko Erakunde Erkideen eta Lurralde Historikoetako Foru Organoen arteko Harremani buruzkoak, 6. artikuluan xedatutakoaren arabera.

Hala ere, lehen esan bezala eskumen hau polifazetikoa denez, izapidetzen ari den proiektuak eragina du lurralde historikoen titulartasunekoak diren beste eskumen batzuetan; adibidez, honako hauek direla eta, dauzkaten eskumen eskusiboetan: Lanen eta Zerbitzuen Foru Plana idaztea eta onartzea, errepideak, bideak eta herrilanak zehaztea, erabiltzea, finantzatzea, aldatzea, kontserbatzea, eraikitzea, proiektatzea, plangintza egitea, betiere haiek egiteak ez badie eragiten beste lurralde historiko batzuei, edo Eusko Jaurlaritzak interes orokorrekoak direla esaten badu.

Bestalde, ekimen-, idazketa-, gauzatze-, kudeaketa-, fiskalizazio- eta informazio- eskumenak ere dagozkie, hala nola Lurralde eta Hirigintza Antolaketarako tresnak onartzea, goragoko mailako plangintzaren zehaztapenen garapenean, haien aplikazio-esparruaren barruan, eta legeak beste erakunde publiko eta hirigintza-organo batzuei esleitutako eskumenak baztertu gabe.

Eskumen horien norainokoari eta eskumenok ingurumen-arloan erakunde erkideen eskumenekin duten erlazioari dagokionez, Arbitraje Batzordeak Klima Aldaketari Buruzko Lege Proiektuaren aurka adierazitako eskumen-kontuei buruzko iritzia emateko aukera izan du berriki, azaroaren 8ko 2/2001 Erabakiaren bidez, eta honako hau esan du:

Honi dagokionez, garrantzitsua da ingurumenaren gaineko eskumen-tituluen zeharkakotasunari buruz jada aurreratu dugun Konstituzioaren doktrina gogora ekartzea, baliabide natural guztien gainean duen proiektzioa kontuan hartuta. Zeharkakotasun hori agerian geratzen da esku artean dugun gaia -mendiak- jarduera desberdinen zerbitzura egon daitekeen eta eskumen desberdinen xede izan daitekeen euskarri fisikoa dela ikusi eta gero.

Hori dela-eta, kaltetutako eskumen bakoitzaren eremua mugatzen saiatzeko orduan, berezitasun-printzipiora jo behar da, modu horretan, arautu asmo den gaiarekiko lotura zuzen eta berehalakoaren ondorioz, gailentzen den eskumen-titulua zein den zehaztu ahal izateko. Aipatu Konstituzioaren doktrinak adierazi bezala, printzipio horrek bi irizpide-mota hartzen ditu kontuan: objektiboa eta teleologikoa. Lehena, agindu bakoitzaren eduki materiala kalifikatzeaz arduratzen da; bigarrena, bere xedea asmatzeaz; hala ere, inongo kasutan, aztertutako eskumena erabiltzeak ez du adierazten inplikaturako beste Administrazio batzuei sektoreko eskumenak kentzea (102/1995 KAE).

Baieztapen horiek hizpide dugun proiektura alda daitezke, begi-bistakoa baita lurra – proiektuak babesten duen lehentasunezko ondasuna– zenbait jardueraren eta zenbait eskumen baliatzearen oinarrian egon daitekeen ingurune fisikoa dela. Legea erakunde erkideek emango dute beren eskumenak baliatuz, eta jarduera nahiz eskumen horietan zenbait muga jarriko ditu, babestea dagokion goragoko mailako ondasunaren arabera: ingurumena eta pertsonen osasuna.

3.- Udalerriei dagokienez:

Udalerrietan, bateragarri egin behar dituzte honako eskumen hauek: tokiko erregimenari dagokionez Estatuak daukan arautzeko eskumena (KE-ren 149.1.18 artikulua-zatia); hortik datorren Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen apirilaren 2ko 7/1985 Legea (aurrerantzean TAOL); ingurumen-arloan erkidegoak daukan eskumena (EHAEko 11.1.a letra); eta tokiko autonomiek berez duten tartea, Konstituzioak udalerriari ematen diena (KE-ren 137., 140. eta 141. artikulua).

Estatuak eta autonomia-erkidegoek tokiko antolamendua arautzeari buruz duten eskumen orokorra alde batera utzita, legegileari dagokio tokiko erakundeei gai horren baitako zereginak banatzea (legegilea estatukoa edo erkidegokoa izango da, eskumenak banatzeko zerrendetan jasotakoaren arabera).

Horri dagokionez, TAOLek 25.2 artikulua-zatian xedatzen du udalerririk beti izango dituela eskumenak, Estatuko eta autonomia-erkidegoetako legeriak ezarritakoaren arabera, besteak beste arlo hauetan: “d) Hirigintza antolatzea, kudeatzea, gauzatzea eta diziplinatzea.....; f) Ingurumena babestea”. Bestalde, 3/1998 Legeak eskumenak gordetzen dizkie udalei klasifikatutako jardueretarako lizentzia-arloan, eta horretan eragina du izapidetzen ari den arauak; gainera, Lurzoruari eta Hirigintzari buruzko ekainaren 30eko 2/2006 Legeak eskumenak aitortzen dizkio udalei hirigintza-tresnak izapidetu eta onartzeari dagokionez, baina proiektuak eskumen horri ere eragiten dio.

Lege beraren 2. artikulua honako hau xedatzen du: “Konstituzioak toki-erakundeei bermatzen dien autonomia eraginkorra izan dadin, Konstituzioak ezarritako eskumen-banaketaaren arabera herri-ekintzako arloak arautzen dituzten Estatuko eta autonomia-erkidegoetako legeriek ziurtatu beharko diete udalerriri, probintzia eta uharteri beren interesen esparruari zuzenean eragiten dioten gai guztietan esku hartzeko eskubidea, eta kasuan kasuko herri-jardueraren ezaugarrien araberrako eta toki-erakundearen kudeaketa-gaitasunaren araberrako eskumenak eman, deszentralizazioa eta administrazio-kudeaketa herritarrei ahalik eta gehien hurbiltzea printzipiotzat hartuta”.

Toki-autonomiari dagokionez, Konstituzio Auzitegiak uztailaren 20an emandako 240/2006 Epaiak Konstituzio Auzitegiak gaian daukan jurisprudentzia jasotzen du modu honetan:

“...toki-autonomia ezagututa dago Konstituzioaren 137. eta 140. artikuluetan, eta berme instituzional bat da, legegileak errespetatu beharreko gutxieneko edukia duena, eta eduki hori, funtsean, honako honetan zehaztuta dago: “toki-komunitateak, berezko organoen bidez, dagozkion gai guztien gobernu eta administrazioan esku hartzeko eskubidea du, eta esku-hartze horren zenbaterainokoa gai horien barruan toki-interesen eta tokiz gaindiko interesen artean dagoen erlazioaren arabera neurtuko da. nozio hori geroago 1985eko Toki Autonomiaren Europako Gutunean jasotakoaren oso antzekoa da (Espainiak 1988an berretsi zuen gutun hori), haren 3. artikuluan («Toki-autonomiaren kontzeptua») honako hau xedatu baitzen: «toki-erakundeek, legearen barruan, beren erantzukizunpean eta tokiko biztanleen

mesedetan, gai publikoen zati handi bat antolatzeko eta kudeatzeko duten eskubide eta egiazko ahalmena da toki-autonomia»”

Gaia horrela azalduta, txostenaren xede den proiektuak ez ditu aldatzen udalei aitortutako eskumenak, eta egia bada ere ingurumen-organismoaren behin eta berrizko jarduteak eskumen horiei eragiten dienean prozeduren izapideak eragina izango duela toki-eskumenen erabileran, esan behar da, halaber, proposatutako testuak, bere garapenean, zorrotz zaintzen dituela toki-eskumenak, hala nola administrazioaren beharrezko lankidetzaren printzipioa, proiektuaren zenbait artikulutan jasota baitago (adibidez, 23. eta 24. artikuluetan).

4.- Barne-antolaketari dagokionez:

Euskadiko administrazio orokorraren barruan, autoantolaketaren ikuspuntutik, proiektua proposatzeko eta izapidetzeko eskumena Ingurumen, Lurralde Plangintza, Nekazaritza eta Arrantza Sailari dagokio, honako dekretu hau dela eta haren esku dagoelako ingurumen-arloko eskumenak baliatzea: 4/2009 Dekretua, maiatzaren 8koa, Lehendakariarena, Euskal Autonomia Erkidegoaren Administrazioako sailak sortu, ezabatu eta aldatzen dituen eta horien egitekoak eta jardun-arloak finkatzen dituen.

IV.- PROIEKTUARI BURUZKO GOGOETA OROKORRAK

Lehenik eta behin, zenbait gauza orokor zehaztu behar dira txostenaren xede den testuari buruz:

IV.1.- Proposatutako arauaren motibazioari dagokionez, laburtuta dago azalpenezko zatian eta hasierako aginduan nahiz aurretiazko onarpen-aginduan; motibazio hori dela eta, komeni da hona aldatzea administrazio honetan berriki zabalduko dokumentu batean jasotako gogoetak, oraindik arau-baliorik ez badute ere, arau-kalitatearekin zerikusia duten zenbait konturi buruzko hausnarketa egiten duelako. Dokumentu horretan, egokia da zati hauek azpimarratzea:

“Azken urteetan, arauen egiazko kalitatea ere zaintzeko sistemaren oinarriak ezarri dira. Hori eginda, xedea da arauen eduki materialaren azterketarekin osatzea arauen kalitatearen alderdi formal eta teknikoa, lortu nahi diren helburuak betetzeari dagokionez zer eraginkortasun duten ebaluatzen ahaleginduz.

Ordudanik, arau juridikoen kalitatearen hobekuntza lortu nahi diren helburu publikoak erdiesteko duten efikaziaren eta efizientziaren ebaluazioarekin identifikatzen da. Espainian, sistema horren erroek EB dute inspirazio eta eragingarri, arauketaren kalitatea hobetzea erkidego-ekimen bat delako, Europako merkatuetan jarduera ekonomikoa, enpresa garapena eta berrikuntza sustatzea xede duena, Europako Erkidegoan eta estatuetan indarrean dauden arauak berrikusteko anbizio handiko programa baten bidez, eta arau-proposamenean nahiz

indarreko arauen *ex ante* eta *ex post* kontrolak eginez. Sistema hori enpresa-ekimena sustatzeko ezartzen da, beharrezkoak ez diren eta arrazoirik ez duten administrazio-kargak kenduz edo murriztuz, eta motibazio egokia eskatuz edozein arau prestatu eta egitean, errealitatean duen eraginaren ebaluazioarekin batera, batez ere ekonomia- eta gizarte-ikuspuntuan oinarrituta.

Gaur egun, beraz, arau juridikoen kalitateak haien kalitate teknikoarekin dauka zerikusia, kalitateak zorrotzasuna, azalpen argiak eta sistematikoak, eta gainerako ordenamenduarekiko koherentzia ezinbestekoak baititu (kalitate tekniko eta formala), eta edukiarekin ere dauka zerikusia, egokia, beharrezkoa eta neurrikoa izan behar baitu, proposatutako arau-helburuak lortzeko (kalitate materiala). Baldintza horiek betetzearen ebaluazioa arauak egiteko eta adierazteko kasuan kasuko prozeduretan agertzen da, baldintzak betetzeko askotariko tresnak aurreikusten baitituzte.

Arau-eraginaren azterketak, *ex ante* alderdian bezala *ex postean* ere, arauen kalitate materiala hobetzea du xede, gizartean onargarritzat jotzen diren bere xedeak lortzeko beharrezkoak, egokiak eta neurrikoak direla ziurtatuz.”

1/2005 Legearekin zer gertatu zen ikusita, hasieran aldatzea pentsatu ondoren azkenean orain izapidetzen ari den testuaren bidez ordeztu nahi baita, badirudi “lortu nahi diren helburu publikoak erdiesteko duten efikaziaren eta efizientziaren ebaluazioak” –hau da, *ex post*-ebaluazioak– eragin duela egiazki oraingo arau-aldaketa. Aldaketa hori, gainera, badirudi beharrezkoak ez diren edo arrazoirik ez duten administrazio-kargak desagerrarazteko edo murrizteko irizpidearen ondorio direla. Proiektuaren zioen azalpenak egokiro jasotzen duen bezala: “Legea parametro bikoitz baten arabera aldatzean datza xedea: batetik, administrazioaren esku-hartzea murriztea, sinplifikazio administratiboa eta, beharrezkoa ez denean, tutoretzarik ez izatearen printzipioa; eta, bestetik, ingurumen-estandarrak hertsiki mantentzea, aldaketak estandarrak inola ere urritu gabe”.

IV.2.- Proiektuaren aldeko balorazio horrekin batera, bidezko da kritika orokor bat egitea; kritika horretan, beste leku batzuetan esandakoa errepikatzen da. Autonomia-erkidego honetako Omnibus Lege Proiektua izapidetzean, Aholku Batzorde Juridikoaren Irizpenak –14/2011 Irizpena– honako hau zioen 3/1998 Legea, otsailaren 27koa, Euskal Autonomia Erkidegoko Ingurumena babesteko lege orokorra aldatzeaz, aipagai zuela legearen beraren eranskinean jasotzea sailkatutako jarduerarako lizentzia-araubideari eta sailkatutako jarduerarako jakinarazpen-araubideari lotutako jardueren zerrenda: “ematen du eduki hori (nagusiki teknikoak, xehetasunezkoa eta aldaketak izan ditzakeena) gehiago dagokiola erregelamenduzko xedapen bati”.

Bada, uste dugu txostenaren xede den proiektuak akats bera duela, bertan egiten den alderdi tekniko eta prozedurazkoen arauketa ez delako oso egokia lege-mailako arau batentzat. Egia da gauza bera esan daitekeela indarreko 1/2005 Legeari buruz, baina

Sailak lege-testuaren guztizko erregulazio berria egitea hautatu ondoren, nahi izatekoa zatekeen lege-testuan gorde izana lurzorua babesari lotutako funtsezko gaiak, eta erregelamenduzko garapenerako utzi izana kontu teknikoago eta prozedurazkoago guztiak. Ez da ahaztu behar 1/2005 Legearen hasierako adierazpenean planteamendu horiek kontuan hartu izan balira, beharbada orain ez zatekeela beharrezkoa izango hura aldatzea.

Gainera, egia bada ere proiektuak jasotzen duela bere eranskinak dekretu bidez alda daitezkeela, aukera horrek ez ditu jasotzen erregulazioaren prozedurazko alderdiak (haren artikuluetan jasota daude).

V.- PROIEKTUAREN EDUKIAREN DESKRIBAPENA ETA AZTERKETA

Igorritako testuak zati hauek ditu: azalpenezko zatia, bederatzi kapitulu, bi xedapen gehigarri, bost xedapen iragankor, xedapen indargabetzaile bat eta azken xedapen bat. Testua hiru eranskinak osatzen dute.

Azalpenezko zatian datoz gaiaren aurrekariak eta proposatutako arautzearen arazoiak, eta lege-aurreproiektuko arauen berri ematen du.

V.1.- I. kapituluaren izenburua “Xedapen orokorrak” da, eta bertan honako hauek zehazten dira: aurreproiektuaren helburua, araua zuzen interpretatzeko behar diren kontzeptuen definizioa, botere publikoen jarduera-printzipioak, eta gaiaren esparruko eskumenak banatzeko irizpideak.

Kapitulu hori indarreko legearen I. kapitulari dagokio, eta, azken horrekin alderatuta, aldaketa nagusi hauek jasotzen dira proiektuan:

Legearen ustez lurra kutsa dezaketen jardueren eta instalazioen definizio zehatzagoa ematen da, eta horrelako jarduera edo instalazio moduan hartuak izateko, haiek lurra ukitzen dutela gauzatzea edo egotea eskatzen da; kontzeptu hori definizioen artikuluan zehaztuta dago.

Jardueren zerrenda legearen eranskinetan dago, bai eta jarduera horien sailkapena ere. Ulertu behar dugu sailkatze hori kutsatzeko daukaten ahalmenaren arabera egiten dela, ideia hori erabiltzen baita izenean, eta hala adierazita baitago proiektuaren zioen azalpenean, 2.2 artikuluzatiak berriaz ez aipatu arren. Artikulu-zati horrek dio jardueren aipatu sailkapenak betebeharrak ezartzen dizkiela jarduera horiei, baina, arau-testua irakurrita, ondoriozta daiteke desberdintze bakarra ezartzen dela araubideari dagokionez, gero 9. artikuluan (lurraren egoerari buruzko txostenen gainekoa) jasota dagoena, erregelamenduzko garapenean txosten horietako eduki desberdinak identifikatzea aurreikusten baitu, jarduera-mailen arabera identifikatu ere.

Estatuko oinarrizko araudiak ez du hasiera batean jasotzen jardueren sailkapen hori, eta ez du betebeharrak desberdinek ezartzen, baina kontuan hartu behar dugu Estatuak ez duela oraindik onartu lurra kutsa dezaketen jardueren zerrenda, 22/2011 Legearen 33.3 artikuluko zatiaren arabera; horregatik, indarrean dago oraindik urtarrilaren 14ko 9/2005 Errege Dekretuak xedatutakoa.

Errege-dekretu horrekin bat etorriz, eta alde batera utzita atariko txostenak indarrean jarri eta 2 urteko epean –amaitu da epe hori– aurkezteko eta haren IV. eranskinak eskatutakoan arrisku-balorazioak egiteko betebeharrak orokorra, autonomia-erkidegoek dute txosten osagarri zehatzagoak edo aldi behingo txostenak aurkezteko derrigorrezkotasuna erabakitzeko eskumena.

Txostenaren xede den proiektuaren aurreikuspena, beraz, 22/2011 Legeak geroago izan dezakeen erregelamenduzko garapenak zer ekarriko duen ikusi bitartean, ezin hobeto egokitzen da estatuko oinarrizko legerian.

Bestalde, artikuluko horretan bertan indarreko legeriaren aldean berria den artikuluko bat jasotzen da, hondakinak uzteko jarduerak duten kokalekuei dagokiena –5. artikulua–. Artikuluko horrek, lehen bi zatietan, kasu guztietan aplikagarriak diren erregulazioak mugatzen ditu, kutsatutako lurri buruzko erregulazioak eta hondakindegiei buruzkoak bat egiten dutenean. Horri dagokionez, egokia da lehen paragrafoari erreparatzea, hondakindegia zigitatzea onartzen duen ingurumen-organismoaren ebazpenak lurraren kalitate-adierazpenaren ondorioak izango dituela xedatzen baitu. Horri gogozkiolarik, uste dugu komeni dela esatea legearen V. kapituluaren lurraren kalitate-adierazpenerako araututa dagoen eta kasu honetan aplikagarria litzatekeen prozedura oso bermatzailea eta zorrotza dela, bai lurraren kalitate-adierazpenaren oinarri diren azterlan eta txostenei dagokienez, bai eragindako herritarrentzako informazio-bermei dagokienez. Artikulua nola dagoen idatzita ikusirik, ez dago argi berme horiek beteko direnik, eta, alferrikako izapideak egin behar ez izateko, administrazio-prozedurak bateratzea administrazio-jarduerarako printzipio laudagarria bada ere, prozeduraren funtsezko mugariak beteko direla bermatu behar da betiere, ingurumenerako eta pertsonen osasunerako eta herritarrek informazioa jasotzeko eskubiderako bermeei dagokienez.

Gainera, ezin dugu ahaztu honako hau xedatzen duela 25. artikuluan hondakinak hondakindegietan biltegitatuta eta betelanak eginda ezabatzea arautzen duen otsailaren 24ko 49/2009 Dekretuak:

“Lurzorua ez kutsatzeko eta kutsatutakoa garbitzeko otsailaren 4ko 1/2005 Legearen II. eranskinak hondakin-botatzea lurzorua kutsa lezakeen jarduerak gisa sailkatzen duenez, hondakinak ezabatzeko instalazio horien titular diren pertsona fisiko edo juridikoek lege horrek lurzorua kutsa lezaketan jardueretarako ezartzen dituen betebeharrak guztiak bete beharko dituzte”.

Hortaz, argitu beharko da aipatu legera bidaltze hori indargabetu egiten den, edo jarduera amaitzearekin zerikusirik ez duten kontuetarako soilik mantentzen den.

Lege-proiektuarekin jarraituz, artikuluko horrek berak, bestalde, hirugarren puntuan, etorkizuneko etxebizitza-erabileraren edo urbanoen pareko erabileraren debeku orokorra egiten du. Horri dagokionez, bidezko da soil-soilik adieraztea ezen, natura-parkeetan erauzketa-jarduerak egiteko debeku orokorrak ezartzearen ondorioz interes-gatazkak sortzen badira ingurumena babestearen eta baliabide ekonomikoak babestearen artean, KA-ren doktrinak, debeku horiek Konstituzioaren barruan egokiak direla onartzeko, interes babesgarriak behar bezala kontuan hartzeko eskatzen duela haiek ezartzean (KA-ren 170/1989 Epaia). Doktrina hori jabetza pribaturako eskubidearen defentsa mugatuari buruzkoarekin bat dator, azken horretaz ere EK-ren interpretatzaile gorenak honako hau esan baitu: “Konstituzioak jabetza pribaturako eskubidea onartzen du, eta eskubide hori, egiazki, gizabanakoek gauzez den bezainbatean daukaten eskumen-sorta moduan agertzen eta babesten da, baina, era eta aldi berean, legeekin bat etorriz, komunitatearen balioak edo interesak kontuan hartuta, hau da, jabarikoak diren ondasunen maila bakoitzari dagokion gizarte-helburua edo -baliagarritasuna kontuan hartuta, ezarritako eskubide- eta betebeharrak bat ere bada. Horregatik, jabetza pribatuaren funtsezko edukia zehaztean, ezin da soil-soilik erabili eskubidearen kontsiderazio subjektiboa, edo haren azpian dauden gizabanakoen interesena; aitzitik, gizarte-eginkizunari buruzko beharrezko aipamena ere jaso behar da, eginkizun hori, eskubidearen definizioaren edo erabileraren kanpo-muga moduan gabe, eskubidearen beraren zati moduan ulertuta. Banako baliagarritasunak eta gizarte-eginkizunak, beraz, ezin bereizitzeko moduan zehazten dute ondasun-maila edo -mota bakoitzaren gaineko jabetza-eskubidearen edukia” (KA-ren 37/1987 eta 204/2004 epaiak). Ildo beretik, KA-k honako hau dio “...legegileari dagokio jabetza-eskubidearen edukia mugatzea ondasun-mota bakoitzaz den bezainbatean, betiere eskubidearen funtsezko edukia errespetatuz, hura jabari-eskubide bakoitzaren ezagugarritasun moduan ulertuta kasuan kasuko une historikoan, eta eskubidearen erabilgarritasun edo gauzatzeko benetako aukera moduan ulertuta ere bai, jabeari ezarritako mugak eta betebeharrak zentzuzkoak baino handiagoak izan gabe” (KA-ren 112/2006 epaia).

Uste dugu kasu honetan, alde batetik, jabetza pribaturako eskubidea dugula eta, bestetik, nagusiki, pertsonen osasun eta segurtasunerako eskubideak, eta, horregatik, memoriak ildo horretatik arrazoitu beharko du proiektuak ezarritako jabetza-eskubidearen mugaketa.

V.2.- II. kapituluaren izenburua “Lurraren kalitatea ezagutzeko eta kontrolatzeko tresnak” da, eta legeak berak lurraren kalitatea ezagutu eta kontrolatzeko sortzen dituen tresnak aipatzen eta definitzen ditu. Tresna horietako batzuk sortuta daude gaur egun, indarreko 1/2005 Legearen arabera, baina beste batzuk berriak dira. Eta hala, lurraren kalitate-adierazpenerako prozedurarekin batera, lurzorua erabiltzeko egokitasun-adierazpenerako prozedura berri bat prestatu da. Bestalde, lurraren egoerari buruzko txostenekin eta miaketazko ikerketekin nahiz ikerketa xehatuekin batera, gaikako hondeaketa-planak, ordezkari aukerei buruzko azterketak eta lurraren amaierako egoerari buruzko azterlanak ere kontuan hartu dira.

Kapituluan, tresnak deskribatu egiten dira, eta horrek argi uzten du legegile autonomikoa, ingurumen-esparruan babes-arau gehiago xedatzeko daukan eskumena baliatuta, tresna-sorta garrantzitsu bat ematen ari zaiola erkidegoko ingurumen-administrazioari, legearen helburuak beteko direla bermatzeko, hau da, EAEko lurra babesteko, eta, horrenbestez, ingurumena eta pertsonen osasuna zaintzeko.

Proiektuak lurra erabili ahal izateko arautzen duen egokitasun-prozedura berriari dagokionez, proiektuaren zioen azalpenak honela arrazoitzen du hura sortu izana: "... lurzoruaren kutsadura ekidin eta zuzentzearen arloko esku-hartze administratiboa bizkortzeko, prozedura bikoitza ezarri da lurzoruaren kalitatearen arloan ere: lurzoruaren kalitatearen adierazpen-prozedura, proposatutako erabilera lurzorurako egokia dela baliozkotzeko xedea duena; eta lurzorua erabiltzeko egokia dela adierazteko prozedura, aurrekoa baino prozedura errazagoa dena, eta lurzorua soil-soilik industria-erabilerarako egokia dela baliozkotzea xede duena...".

Berritasun hori, beraz, administrazioaren esku-hartzea murrizteko helburuaren ondorio izango litzateke (helburua azalpenezko zati berean ere adierazita dago), baina ingurumen-estandarrak zorrotz mantenduz.

V.3.- III. kapituluak lurraren edukitzaile eta jabe diren pertsona fisikoen edo juridikoen betebeharrak arautzen ditu. Indarreko 1/2005 Legean jasotako arauen aldean, betebeharrak gehiago zehazten dira, eta hobeto sistematizatzen, baina esan daiteke ez dela sortzen betebeharrak berriak.

Jarduera berriak hartzen dituen lurraren egoera zein den jakiteko betebeharrak, eta, horri lotuta, kasu jakin batzuetan lurra aurreikusitako erabilerarako egokia dela bermatzeko administrazio-prozedura egokiak hasteko beharra, jasota daude indarreko arauetan, jasota dauden bezala kutsatuta egon daitezkeen lurrak eskualdatzeari lotutako betebeharrak, eta berreskuratzeko edo jarraipena egiteko beharrezko prebentzio-neurriak hartzeko betebeharrak.

Betebeharrak, gainera, estatuko oinarrizko arauetatik ondorioztatzen dira, 22/2011 Legearen 33. artikulua lurraren kalitateari buruzko txostenak (proiektuaren 17. artikuluan jasota daude) igortzeko betebeharrak ezartzen baitie lurra kutsa dezaketen instalazioen titularrei, bai eta eskritura publikoan egoeraren berri emateko betebeharrak ere lurra eskualdatzen denean, 18. artikuluan adierazi bezala.

Azken artikulua horrek, ordea, ez du mimetikoki jasotzen estatuko araudian finkatutakoa, araudi horretan adierazpena egiteko betebeharrak lurraren eskualdatze-kasuetarako ezartzen baita; proiektuak, ordea, lur horien gaineko edozein eskubideren eskualdatze-kasuetara zabaltzen du betebeharrak hori. Gainera, bigarren eta hirugarren

paragrafoetan, betebeharrak batzuk ezartzen dizkie notarioei eta erregistratzaileei, titularrei ezarritako betebeharra beteko dela bermatzeko.

Horri dagokionez, egokia da azpimarratzea Aholku Batzorde Juridikoak indarreko 1/2005 Legeaz egindako irizpidean jasotako oharrak, ekimena sustatu duen organoak kontuan izan ditzan:

“9. artikuluan jasotako betebeharrak Lege Arautzailearen 27.4 artikuluzatian xedatutakoaren ondorio dira. Hala ere, aipatu lege arautzaile horren azken xedapenetako bigarrenak dioen bezala, agindu horiek erregistro eta tresna publikoak antolatzeari buruzko eskumen-tituluaren babesean ezartzen dira (EK-ko 149.1.8 artikuluzatia), eta hori Estatuaren eskumen eskusiboa da; horregatik, lege autonomiko batean transkribatzea ere ezinezkoa da.

Bestalde, eskumen autonomikoa ez da iristen hirigintza-jarduerak higiezinaren erregistro-esparruan dituen ondorioetara, eta Estuari dagokio (149.1.8 artikuluzatia, erregistro eta tresna publikoen antolaketa) esatea zer egintza inskriba daitezkeen Jabetzaren Erregistroan, eta zein izango diren ondorioak eta erregistro-operazioak (KA-ren 61/1997 Epaia, FJ 17.E.m eta 28).

Alde horretatik, proiektuaren 125. artikulua erregistro eta tresna publikoen antolaketari buruzko manuak daukanez, kendu egin behar da”.

V.4.- IV. kapitulua “Lurraren kalitateari buruzko adierazpenak” da, eta lurraren kalitateari buruzko adierazpenak nahiz lurraren egokitasunari buruzkoak arautzen ditu.

Kapituluan, indarreko araudiaren aldaketa handienetako bat gertatzen da, proposatutako testuaren 24. artikulutik 26. artikulura bitartekoak indarreko legearen 16. artikuluekin alderatzean, agerian geratzen baita kasuen desberdintze bat egin dela, eta horrek prozedura desberdinak ekarri dituela berekin, kutsatu den lurri emango zaion erabileraren mailaketa bezala, garatu nahi den jardueraren beraren arriskuaren balorazioa ere kontuan hartuz gero.

Kasu bietan, arau-emaile autonomikoa berriz ere betebeharrak zorrotzagoak ezartzeko eskumena baliatzen ariko litzateke. Izan ere, ikusten da 22/2011 Legeak eta, zehaztasun handiagoz, 9/2005 Errege Dekretuak lurraren egoerari buruzko txostenak igortzeko betebeharra baino ez dutela arautzen: “aldian-aldian” dio legeak (33.2 artikuluzatia), eta “bereziki ezarri, zabaldu eta ixtean” eta “lizentzia edo baimena eskatzen bada kutsa dezaketen jarduerak ez bezalako jardueraren bat edo berekin lurraren erabilera aldatzea dakarren bat ezartzeko”, berriz, errege-dekretuak (3.4 eta 3.5 artikuluzatiak). Horri errege-dekretuaren IV. eranskinean arriskuaren balorazioari buruz aurreikusitakoa gehituko litzaioke.

Proiektuak, berriz, indarreko legeari jarraituz, lurraren kalitatea kontrolatzeko prozedura zorrotz bat ezartzen du, lurraren kalitatearen adierazpen-prozedura, eta hari hasiera zer kasu jakinetan eman behar zaion zehazten du. Kasu horiek lurak mugitzearekin eta kutsadura dagoelako zantzu ondo oinarrituak izatearekin zerikusia dutenak gehitzen dizkiote estatuko oinarrizko araudiari.

Bestalde, berriz ere indarreko lege autonomikoaren eta proiektuaren arteko alderaketari helduz, azken horrek prozeduretatik kanpo geratzen diren kasu batzuk jasotzen ditu 26. artikuluan, bai lurraren kalitateari buruzko adierazpenari bai erabiltzeko egokitasun-adierazpenari dagokienez. Lehen zatian salbuespen automatiko bat ezartzen da; hurrengo bietan, berriz, ingurumen-organismoak aurrez adierazita egon behar du salbuespenak.

V.5.- Legearen V. kapitulua “Lurraren kalitate-esparruko prozedurak” da, eta legearen administrazio-prozedurak zehaztea du xede: lurzorua kalitate-adierazpena egiteko prozedura, lurzoria erabiltzeko egokia dela adierazteko prozedura eta prozedura horietatik salbueste-adierazpena egitekoa.

Esan dugun bezala, lege autonomikoa ez da gelditzen estatuko oinarrizko legeriak ezarritako betebeharretan –lurraren egoerari buruzko txostenak egitea eta, hala egokituz gero, arriskuak neurtzea–, eta bi prozedura arautzen ditu nagusiki; prozedurok, kutsatuta egon daitezkeen lurren egoera zein den jakiteko eta, behar denean, haiek oneratzeko eskatzeko helburu berarekin, betebeharrak zehatzagoak ezartzen dituzte ardura dutenentzat.

Lehenik eta behin, nabarmendu behar da betebeharrak ez zaizkiola beti ezartzen lurra kutsa dezakeen jardueraren titularrari, ez eta lurraren jabeari ere –estatuko oinarrizko araudiak jasotzen dituen kasu bakarrak–; aitzitik, proiektuak dio prozedura horiek abian jarri behar dituztela lurzorua kalitate-prozedurei lotutako jarduerak sustatzen dituzten pertsona fisiko eta juridikoek.

Prozeduren arautze zehatzari dagokionez, komeri da ohar hauek egitea:

- Prozeduraren hasiera du izenburu 31. artikulua, baina haren edukiak ez dio erantzuten zati guztietan lurzorua kalitate-prozedurari hasiera eman behar zaion uneari identifikazioari; 1. eta 3. zatien lurraren kalitate-adierazpena emanda egon behar duen unea identifikatzen dute, baina ez dute xedatzen noiz hasi behar den prozedura.
- Lurraren kalitateari buruzko adierazpenaren edukiaren gaineko artikuluari dagokionez (35. artikulua), egokia da adieraztea bigarren paragrafoan xedatzen dela ebazpenak gutxienezko datu batzuk izango dituela, eta honako hau gehitzen da: “hondakinei eta kutsatutako lurri buruzko uztailaren 28ko 22/2011

Legeari eskatutakoaz gain (XI. eranskinaren 1. atala)”. Baina aipatu XI. eranskin horrek kutsatutako lurri buruzko adierazpenaren edukia jasotzen du, eta 35. artikulua, berriz, lurzorua kalitateari buruzko ebazpenaren edukia ezartzen du, ebatzitakoa lurra kutsatuta dagoela izan zein ez. Baliteke prozedura ez amaitzea lurra kutsatuta dagoelako adierazpenarekin, eta, orduan, berreskuratzeko neurriak hartzea beharrezkoa ez izatea. Hortaz, komeni da 22/2011 Legearen XI. eranskinari buruzko aipamena ez jartzea ebazpenaren gutxieneko edukiaren idazpuruan, baizik eta lurra kutsatutaz jotzen den kasuei buruzko aipamena egiten den atalen batean.

- Hala ere, horrela eginagatik, lur bat kutsatuta dagoela adierazten duen ebazpenak estatuko legearen XI. eranskinaren eduki osoa jasotzen duela ere ez dela egia gertatuko da, proiektuak bi fasetan diseinatu duelako lur kutsatuei eta eraldatuei buruzko adierazpena; lehendabizikoan izaera hori identifikatzen da, eta bigarrean, berriz, kutsadura kendu izana egiaztatzen da. Horrenbestez, bigarren ebazpen horrek izango ditu berreskuratzeari buruzko datuak; besteak beste, lur kutsatuen inbentarioan (22/2011 Legearen XI. eranskina, d) letra) baja eman izanari buruzkoa.
- Erabiltzeko egokitasuna adierazten duen ebazpenaren edukia jasotzen duen artikuluan, 39. artikuluan, tasari buruzko aipamena ere jaso behar da.
- 41. artikuluan, salbuste-prozeduraren hasiera arautzen da, eta, horri dagokionez, egoki da hau esatea. Artikuluak salbuespen automatikoko kasuak eta salbuespena berriaz erabaki beharreko kasuak bereizten ditu. Lehen kasurako “aurretiazko jakinarazpena” eta bigarrenerako “erantzukizunezko adierazpena” aurkezteko eskatzen du. Bi kontzeptuon jatorrian, zenbait lege, zerbitzu-jardueretan sarrera librea izateari eta haietan jarduteari buruzko legera egoki zitezen, aldatzeari buruzko abenduaren 22ko 22/2009 Legeak (Omnibus Legeak) Herri Administrazioen Araubide Juridikoaren eta Administrazio Prozedura Erkidearen Legean egin zuen aldaketa dago, beste 71.bis artikulua hartu baitzuen. Bi kontzeptuak ez daude oso argi desberdinduta, eta, beraz, zaila da jakitea noiz den egokia haietako bat erabiltzea eta noiz bestea. Ekimenaren sustatzaileentzat interesgarria izan badaiteke ere, egoki da aditzera ematea zer interpretazio eman dien kontzeptu horiei Ekonomia eta Ogasun Ministerioiko Politika Ekonomikoaren Zuzendaritza Orokorrak, Omnibus Lege Proiektu autonomikoa izapidetzean. Alde horretatik, aurretiazko jakinarazpena jakinarazpen hori jasotzen duen araudiak beste araudi batzuetan jasotakoak ez bezalako inolako baldintzarik eskatzen ez duen kasuetarako gorde behar dela ezartzen da, eta, horregatik, jasotzen duen agintariak ez du egiaztatu behar beste administrazio batzuek egiaztatutakoak ez bezalako baldintzarik; aitzitik, erantzukizunezko adierazpena adierazpen hori jasotzen duen araudiak jardura egiteko baldintzak ezartzen dituen kasuetarako izango

litzateke, edo adierazpena beste agintari batzuek egiaztatu ez dituzten inguruabarrak egiaztatzeko ezartzen denerako. Interpretazio horri jarraituta, zerbitzu honek uste du beharbada zuzenagoa dela bi kasuetan eskatzea erantzukizunezko adierazpena.

V.6.- VI. kapitulua “Lurra berreskuratzea” da, hasiera batean indarreko arauketari eusten dio, eta arautze hori berriz ere zorrotzagoa da oinarrizko araudia baino. Eta hala, 22/2011 Legeak “garbitzeko eta berreskuratze beharrezkoak diren jarduera guztiak” (34.3 artikulua-zatia) egiteko betebehar-printzipioa ezartzen du soil-soilik, baina betebehar hori gehiago zehaztuta dago 9/2005 Errege Dekretuan: “berreskuratze-neurrien norainokoa eta gauzapena halakoa izango da non gelditzen den kutsadurak, baldin eta badago, arrisku-maila onargarriak izango dituen, lurraren erabilera kontuan hartuta”.

Indarreko lege autonomikoak eta proiektuak, ordea, eskakizun-maila handiagoa ezartzen dute, kutsadura 3/1998 Legea indarrean jarri ondoren gertatu bada, eta, kasu horretan, lurrerako eskatzen dituen kalitate-estandarrek, gutxienez, B ebaluazioko balio adierazgarrien berdina izan behar dute.

Bestalde, kapitulu honetan, indarreko araudiarekiko beste aldaketa bat gertatzen da, legeak xedatzen dituen berreskuratze-betebeharrak betetzera behartuta dauden subsidiarioen lehentasun-hurrenkera aldatzen delako. Aldaketa hori estatuko oinarrizko araudia aldatzearen ondorio da, indarreko 22/2011 Legeak ordena horretan xedatu baitu arduradun subsidiarioen lehentasun-hurrenkera, hondakinei buruzko lege zaharrean zegoena aldatuz.

Estatuko oinarrizko araudia (36.1 artikulua-zatia) eta txostenaren xede den proiektua (46. 1 eta 2 artikulua-zatiak) kontuan hartuta, berreskuratze betebeharra kutsaduraren eragileari ezartzen zaio, eta, gero, haren ordezkari moduan, jabea eta edukizalea, ordena horretan. Hala ere, kutsatutako lurra berreskuratze arduraren dutenei dagokienez, proiektuak beste berritasun bat dauka indarreko araudiarekiko, 46.3 artikulua-zatian jasoa. Zati horrek hala dio: “... kutsatutako edo eraldatutako lurzorua berreskuratze neurriak hartzeko betebeharra ezarri ahal izango dio ingurumen-organismoak lurzorua kalitatearen adierazpen-prozedura hastea eragin duen ekintza sustatzen duen pertsonari, baldin eta neurriak hartzeko beharra lurzoruari emango zaion erabilera berriaren berezko funtzioei zor bazaie”.

Araudi autonomikoak, beraz, arautzen duen lurraren kalitateari buruzko adierazpen-prozedurak hasteko arduraren haien hasiera eragin duten jarduerak sustatu dituenari egokitzen dion bezala, kutsatutako lurra berreskuratze neurriak hartzea, batzuetan, hari dagokiola ere onartzen du.

Horri dagokionez, kontuan hartu behar da herritarren berdintasun-printzipioari buruzko jurisprudentzia-doktrina; izan ere, kasu honetan urratu egiten da formalki, EAEko sustatzaileentzat beste autonomia-erkidegoetakoei ezartzen ez zaizkien betebeharrak xedatzen direlako. Printzipio horri dagokionez, Konstituzio Auzitegiak, besteak beste 156/1995 Epaian, zeina, hain zuzen ere, Urdaibaiko Biosfera Gebenaldea Babestu eta Antolatzeari buruzko uztailaren 6ko 5/1989 Legearen aurka jarritako errekurtsioan eman baitzen, honako hau esan du:

“Jabetzarako eskubideari dagokionez, hain zuzen ere, zeina Espainiako Konstituzioaren 33. artikuluan onartuta baitago, esan dugu EK-ren 149.1.1 artikuluko zatiaren tituluak ez duela eskumenik ematen jabetza pribatuaren eta haren gizarte-eginkizunaren arauketa uniforme egiteko, eta ustezko uniformetasun hori ezin dela aitzakia gisa erabili autonomia-erkidegoek tartean jabetza dagoen gai guztietan dituzten legegintza-eskumenak deuseztatzeko (KA-ren 37/1987 Epaia, 9. oinarri juridikoa). Estatuari dagokio, egiazki, jabetza-eskubidearen oinarrizko eta funtsezko edukia arautzea, haren erabilerarako oinarrizko baldintzei eragiten dien neurrian, baina aipatu eskumen-tituluak ez du berez eskurik ematen Estatuak berez arautu ahal izan dezan eskubidea erabiltzeko berdintasunean eragin gutxi-asko zuzena izan dezakeen edozein inguruabar. Manuak berak hitzez hitz argi uzten du lortu nahi den berdintasuna ez dela lurralde nazionalako edozein lekutako herritar guztien egoera juridikoak berdinak izatea (hori, bestalde, ezin bateratuzkoa litzateke Estatuako lurraldea deszentralizatzearen aldeko hautuarekin), baina oinarrizko baldintza batzuk ezarrita bermatuta geratzen dena, haiek, horrenbestez, gutxieneko komun bat ezartzen baitute, eta hori arautzea, bai, Estatuaren eskumena da.”

Ildo beretik, KA-ren 227/1993 eta 88/1986 epaiek ere hau esan zuten: “... merkatu-batasunak ez du uniformetasuna esan nahi, autonomia politikoa duten entitateak (autonomia-erkidegoak, adibidez) egoteak berak behar-beharrezkoa baitu erregimen juridikoak desberdinak izatea. Hitz batean, lege autonomikoak bestelako antolaketa juridikoa sor dezake, baina horrek ez dakar berekin espainiarren eskubide-berdintasuna finkatzen duen printzipio konstituzionala urratzea, betiere eskumen-titulua behar adinakoa bada, araudi-desberdintasunak diskriminatzailea ez den helburu bat badu berez, eta hartutako neurriak lortu nahi den xedearen heinekoak badira”.

Kasu honetan, argi dago ingurumen-organoak oso kasu jakin batzuetan jarduera baten sustatzaileari lurralde berreskuratzearen esparruan betebeharrak jakin batzuk bere gain har ditzala eskatzeko aukera egoteak ez duela neurrigabeko desorekarik sortzen lurraldearen beste alde batzuetan aplikagarria den araubide juridikoari dagokionez, eta ez diela berez eragiten herritarren berdintasunerako oinarrizko baldintzei, herritarrek dauzkaten eskubideak erabiltzeaz eta betebeharrak betetzeaz den bezainbatean.

Era berean, 46. artikuluko horrek berak berreskuratze-neurri batzuk hartzeko betebeharrak salbuespen kasu batzuk jasotzen ditu 4. zatian, lur kutsatuen alorreko estatuko oinarrizko araudian lekurik ez dutenak. Kasu horrek, ordea, Ingurumen Erantzukizuna arautzen duen estatuko araudiari erantzuten dio, urriaren 23ko 26/2007 Legeari, salbuespen-kasu horiek berak jasotzen baititu 14. artikuluan. Lege horrekin jarraituz, proiektuak betebeharrak duenari isun hertsagarriak ezartzea ere arautzen du, ezarritako berreskuratze-neurriak hartzen ez baditu.

Artikulu horretan, gainera, berreskuratze-neurriak hartzera behartuta daudenen artean hitzarmenak izenpetzea aurreikusten da. Hitzarmen horiei dagokionez (22/2011 Legeak ere aurreikusten ditu), proiektuak ez du eskatzen Autonomia Erkidegoak haiek baimendu behar izatea. Egia da, txostenaren xede den proiektuaren arabera, ingurumen-organoari dagokiola Berreskuratze Plana onartzea, eta, zeharkako bide hori erabilia, kasu horietan hitzarmena onartu ahal izango lukeela, baina, guztiaz ere, hitzarmen horien beharrezko onarpena berriaz jasotzeko aholkua ematen da.

Azkenik, artikulu horri berorri dagokionez, hauek azpimarratu nahi ditugu: alde batetik, bertan ez dira jasotzen erantzule subsidiarioek kostuak printzipalean gehitzeko aukerari dagokionez (36.2 artikulu-zatia) estatuko araudiak jasotzen dituen alderdi jakin batzuk; bestetik, zati horretan bertan, jasanaraz daitezkeen kostuei buruzko muga: “kutsadura garbitzeko kostuak berreskuratze eskatzen dena ezingo da egon kausatzaileak kutsadura eragin zuen unean lurraren erabilerari lotuta zeuden kutsadura-mailetatik gora”.

Proiektu autonomikoan alderdi horiek ez jasotzeak ez du inola ere esan nahi ez direla aplikatuko, aplikazio orokorreko oinarrizko araudian babestuta egongo bailitzateke beti aplikazio hori, eta egia da ez jasotze horrek gehiago errespetatzen duela arauketa autonomikoaren eskumen-esparrua. Hala ere, kontuan hartuta estatuko oinarrizko araudian jasotako beste alderdi berri batzuk errepikatzen direla –36.8 artikulu-zatia–, kostuak jasanarazteari buruzko alderdi horiek ez egoteak hautua nahita edo nahi gabe egindakoa den zalantza planteatzen du.

Bestalde, kapituluak kutsatutako edo eraldatutako lurak berreskuratu direla egiaztatzeko prozedurari buruzko beste zati bat ere jasotzen du. Eta hala, lur horiek berreskuratu direla egiaztatu behar da ingurumen-organoan, eta hark hori hala dela adierazteko ebazpen egokia emango du.

Horri dagokionez, egoki da lehendabizi esatea ez dela eperik ezartzen kutsatutako lurak berreskuratu direla egiaztatzeko ingurumen-organoan. Egia da jarduketan sustatzaileei ustez interesatuko zaiela lurretik kutsadura kendu izanari buruzko azken ebazpena lortzea, baina, txosten honen xede den arautze hain zehazki prozedurazko horretan, deigarria da eperik ez egotea kasu jakin horretan.

Bestalde, berreskuratzea egiaztatzeko aurkeztu beharreko dokumentazioari dagokionez, 47. artikularen d) letran hau eskatzen da: “... berreskuratzearen eraginkortasuna, lurak azkenean duen egoerari buruzko ikerketaren bidez egiaztatua, hala egokituz gero...”. Badirudi adierazpen horrek esan nahi duela ez dela beti beharrezkoa ikertzea lurra azkenen nola geratu den, baina ez du ematen kontzeptuaren zehaztapenetik (15. artikulua) ondorio bera atera daitekeenik.

Dokumentu horri berari dagokionez, azkenik, aholku moduan esaten da egiaztatze hori berreskuratzea egin zuena ez den ziurtapen-erakunde batek egin behar duelako aurreikuspena 15. artikuluan jaso behar dela –kontzeptu hori definitzen eta mugatzen du, lurraren kalitatea ezagutzeko eta kontrolatzeko tresna moduan–, eta ez 47. artikuluan –prozedurari berari buruzkoa–.

V.7.- VII. kapituluak herri-administrazioen ardura den lurretarako politikaren tresnak jasotzen ditu, baina ez dago aldaketarik indarreko araudiari dagokionez.

Hala ere, kapituluak nahasi egiten dira bertan arautzen diren tresnak eta 22/2011 Legean bildutakoak. Eta hala, aipatu legearen 35. artikuluan esaten da autonomia-erkidegoek kutsatutzat jotako lurren inbentarioa egingo dutela. Indarreko lege autonomikoak eta proiektuak, bestalde, inbentario kontzeptua erabiltzen dute proiektuaren 50. artikuluan jasotakoaz den bezainbatean –lurra kutsa dezaketen jarduerak dituzten lurren inbentarioa–, baina estatuko legeak inbentariorako eskatzen duen edukia lurraren kalitatearen administrazio-erregistroan jasotzen dute (proiektuaren 52. artikuluan araututa).

Estatuko oinarrizko araudia errespetatuta, beraz, komenigarria da proiektuaren azalpenezko zatian aipatzea lurraren kalitatearen administrazio-erregistroan jasota dagoela estatuko oinarrizko legean bildutako kutsatutako lurren inbentarioaren edukia.

53. artikulua lurzoruak ikertu eta berreskuratze baimendutako erakundeak arautzen ditu. Gai horri dagokionez, eta zerbitzuen arloko jardura bat egiteko baimen-prozedura bat arautzen den neurrian –egiaztapena–, egokia da Zerbitzuen Direktibak helarazten eta 17/2009 Legeak zuzenbide positiboan sartzen dituen printzipioak aipatzea; haien artean dago zerbitzu-emaileen baimena behar izatea salbuespenezkoa delako printzipioa. Era berean, salbuespen izate hori honako baldintza hauek betetzearen mende dago: (i) diskriminaziorik ez izatea zerbitzu-emaileen artean; (ii) premia, interes orokorreko arrazoi saihestezin batek baimen-araubidea justifikatzen duelako zentzuan; eta (iii) araubide hori tresnarik egokiena izatea lortu nahi den helburua erdietsiko dela bermatzeko, emaitza bera lortzeko aukera ematen duen eta hain murriztailea ez den beste neurririk ez dagoelako, bereziki geroagoko kontrola beranduegi egiten denean egiazki eraginkorra izateko.

Kontuan hartuta aipatu 17/2009 legearen 5. artikulua eskatzen duela horrelako kasuetan baldintza horien betetzea behar bezain ongi arrazoitu behar dela, eta gogoan izanik baimentzeko araubide hau ezartzea hasiera batean ingurumenaren babesak lagunduta egongo litzatekeela “interes orokorreko arrazoi saihestezin” moduan, proiektuarekin batera ezinbestean joan beharreko memoriak guztiz bete behar du justifikazio-eskakizun hori.

V.8.- VIII. kapituluak, bestalde, lurzoruaren kutsadura ekidin eta zuzentzearen arloko zerbitzuak emateagatikotasak ezartzen dira. Horrela, tasa bat finkatzen da: bai

lurzoruaren kalitatearen arloko prozeduretan eta lurzoruaren kalitatea ikertzeko eta berreskuratzeko entitateak baimentzeko prozeduretan ingurumen-organoak egiten dituen jardueretan, eta bai lurzoruaren kalitatearen administrazio-erregistroari egindako kontsultetan.

V.9.- IX. kapituluak zehapen-araubidea jasotzen du, eta arauketan egindako aldaketen ondoriozko egokitzapenak sartzan bertan, espezifikazioak jasotzeaz gain, zehapenen mailaketa objektibatzen. Eta hala, pertsonentzako, haien ondasunentzako edo ingurumenarentzako arrisku edo kalte larriak sortzen direla zehazten da, arriskuen analisisan arrisku onartezin bat dagoela ondorioztatzen denean. Halaber, arriskua neurtzeko arriskuen analisia egitea beharrezkoa bada, arriskua dagoela ulertzen da.

Proiektua, beraz, meritu handiko objektibatze-ahalegina egiten du, bat etorritik zehapen-zuzenbide administratiboa gidatzen duen segurtasun juridikoaren printzipioarekin. Printzipio horrek, Konstituzio Auzitegiaren arabera (KA-ren 26/1984 Epaia, urtarrilaren 27koa), berekin dakar “legea urratzen duten jokaerak eta dagozkien zehapenak arau bidez aurrez zehazteko premia saihestezina, hau da, agindu juridikoak egotea (“lex previa”) behar adinako ziurtasun-mailarekin (“lex certa”) iragartzeko jokaera haiek, eta jakiteko zeri egon atxikitako erantzukizunari eta balizko zehapenari dagokienez”; eta horrek legegilearen gainean uzten du zehazteko legeak egiteko betebeharra, ahalik gehiena ahaleginduz egin ere, herritarrek aurrez jakin dezaten zein den legetik kanpoko esparrua, eta jakin dezaten zein diren beren ekintzen ondorioak.

V.10.- Lehenengo xedapen iragankorrek lurzoruaren kalitatearen adierazpenen balioa ematen die otsailaren 4ko 1/2005 Legea indarrean jarri aurretik lurzoruaren kalitatearen inguruan egindako ikerketak direla-eta ingurumen-organoak emandako ebazpenei eta ziurtagiriei.

Bestalde, bigarren xedapen iragankorrean xedatzen denez, lege hau indarrean sartu baino lehen lurzoruaren kalitatearen adierazpen-prozedura gisa hasitako prozedurak, lege honen arabera lurzoruaren erabilera-gaitasunaren adierazpen-prozedura gisa bideratu beharrekoak badira, legearen V. kapituluko hirugarren atalean ezarritakoaren arabera bideratuko dira, hasitako prozeduran behin betiko ebazpena eman ez bada, betiere prozedura hasi duen pertsonak hori eskatzen badu.

Hirugarren xedapen iragankorrean, lurzoruaren erabilera-gaitasunaren adierazpen-prozeduretan hondeaketa-planak eta egoera-txostenak landu ditzaketen entitateak zehazten dira, eta hondeaketa-planak gainbegiratzeko gaitutako entitateak ere bai, entitateak baimentzeko araubidea eguneratzen den bitartean.

Laugarren xedapen iragankorrean adierazten denez, lurzoruaren zerrenda irailaren 30eko 165/2008 Dekretuaren bidez onartutakoa da; eta bosgarren xedapen

iragankorrean zehazten denez, egoeraren txostena lantzeko, "Lurzoruaren egoeraren atariko txostenak lantzeko gida"n ezarritakoari jarraituko zaio.

Xedapen indargabetzaile bakarrak indargabetu egiten du lurzoria ez kutsatzeko eta kutsatutakoa garbitzeko otsailaren 4ko 1/2005 Legea eta lege berrian ezarritakoaren aurka doan xedapen oro.

V.11.- Azkenik, I., II. eta III. eranskinak, hurrenez hurren, honako hauek zehazten dituzte: lurra kutsa dezaketen jardueren eta instalazioen zerrenda, lurra kutsa dezaketen jardueren eta instalazioen sailkapena, eta ebaluazio-balio adierazgarriak.

Lurzoria kutsa dezaketen jardueren eta instalazioen identifikazioa (I. eranskinen jaso) ez da egiten indarrean dagoen Ekonomia Jardueren Sailkapen Nazionalaren arabera (2009ko EJSNa), baizik eta 2003an maila txikiagoko eguneratze bat egin zitzaion 1993ko sailkapenaren arabera (93ko EJSNa, 1. Berrikuspena); izan ere, hori erabiltzen da lurzoria kutsa dezaketen jardueren zerrenda ezartzen duen eta lurzoriak kutsatuta daudela adierazteko irizpideak eta estandarrak finkatzen dituen urtarrilaren 14ko 9/2005 Errege Dekretuan.

Zerrenda horri dagokionez, komeni da errepikatzea ekimenaren sustatzaileak hautatu duenez lege-mailako arau batean biltzea lurra kutsa dezaketen jardueren zerrenda, eta haiek mugatzea estatu-eskumena denez, 22/2011 legearen arabera, beharrezkoa izan daitekeela hura aldatzea, Estatuak jardueren beste zerrenda bat onartzen duenean, 9/2005 Errege Dekretuan jasotakoaren ordez.

Hala ere, indarreko estatu-araudia eta proiektua aztertuta, bietan jasotako jardueraz-zerrendak alderatzen baditugu, ikusten da arautzaile autonomikoa harago joan dela lurra kutsa dezaketen jarduerak zedarritzean, eta errege-dekretuan ez dauden batzuk jaso dituela. Gainerakoan, errege-dekretuaren edukia errespetatu egiten da, batzuetan errazago adierazita badago ere, jarduera orokorrak identifikatuz, azpialal guztiak zedarritu gabe.

Era berean, bidezkoa da esatea, eranskinari dagokionez, proiektuak ez duela jasotzen defentsa-jarduera lurra kutsa dezaketen jardueren zerrendan, nahiz eta Estatuko Administrazioak harengatik jarri konstituzio-kontrakotasuneko errekurtsua.

III. eranskinari dagokionez (ebaluazio-balio adierazgarriak ezartzen ditu, baina txosten honen egileak ezin ditu alderatu estatuko oinarritzeko araudian ezarrita daudenekin, teknikoak direlako), soil-soilik esan behar da badirudiela legegile autonomikoa berriz ere estatuko legegileak ezarritako eskakizunetan harago joan dela. Hala uler daiteke, behintzat, proiektuak lurrak izan ditzakeen erabileren sailkapen zorrotzagoa egitea, giza osasunaren babeserako B ebaluazioko maila adierazgarriak ezartzeko, parke

publikoa eta haurrak jolasteko eremua ere bilduz, estatuko araudiak jasotzen dituen erabilera hauekin batera: industria-erabilera, erabilera urbanoa eta beste batzuk.

VI.- IZAPIDEAREN AZTERKETA

Izapidetzeari dagokionez, lehenik eta behin Aholku Batzorde Juridikoaren behin eta berrizko adierazpenak aipatu behar dira (guztien orde, ABJ-ren 213/2011 Irizpena), honako hau esan baitu: “Gobernuak lege-aurreproiektuak egiteko erabiltzen duen prozedura aztertzean, hau kontuan hartu behar da: “legegileak ez du betearazten Konstituzioa, baizik eta zuzenbidea sortzen du askatasunez, hark ematen duen esparruaren barruan, arauzko ahalmenaren erabilera Konstituzioaren eta Legeen arabera egiten baita (EK-ren 97. artikulua)” (besteak beste, KA-ren 209/1987 Epaia, abenduaren 22koa); horregatik, Konstituzioak, Euskal Autonomia Erkidegoko Estatutuak edo, batzuetan, lege organikoek izapide espezifikoren bat aurreikusi ezean —kasu egiazki ezohikoa gure ordenamenduan—, azterketa hura, funtsean, tresna bat da proiektatutako arauaren zentzuzkotasuna ikertzeko, hau da, ikusteko baliagarria den (proposatutako eduki zehatzarekin) egin denean xede dituen helburuak lortzeko.

Hala ere, ABJ-k honako hau ere gehitzen du: “erreferentziazko tresna garrantzitsu bat dugu: 8/2003 Legea, abenduaren 22koa, xedapen orokorrak egiteko prozedurari buruzkoa; lege horrek, aipatutako kontuak baztertu gabe, Gobernuaren jarduera bideratu nahi du, lege-proiektuak idaztean xedapen orokorrak egiteko erabiltzen duen metodologia bera baliatzeko ahalegina egin dezan. Hala, esaten du zioen azalpenean, oso ekarpen ona egiten da legegintza-ahalmena duenaren lana errazteko, proiektu hobeto oinarrituak eta antolatutak, teknika juridiko txukunago eta xede dituen helburuak lortzeko egokiagoa dutenak aurkezten zaizkiolako, eztabaida eta erabaki dezan.

Oharpen horiek eginda, proiektua arau hori kontuan hartuta izapidetuko da; gure ustez, orain arte, guztiz bete da arau hori.

Hala, izapideari hasiera eman zaio 2010eko maiatzaren 27ko Aginduz, 8/2003 Legearen 4. artikulua jasotzen duen bezala, eta otsailaren 13an digitalki sinatu da egindako testua aurrez onartzeko Agindua.

Hasteko aipatu Aginduak espedientean egon beharreko dokumentuak, parte-hartzeko eta egitea aurreikusten den kontsultarako izapideak jasotzen ditu, hala nola bidezki eska daitezkeen txostenak.

Aurreikuspen horiei dagokienez (oro har zuzentzat jotzen dira), bi ohar baino ez dira egin behar:

- Kontuan hartuta testuak tasei buruzko kapitulu bat duela, hura ezartzeko eta Tasei eta Prezio Publikoei buruzko Legeak eskatzen duen baliokidetzatza-

printzipioa errespetatzeko beharra justifikatzeko datuekin bete beharko da memoria. Gainera, Zerga Administrazioako Zuzendaritzak proiektuari buruzko txostena egin beharko du.

- Izapidetzean, ingurumen-gaietan informazioa eskuratzeko, publikoki parte hartzeko eta auzitegietara joateko eskubideak arautzen dituen uztailaren 18ko 27/2006 Legean xedatutakoa bete beharko da, haren 16. eta 18. artikuluek eskatu bezala.

VII.- LEGEGINTZA-TEKNIKAREN ARLOKO OHARPENAK

Egokia da aztertzea proposatutako testua egokitzen ote den Gobernu Kontseiluak, 1993ko martxoaren 23an egindako bilkuran, lege-proiektuak, dekretuak, aginduak eta ebazpenak egiteko onartutako irizpideetara.

Uste dugu aplikazioa zuzena dela, baina formarekin eta idazketarekin zerikusia duten alderdi hauek aipatzen dira, zuzen daitezen:

- Legearen Zioen Azalpenean, 2. orrialdeko azken paragrafoan (II. kapituluari buruzkoa), itxi gabe dagoen parentesi bat kendu behar da.
- 46.6 eta 54.2 artikuluzatien kontzeptuak errepikatzen dituzte; horregatik, ataletako batzuetan haiek kentzea komeni den azter daiteke.
- Testuaren gainerako zatietan zenbakitzeko erabilitako eskema berarekin jarraitzeko, komeni da 2. zatiko gidoia a), b), c) ... letrekin antolatzea. Eta gauza bera 60., 61., 67. eta 69. artikuluetan.
- Azken xedapenak indarrean “hurrengo egunean” jarriko dela jaso behar du, eta ez “hurrengo egunez”.
- Proiektuaren I. eranskinean, lurra kutsa dezaketen jardueren zerrendan, hura 9/2005 Errege Dekretuko zerrendarekin alderatuz gero, ikusten da 28.40 kodearekin identifikatutako jardueraren izena bestela adierazita dagoela: “metalurgia hautsetan”, “hauts-metalurgia” izan beharrean. Era berean, 74.811 jarduerak (argazkigintzako laborategi-jarduerei buruzkoa) lege-aurreproiektuan jasota ez duen ohar mugatzaile bat dauka errege-dekretuan. Gainera, komeni da 90. eta 92.621 atalen ordena aldatzea.

Bestalde, Lehendakariak, 1994ko martxoaren 18an, arauko xedapenetan eta administrazio-dokumentuetan hizkuntza sexista desagerrarazteko emandako jarraibideei dagokienez, proiektuak haien betetze gorabeheratsua egiten du, eta

batzuetan “persona fisikoak eta juridikoak” kontzeptua erabiltzen da, baina beste batzuetan, besteak beste, “jabeak” eta “edukitzaileak” kontzeptuak erabiltzen dira (gaztelaniazko maskulinoan). Beraz, komeni da adierazpen horiek berriz aztertzea.

VIII.- ONDORIOAK

Aipatu lege-aurreproiektua eta gainerako araudi aplikagarria aztertu ondoren, egindako proiektuaren aldeko irizpena ematen da. Hala ere, txosten honetan egindako oharpenak kontuan hartzeko aholkua ematen da, dela aldaketa egokiak eginez, dela justifikazio-memorian argudioak emanez, proiektuan egindako aukera estatuko oinarrizko legerian ongi egokitzen dela bermatzeko.

AHOLKULARITZA JURIDIKOAREN ARDURADUNA

Sin.: María Jesús Urkiola Mendibil